

CAPÍTULO X. LA FASE POSREVOLUCIONARIA	207
A. <i>Fondo histórico general</i>	<i>207</i>
B. <i>El PRI y el sistema electoral</i>	<i>212</i>
C. <i>Nuevos pasos en el camino de la integración nacional</i>	<i>213</i>
D. <i>El desarrollo jurídico posrevolucionario</i>	<i>214</i>
1. El derecho constitucional	214
2. El derecho administrativo	215
a) La organización del Poder Ejecutivo	215
b) Nacionales y extranjeros	216
c) Bienes nacionales	216
d) Recursos minerales	217
e) Empresas descentralizadas	218
f) Intervención estatal en la vida económica	218
g) Normas relativas a la inversión extranjera	219
h) El derecho fiscal	221
i) Las comunicaciones	222
j) Conservación de tesoros culturales y del medio ambiente	223
k) Conservación de la salud	224
l) La educación	225
m) Las relaciones entre Estado e Iglesia	227
n) El derecho municipal	227
o) La defensa nacional	228
p) La justicia administrativa	228
3. El derecho penal	229
4. El sistema procesal y la organización de los tribunales	229
5. El derecho internacional público	232
6. El derecho agrario	234
7. El derecho laboral	237
8. El derecho civil	239
9. El derecho mercantil	240
10. La cultura jurídica de la fase posrevolucionaria	242

CAPÍTULO X

La fase posrevolucionaria

A. FONDO HISTÓRICO GENERAL

Las consecuencias inmediatas de la Revolución fueron, en parte, transitorias: el relajamiento de la moral pública, el hambre, el bandolerismo. Sin embargo, la herencia más importante que nos dejó la lucha de 1910 a 1920 ha sido de índole ideológica, y consiste en una mayor permeabilidad a las ideas progresistas. Esta ideología no es monolítica; la revolución mexicana, como el cristianismo o el marxismo, es un concepto flexible, evolutivo. Desde su comienzo, la revolución no tuvo a solo un ideólogo, sino a muchos, a menudo discrepantes: Rafael Nieto, Luis Cabrera, Lombardo Toledano, Ramón Beteta, Gilberto Loyo, Miguel Alemán, Alfonso Caso o Manuel Gamio; todos pudieron hablar a nombre de la Revolución¹ y es la estructura del PRI que hasta ahora ha logrado ser árbitro entre las voces frecuentemente discordantes, adaptando antiguas ideas y frases a nuevas necesidades.

Después del presidente interino Adolfo de la Huerta (que no debe confundirse con el general Huerta, que jugó tan siniestro papel en la caída del régimen maderista), Álvaro Obregón (quizás originalmente O'Brien —nombre de una familia irlandesa de Tejas) llegó a ser presidente. Bajo su régimen se llegó a un acuerdo con intereses norteamericanos sobre la no-retroactividad del artículo 27 de la Constitución, comprometiéndose el gobierno mexicano también a no expropiar sino mediante una indemnización que se pagaría en efectivo (Tratados de Bucareli).

Importante era, bajo este régimen, el restablecimiento de la Secretaría de Educación (1921), y uno de los méritos de Obregón consiste en la oportunidad que brindó a Vasconcelos de llevar a la práctica varias de sus ideas sobre la instrucción pública. En esta época también surgió la CNC, fundada por Antonio Díaz Soto y Gama (al que ya mencionamos en el capítulo anterior), que pronto llegaba a ser en materia agraria lo que la CROM era en materia obrera.

Después de liquidarse una rebelión por parte de Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles llegó al poder; era un fanático anticlerical, cuya interesante carrera de maestro socialista a general y a rico “fascista”,² se presta a las más divergentes interpretaciones.

¹ Cf. la graciosa frase de Ernesto Julio Teissier (*Novedades*, 23.XI.1969): “Todo cabe en la Revolución, sabiéndolo acomodar...”

² Fascismo es cualquier régimen que conserva el orden mediante una predominación del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, con perjuicio de las libertades garantizadas.

En 1926, la Ley-Calles manifestó el anticlericalismo del Presidente y llevó hacia el cierre de las iglesias, y, desde 1927, hacia la revolución de los cristeros. Un triste episodio, al respecto fue el fusilamiento del padre Pro. Mucho mejoró la perspectiva para un posible armisticio entre Estado e Iglesia cuando Dwight Morrow fue nombrado embajador de los EE. UU. en México; este hábil diplomático ayudó a preparar el ambiente para la reapertura de las iglesias, que sobrevino en 1929.

Sin embargo, sería injusto recordar a Calles únicamente como virulento anticlerical. En las próximas páginas tendremos la oportunidad de mostrar la importancia de su obra legislativa general, sobre todo en materia administrativa y mercantil.

En 1928 la reelección de Obregón (después del sacrificio del candidato, general Francisco Serrano) llevó hacia el asesinato de Obregón por un joven cartulinista, Toral.

Entre 1928 y 1934 tres presidentes se suceden, relativamente dependientes del Jefe Máximo —aunque probablemente es algo exagerado hablar de “la fase de los tres peleles”⁸. Estos tres presidentes eran Pascual Ortiz Rubio (1928-1930), Portes Gil (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), el opulento “amigo de los pobres”, que conservó el orden en parte gracias a sus “camisas doradas”. El árbitro político, Calles, entretanto había creado el Partido Nacional Revolucionario (1929), actualmente llamado el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Los ex-revolucionarios en el poder estaban plutocratizándose más y más, y cuando el Jefe Máximo regresó de un viaje a Europa con la convicción abierta de que el socialismo no funcionaba, importantes intelectuales izquierdistas comenzaron a organizarse para salvar el mensaje revolucionario, entre ellos Vicente Lombardo Toledano, que organizó la CTM (como alternativa para la CROM de Morones, ya inútil como instrumento de lucha), y Narciso Bassols.

El ideario revolucionario se conservó en México gracias a un error de Calles; su candidato para el nuevo periodo presidencial (ahora de 6 en vez de 4 años) era Lázaro Cárdenas, aceptable para el grupo de molestos críticos intelectuales, pero también, en opinión de Calles, domesticable.

La tolerancia de Cárdenas frente a una oleada de huelgas acentuó las diferencias con Calles, pero antes de que el grupo Calles-Morones pudiera remover a Cárdenas, éste puso a ellos, y a unos veinte incondicionales, en un avión para Tejas, con estrictas instrucciones de no regresar a México, salvo por invitación especial.

zadas por la Constitución, y en el cual el Poder Ejecutivo lleva el sello de una fuerte personalidad central. El término no tiene necesariamente una connotación peyorativa, aunque generalmente esto es el caso.

⁸ Quizás sería mejor hablar de una “diarquía” entre el permanente Jefe Máximo y cada uno de los sucesivos presidentes que colaboraron con él.

Rasgos característicos del régimen de Cárdenas fueron sus perpetuos viajes, aun a los lugares más remotos, y su íntimo contacto con el pueblo y sus quejas; el gran impulso que dio a la redistribución de la tierra (18 millones de hectáreas, a menudo de gran fertilidad), la experimentación con los ejidos colectivos y la creación de ejidos en la región algodonera de la Laguna, desde entonces convertida en una región próspera,⁴ pero en parte gracias a grandes sacrificios del erario; la expropiación de las 17 grandes compañías petroleras (que representaban juntas el 93.4% de la producción petrolera mexicana de 1937), cuando ellas no querían obedecer a una sentencia de la Suprema Corte, y su sustitución por una compañía estatal, Pemex (1938), cuya frecuentemente dudosa administración ha dado lugar a muchos escándalos y jaquecas; en esta misma época observamos la socialización de varias empresas (a menudo como consecuencia del sistema mexicano de la huelga), y comienza la tendencia hacia la nacionalización de las empresas de la infraestructura. Otro aspecto interesante de este régimen ha sido la política de puerta abierta para los exiliados socialistas españoles, después de la victoria de Franco.

Desde 1937 en contrapunto con el cardenismo, observamos el surgimiento del sinarquismo, inspirado en la falange española.⁵

El nuevo izquierdismo oficial de los treintas fue estimulado por la gran depresión, el ambiente del New Deal (Roosevelt) en los EE.UU., pero también se apoyaba en eminentes colaboradores como Bassols (educación) y Lombardo Toledano.

A fines del decenio en cuestión, la hospitalidad que México brindó a uno de los hombres más cultos del radicalismo internacional, León Trotzki, creó una escisión en el ambiente izquierdista del país.

Después de la poderosa figura de Cárdenas, cualquier sucesor debía parecer algo incoloro, y esto era el caso, especialmente, del decente general Ávila

⁴ La reorganización de la región se hizo con ayuda del nuevo Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Otras regiones que aprovecharon en forma especial la política agraria del régimen cardenista fueron Yucatán, el Soconusco, los alrededores de Mexicali, Matamoros, el Mayo, los Mochis. Son conocidos los ejidos de Lombardía y Nueva Italia.

⁵ En 1939, José Antonio Urquiza y Salvador Abascal habían fundado la Unión Nacional Sinarquista, el terreno para la cual fue preparado, no sólo por los Cristeros, sino también por el Centro Anticomunista de Guanajuato (1936), fundado por Óscar Hellmuth Schreiter, agente nazi. Su irracionalismo místico llevó hacia la fundación de dos colonias agrícolas, en 1942, María Auxiliadora (Baja California) y Villa Kino (Sonora), en circunstancias físicas totalmente adversas, que debían ser sobrecompensadas por "el espíritu". La masacre de León (2.1.1946) —producto de recíprocas "over-reactions"— indujo al presidente Alemán a conceder una victoria electoral a los sinarquistas, en el Estado de Guanajuato.

Es en gran parte sobre esta base que surgió el PAN, hasta el momento el principal partido de oposición del poderoso PRI, y, en realidad, elemento útil para que el partido oficial no se duerma sobre sus laureles y siga renovándose en su ideología y sus cuadros dirigentes.

Camacho (1940-1946),⁶ “el soldado desconocido”, candidato del partido oficial (todavía PRM en aquel entonces), que triunfó —no sin problemas— sobre su opositor, Almazán, apoyado por la “derecha” (aunque Diego Rivera de pronto apareció como su secretario...). El catolicismo del nuevo presidente ayudó para eliminar los restos del viejo conflicto Estado-Iglesia, y la legislación anticlerical se vio reducida al nivel de una “legislación-amenaza” para casos de emergencia.

A la política de “ni vencidos, ni vencedores” de este Presidente correspondió el regreso de Calles a su patria.

Desde entonces México pasó hacia un socialismo moderado, rosado, con buenas oportunidades para el capital nacional y extranjero.

Así, bajo este régimen ya se anuncia el auge económico de México de la posguerra (fundación de los Altos Hornos y de Guanos y Fertilizantes). Esto facilitó el primer pago, en 1943, que hizo México a cuenta de su deuda petrolera.

También se colocó la base para el Seguro Social. En materia educativa (Torres Bodet) se destaca la campaña de alfabetización.

A los méritos de este régimen debe añadirse el hecho de haber preparado la primera gran reforma electoral (31.XII.1945; D. O. 7.I.1946) desde la Ley Electoral del 1.VII.1918.

Se reanudaron las relaciones con Inglaterra y los EE.UU., interrumpidas a causa de la expropiación petrolera, y el tratado con los EE.UU., del 4.VIII. 1942, reglamentó el famoso bracerismo, cuyos efectos económicos —y sobre todo educativos— probablemente han sido más favorables de lo que generalmente se reconoce.

La destrucción de uno de sus barcos-tanque por submarinos alemanes indujo a México a declarar la guerra al Eje, el 28.V.1942.

Sin problemas, Ávila Camacho fue sucedido por Miguel Alemán (1946-1952), primer abogado-presidente después de una larga serie de generales. A pesar del enriquecimiento inexplicable de muchas personas, bajo este régimen, el resultado del estímulo económico que Alemán dio al país fue admirable. En muchos campos de la vida pública, el régimen del presidente Alemán significó la sustitución de la improvisación por una labor de especialistas. Durante estos años, la guerra de Corea ayudó en forma indirecta para el auge de la economía mexicana.

Obras hidroeléctricas, la construcción de carreteras y el (relativo) éxito del grandioso proyecto de crear una región fértil y próspera en el Papaloapan se cuentan entre los aciertos de este régimen. A pesar del estímulo dado a la industrialización, la agricultura de ningún modo se encontraba descuidada. A este Presidente también debemos la Ciudad Universitaria, aunque la ex-

⁶ Sobre este régimen puede ahora consultarse B. Costa Amic, *No dejes crecer la hierba*, México, 1969.

trema izquierda estudiantil hace todo lo posible para olvidar este detalle. Mencionemos también la lucha contra la fiebre aftosa, y el incremento del bracerismo, durante este régimen.

De 1952 a 1958, el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, menos espectacular, pero sano, trajo cierta estabilización, necesaria después de la expansión precedente, e inició "la marcha hacia el mar" y hacia descuidadas zonas costeras, con su construcción de puertos y caminos y su lucha contra la malaria. Rasgos importantes de este régimen fueron también la modificación constitucional que concedió el derecho de voto a la mujer, la incrementada protección a la infancia, y el control de los precios de artículos de consumo popular.

La política agraria no fue descuidada, y varios importantes latifundios fueron reivindicados (Cananea y otros).

El presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), relativamente joven, jovial, popular, *bon-viveur*, tuvo que enfrentarse al comienzo de su régimen con una serie de huelgas, complicadas por problemas estudiantiles (el asunto del "aumento de pasajes"), pero una vez que el Presidente había demostrado su fibra, el régimen transcurrió relativamente tranquilo. Puntos sobresalientes de este régimen fueron la crisis política que surgió alrededor de la declaración de que México seguiría un curso extremo-izquierdista dentro de la Constitución (Sánchez Piedras) o un curso izquierdista moderado (según la diplomática suavización aportada por el Presidente), la actitud independiente de México en relación con la política anticastrista de la OEA, el incremento de las facultades de la Secretaría de la Presidencia, el estímulo dado a los aspectos de la reforma agraria, distintos de la mera redistribución de la tierra⁷ ("reforma agraria integral"), los desayunos escolares, medida eminentemente social que al mismo tiempo tiene efectos educativos tan favorables, y la expropiación de la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, pagándose a los accionistas el valor de sus acciones (aunque un valor ya deprimido por la negativa del gobierno de admitir un ajuste de las tarifas). Entre los intentos y aciertos de este régimen cabe mencionar también el Instituto Nacional de la Vivienda, el INPI, la construcción de espectaculares museos, la implantación del libro de texto gratuito, y la sistemática inserción de los ex-presidentes en la administración pública.

Y así, en 1964, comenzó el régimen actual, del que no diré nada, no por miedo de atraerme el odio del régimen o de sus detractores⁸ sino simple-

⁷ Sin embargo, no se descuidó la redistribución agraria; con sus 16 millones de hectáreas, López Mateos se acerca, al respecto, a los 18 millones de hectáreas que redistribuyó Cárdenas y deja considerablemente atrás a todos los demás presidentes.

El ritmo actual de reparto, empero —17.7 millones de hectáreas en los primeros cinco años del sexenio—, sugiere que el actual régimen diazordazista superará a todos los anteriores, dejando sin repartir sólo un residuo de tierras que por el momento no son aprovechables, salvo algunas excepciones.

⁸ Como este libro será publicado después de terminar el presente régimen, no arriesgo ser acusado de servilismo si recuerdo al joven lector —a veces tan expuesto

mente porque, después de la zona gris entre historia y política viva, en la que nos hemos movido durante las últimas páginas, ahora hemos salido claramente del campo de lo que aún puede considerarse como "historia" mexicana, y con esto estamos abandonando el tema de este libro, cuando menos por lo que se refiere a esta primera edición.

B. EL PRI Y EL SISTEMA ELECTORAL

En la Unión Soviética, por ejemplo, sería incompleta la descripción del casco estatal, sin tomar en cuenta la estructura del Partido (que tiene una organización totalmente paralela con la del estado, y que toma las decisiones abstractas que luego el aparato estatal debe ejecutar). Aunque este paralelismo de organización y tal división de tareas no existe en forma tan pronunciada entre el estado mexicano y el PRI, para el conocimiento del funcionamiento político de México, una global idea de la organización del PRI, y de la formación de las decisiones dentro de este partido, es altamente recomendable.

Cuando el asesinato de Obregón había estropeado los proyectos de establecer la "diarquía de los norteamericanos", con períodos alternativos de Calles y Obregón, en 1929 Calles creó el Partido Nacional Revolucionario (desde 1945 Partido Revolucionario Institucional),⁹ coalición de jefes militares surgidos de la Revolución, cada uno con gran poder local en ciertas zonas (donde también gozaban de relativa autonomía), donde podían contar con el apoyo de las organizaciones laborales y agrarias. Luego, Cárdenas, en una magna reorganización de este partido, sustituyó este fundamento *regional* por otro de índole *funcional*, creando los sectores militar (eliminado bajo Camacho), obrero, agrario y "popular".

La gran ventaja del PRI ha sido que, con el tiempo, se convirtió en un aparato tan funcional y autónomo, que ningún político individual ya puede servirse de él para fines exclusivamente personales. También ha aumentado la capilaridad social (¡cuántos grandes del momento, subidos a través del PRI, son de origen humilde!), y ha logrado encontrar un viable equilibrio entre los ideales sociales de la revolución y las necesidades pragmáticas del

a una propaganda extremista, dirigida contra el gobierno— que el periodo diazordazista ha mostrado una loable energía en la continuación de políticas ya iniciadas desde antes (una repartición de tierras que probablemente superará la cuantía alcanzada por cualquier sexenio anterior; incremento de la protección a la infancia —IMAN—; el Pacto de Tlatelolco, para la desnuclearización de nuestra región; etcétera), además de iniciar nuevas ideas (la extensión del derecho electoral a los mayores de 18 años, la nueva legislación laboral, la experimentación con formas más modernas del impuesto sobre ingresos mercantiles, etcétera).

⁹ Entre 1937 y 1945, el partido oficial llevó el nombre de PRM, Partido de la Revolución Mexicana.

desarrollo económico y de la delicada convivencia internacional (a estos problemas se ha añadido, en estos años, la curiosa rebelión de parte de la juventud, fenómeno aún insuficientemente analizado). Por otra parte, ni el más convencido priista puede ignorar los defectos del sistema actual: la apatía frente a la corrupción, los núcleos de poder personal local, la pantalla de las molestas autoalabanzas, cierta renuencia para democratizar la vida sindical o municipal.

Importante resulta la democratización del sistema electoral general mediante la introducción de los “diputados de partido” por reforma al artículo 54 de la Constitución (18.VI.1963) lo cual permite a la oposición reunir las minorías de los diversos distritos, de otro modo perdidas para el resultado final. Por otra parte, en la Ley Electoral Federal de 1953 (D.O. 7.I.1954) se agravaron los requisitos cuantitativos para que un partido político pueda participar en la campaña (además de tales requisitos cuantitativos, existen también los de sumisión al sistema legal mexicano y de no-afiliación a partidos u otras organizaciones extranjeros).

C. NUEVOS PASOS EN EL CAMINO DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL

El Juarismo y el Porfirismo no habían logrado completamente cumplir con la tarea de formar una nación de los escombros, dejados por el Santanismo. Su fracaso respectivo se puso de manifiesto en la Revolución; ahora le tocaba a los regímenes posrevolucionarios tratar de formar un México social y psicológicamente integrado a partir del caos, dejado por la Revolución. Se ha logrado esto en gran parte gracias a la estructura del PRI, que disminuye el personalismo de la política nacional, pero también debido a la mejora considerable de las vías de comunicación, la política educacional, el surgimiento de un arte arraigado en la realidad nacional, la satisfacción de ver en el extranjero un creciente interés y cariño por lo mexicano, el orgullo de poder llevar, en la política internacional, una ruta relativamente independiente, y la conciencia de que el innegable progreso económico (algo frenado por el desarrollo demográfico) no ha beneficiado únicamente a unos pocos. Como factor secundario para la formación de un *pathos* nacionalista debemos mencionar el antiyankismo, instrumento barato, a menudo de mal gusto, pero hasta cierto grado eficaz.

A pesar de los factores mencionados, México sigue siendo una sociedad plural, en la cual existe un sector marginal que no participa en el desarrollo espectacular que señalan nuestras estadísticas, y que es visible en el nuevo aspecto de las grandes ciudades y en varias regiones agrícolas. Esta coexistencia del “Méjico indígena” y del “Méjico ladino” ha llevado inclusive hacia el fenómeno antipático de un colonialismo interno. Conocedores de la materia afirman que en el México posrevolucionario, la proporción de esta

población marginal ha disminuido, pero que en números absolutos su importancia ha aumentado.¹⁰

En estos últimos años, el surgimiento de solidaridades supranacionales (castrismo, trotzkismo, maoísmo, etcétera), basadas en ideologías o en la admiración por algún líder carismático, —y no en la adhesión a alguna nación—, organizadas en grupos pequeños, pero eficazmente organizados, ha comenzado a contrarrestar la integración nacional. A veces, empero, se juntan tales nuevas tendencias al nacionalismo, expresando entonces el deseo de que la querida patria pueda disfrutar las bendiciones de alguno de estos “ismos” supranacionales.

D. EL DESARROLLO JURÍDICO POSREVOLUCIONARIO

Después de presentar este breve panorama respecto del espíritu y las principales realizaciones de los diversos regímenes posrevolucionarios, pasarcemos, rama por rama, por el derecho mexicano de los últimos cincuenta años, señalando las principales innovaciones en cada una de ellas. Comencemos por

1. *El derecho constitucional*

La base del derecho constitucional sigue siendo hasta la fecha la Constitución de 1917.

La legalidad formal inicial de esta Constitución podría impugnarse; no hubo refrendo popular en los primeros años de su existencia —y posiblemente tal refrendo, en caso de que se hubiera organizado con absoluta objetividad, habría dado un resultado adverso a la Constitución—.¹¹ Sin embargo, la íntima convivencia del pueblo mexicano con esta Constitución, durante más de medio siglo, y el reconocimiento, por parte de otros estados y de organismos internacionales, de las autoridades apoyadas en ella, hace ahora incuestionable —por tácita ratificación— la validez formal de este documento.

Durante la vigencia de esta Constitución ha sido notable el traslado de la facultad legislativa desde el parlamento hacia el poder ejecutivo (mediante formal delegación o sin ella), y el incremento del poder de la Unión frente a las facultades de los Estados. En ambos aspectos, lo que sucede en México es un fenómeno que encuentra claros paralelos en la práctica constitucional de otros países.

Esta Constitución sufrió desde su promulgación gran número de modificaciones (más de ciento cincuenta), sobre todo en su artículos 3, 18, 27, 34, 49, 51, 54, 59, 82, 83, 104, 107, 115 y 123. Varias de estas modificaciones serán mencionadas en relación con la materia a la que se referían.¹²

¹⁰ Para todo lo anterior, véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, 2^a ed., 1967, sobre todo capítulos V y VII.

¹¹ Véase la contribución de F. Tena Ramírez a la *Evolución de derecho mexicano*, México, 1943, I, pp. 25/6.

¹² Para estudiar las modificaciones de la Constitución conviene recurrir a la desta-

2. *El derecho administrativo*

Muy importante para la modernización del marco administrativo que don Porfirio había dado al país, ha sido el gobierno de Plutarco Elías Calles¹³ y la respectiva oleada de innovaciones continúa aún bajo la “diarquía”, hasta 1930.

Otra avalancha de reformas y ampliaciones del derecho administrativo sobrevino durante la segunda posguerra —fenómeno general en el mundo occidental.

Además del crecimiento del derecho administrativo, llama la atención su penetración en campos de derecho privado (mercantil, civil) —como en los demás países modernos de las familias neorromista y anglosajona.

Desde fines del Porfiriato, una actitud más científica frente al derecho administrativo se había dejado sentir en México, a través de autores como Berthélémy, para luego florecer en la fase posrevolucionaria en obras como las de Gabino Fraga, Gustavo R. Velasco, Antonio Carrillo Flores y otros. Un grave problema relativo al derecho administrativo es siempre, además de la rapidez con la que suele modificarse su contenido, el hecho de que el jurista, para poder ser un buen especialista en esta rama del derecho, debe combinar su conocimiento jurídico con cierto dominio de varios temas técnicos (por ejemplo, nadie puede ser especialista en materia del derecho de vías de comunicación, sin comprender las grandes líneas de la técnica de radiocomunicación, etcétera).

Conviene subdividir ahora este derecho, cuantitativa y cualitativamente tan esencial para la vida moderna, en la forma siguiente.

a) *La organización del poder ejecutivo*

De importancia básica para la comprensión del esqueleto administrativo de la Nación, es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (—actualmente del 24.XII.1958, aunque ya reformada desde entonces—), completada por los diversos Reglamentos Interiores de las Secretarías.¹⁴

Un lugar aparte ocupa el Departamento del Distrito Federal, objeto de una especial Ley Orgánica del 31.XII.1928, reformada el 31.XII.1941, 10.VIII.1945 y 31.XII.1946. Antes de la reforma constitucional del 28.X.1928, la

cada publicación de la Cámara de Diputados, *Los derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones*, 7 vols., 1967. Véase también el anexo al apéndice núm. 1 a la Constitución, en las Ediciones Andrade, que contiene una lista de las reformas, artículo por artículo, con las fechas de publicación en el *Diario Oficial* (*op. cit.*, pp. 153 y ss.).

¹³ Véase la contribución de Gustavo R. Velasco a *Evolución del derecho mexicano*, México, 1943, I, pp. 62 y ss.

¹⁴ Para una lista de las leyes sucesivas que han regido esta materia, véase Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, México, 1965, 3^a ed., p. 528. A esta categoría de leyes pueden añadirse productos legislativos importantes como la Ley del Servicio Exterior del 30.I.1934, con sus reformas posteriores.

ciudad de México había sido un municipio *sui generis*.¹⁵ Una propia Ley de Hacienda completa dicha Ley Orgánica.

b) Nacionales y extranjeros

Una modificación constitucional del 18.I.1934 dio la base para la nueva Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20.I.1934, en sustitución de la ya mencionada Ley Vallarta del 28.V.1886 (para esta materia también es relevante la Convención sobre la Condición Jurídica de los Extranjeros, de La Habana, 20.II.1928, firmada y ratificada por México).

El 27.XII.1947 se modernizó la materia de la internación de extranjeros en el país, como inmigrantes o no-inmigrantes (Ley General de Población, varias veces modificada). En relación con la facultad de extranjeros de adquirir inmuebles es importante la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional, del 21.I.1926.

c) Bienes nacionales

En estos últimos años, especialmente, hemos observado una creciente preocupación por la fijación de las fronteras marítimas de México. En 1935, México (por modificaciones a la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación) extendió el límite de las aguas territoriales de 3 a 9 millas marítimas, a partir de la línea de la marea baja, y la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes mexicanos son reclamados ahora como parte del territorio.¹⁶

Rige esta materia la Ley General de Bienes Nacionales, publicada dos veces el 3.VII.1942 y el 26.VIII.1944 (la segunda vez con firmas más completas).

El 7 de agosto de 1929 fue publicada la nueva Ley de Aguas de Propiedad Nacional, reformada el 31.VIII.1934 (y luego mediante una nueva Ley, nunca publicada). Es completada por la Ley Reglamentaria de Aguas del Subsuelo (D.O. 31.XII.1956), la Ley General de Vías de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales. En relación con esta rama del derecho administrativo también debe mencionarse la Nueva Ley Federal de Expropiación, del 25.XI.1936, que prevé la posibilidad de que la indemnización sea pagada *a posteriori*, mediante pagos parciales repartidos sobre un periodo de diez años. Esta Ley ha sido reformada el 30.XII.1949. También merece mención la Ley de Nacionalización de Bienes, del 31.XII.1940 (referente a templos, etcétera).

¹⁵ Sobre los vaivenes de la organización administrativa de la Capital, véase Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, 538 y ss., y, además, O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales*, México, 1937 (Homenaje a la Escuela Libre de Derecho).

¹⁶ Véase la reforma Constitucional del 20.I.1960.

d) *Recursos minerales*

La Constitución de 1917 confirma el principio medieval español de que la Nación tiene el dominio directo de los “minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos”. Sólo mediante concesiones de índole temporal, particulares y sociedades mexicanas pueden explotar la riqueza del subsuelo (respecto del petróleo y carburos de hidrógeno existe una legislación especial).

El 3.V.1926, una Ley de Industrias Minerales vino a sustituir el sistema de la ley de 1909, que preveía títulos de propiedad minera, por concesiones temporales de explotación, condicionadas por el deber de explotar. La Ley Minera del 2.VIII.1930 siguió los mismos lineamientos. Ésta ha sido sustituida desde entonces por la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, del 6.II.1961. Además se estableció un régimen especial para las reservas de uranio, torio y otras potenciales fuentes de energía nuclear (26.I.1950).

Desde el 24.XII.1901, en la primera Ley Petrolera, los bitúmenes (“jugos de la tierra”) recibieron un régimen distinto de los minerales en general. El artículo 27 de la Constitución de 1917 había estipulado que para su explotación sólo podrían concederse permisos a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Importantes pasos en esta materia han sido la Ley del Petróleo (D.O. 31.XII.1925) y su Reglamento (D.O. 8.IV.1926), así como la reforma de 1928 que ratifica las concesiones a compañías petroleras, hechas antes de promulgarse la Constitución de 1917, y la creación de Petróleos de México, S. A., en 1934, que debía administrar el petróleo nacional. Después de la mencionada expropiación (18.III.1938) el Consejo Administrativo del Petróleo Nacional (liquidado el 8.VIII.1940) administraba provisionalmente los bienes de las compañías en cuestión; el 31.III.1938 fue establecida la Exportadora Nacional del Petróleo, y el 7.VI.1938 el mencionado Consejo Administrativo cedió su lugar a una nueva institución, Petróleos Mexicanos (a cuyo lado existió hasta el 8.VIII.1940 la Distribuidora de Petróleos Mexicanos).

Son importantes, además, la reforma constitucional del 9.IX.1940, que otorga a la Nación el derecho exclusivo de explotar el petróleo, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, del 9.XI.1940 (que prevé concesiones a favor de personas de nacionalidad mexicana para explotar refinerías, oleoductos y redes de gas), el Convenio de Indemnización de 1942, la nueva Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 27.XI.1958, que incrementa el monopolio nacional, el cual desde entonces consiste en toda la industria petrolera, toda la industria del gas artificial y toda la petroquímica “básica”, y la Reforma Constitucional del 6.I.1960, que establece que en relación con el petróleo y los

carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán nuevas concesiones y que las otorgadas no subsistirán, correspondiendo la explotación de estos productos exclusivamente a la Nación.

e) *Empresas descentralizadas*

La época posrevolucionaria ha mostrado también una proliferación de organismos estatales descentralizados por servicio, controlados mediante la Junta creada el 31.III.1959.

Entre ellos podemos señalar el Banco de México, S. A. (25.VIII.1925), el Banco Nacional del Crédito Ejidal, el Banco de Comercio Exterior, S. A., la Nacional Financiera y muchas instituciones crediticias más; los Almacenes Nacionales de Depósito; diversas comisiones, como la Federal de Electricidad, y otras; Comisiones Intersecretariales; la UNAM; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el ISSSTE; Pemex y Ferrocarriles Nacionales. Otras empresas sólo son de *participación* estatal, y el caso de Caminos Federales de Ingresos demuestra que una empresa puede pasar de una categoría a otra.¹⁷

El Decreto que creó la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado (que depende de la Secretaría del Patrimonio Nacional), del 31.III.1959, constituye otro paso más en el camino hacia el control técnico y la armonización de la gestión económica de todos estos organismos.

f) *Intervención estatal en la vida económica*

Para el desarrollo de un país, se impone, en la actualidad, una razonable planificación.

Antecedentes de la planeación han sido la Ley sobre la Planificación General de la República, de 1930; el primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, 1933, y el Segundo Plan respectivo, de 1939, la creación de la Comisión Nacional de Inversiones (1947), que debía coordinar la política económica de los organismos y empresas estatales, el Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias Descentralizadas para 1947-1952, elaborado por el Banco de México, el programa análogo que para 1953-1960 elaboró la Nacional Financiera, y la creación del Comité de Inversiones (1953) dependiente de la Sra. de Hacienda y C. P., desde 1954 Comisión de Inversiones, dependiente directamente de la Presidencia.¹⁸

Acontecimientos que contribuyeron a la socio-planeación de México, han sido la nacionalización del petróleo, la expedición de normas sobre el control de inversiones extranjeras, y la nacionalización de la electricidad. Un instrumento importante ha sido la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en

¹⁷ Para una lista de las empresas y otros organismos del “sector paraestatal”, véase el *Manual de organización del Gobierno Federal*, 1969-1970, pp. 419-769.

¹⁸ Véase los Acuerdos publicados en D.O. 30.VI.1959; D.O. 10.XI.1959; D.O. 24.IV.1961; D.O. 2.VIII.1961; D.O. 2.III.1962 y D.O. 4.IX.1965 (este último, en realidad, ya fuera del alcance temporal que hemos querido dar a este libro).

Materia Económica, del 30.XII.1950, con varias reformas (como la del 6.III. 1959). Además, el artículo 28 Constitucional, ha sido punto de partida para una Ley de Monopolios (31.VIII.1934);¹⁹ en este mismo sentido de evitar una aglomeración de poder económico en manos de pocos, funciona el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, manejado por la Nacional Financiera, S. A., para evitar que el crédito bancario únicamente ayude a la gran empresa (18.XII.1954).

Importante ha sido también la Ley de Industrias de Transformación (13.V.1941), que permite a la Secretaría de Economía Nacional dar un tratamiento distinto a las industrias, según su carácter de nuevas o necesarias. La Ley de Fomento de Industrias de Transformación de 1946 continúa esta tendencia (9.II.1946), así como la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias (4.II.1955).

Los principales instrumentos de este intervencionismo son: la determinación de la producción preferente de artículos de primera necesidad, la intervención en la distribución de tales artículos, el racionamiento de materias primas escasas, las restricciones a la importación y exportación, y el control de precios y tarifas.

Como todo intervencionismo económico debe basarse en un conocimiento de la realidad, la modernización de la estadística mexicana mediante la ley federal respectiva que aparece en el Diario Oficial del 31.XII.1947 debe también mencionarse en el presente párrafo.

g) Normas relativas a la inversión extranjera

Durante la Revolución, sólo en la materia petrolera hubo un incremento de inversiones extranjeras, y terminada la Revolución, en 1920, México era el segundo productor de petróleo del mundo. En cambio, en las materias minera y ferrocarrilera hubo una desinversión, causada por las destrucciones, el pillaje, la inundación de tiros, etcétera. Las compañías petroleras fueron objeto de una serie de medidas por parte de Carranza, que consideraron inaceptables (anulación de las exenciones fiscales porfiristas, imposición de impuestos especiales, necesidad de permisos gubernamentales para la exploración, etcétera). Sus protestas lograron, efectivamente, terminar tal política por parte de Carranza, pero el peligro era suficientemente visible como para inducir a Washington a retener su reconocimiento de Obregón, mientras que éste no ofreciera garantías de que el artículo 27 Constitucional no recibiría una interpretación retroactiva, y que tampoco se aplicaría retroactivamente el requisito de los permisos especiales para exploración; el resultado fue el Tratado de Bucareli (producto de negociaciones en la calle de Bucareli).

¹⁹ Las leyes del 3.V.1926, y del 18.VIII.1931 han sido los antecedentes respectivos. En todas estas normas uno encuentra la influencia de la legislación norteamericana "antitrust" (la Ley Sherman, 1890; la Ley Clayton).

El problema resurgió bajo Calles, cuando éste no quiso reconocer el pacto de Bucareli y expidió en 1925 una ley petrolera, que limitaba los derechos adquiridos de las compañías petroleras a sólo 50 años. Luego, en 1928, las compañías obtuvieron una modificación de esta Ley, que confirmó los derechos perpetuos respecto de toda adquisición anterior al 1.V.1917.

El pacto de Bucareli también había creado comisiones mixtas para resolver las reclamaciones extranjeras por daños sufridos durante la Revolución. El resultado de estas negociaciones ha sido mínimo; las compañías mineras —que habían sufrido los daños más graves— inclusive renunciaron en 1926 a toda reclamación. La consecuencia de esto, y de la gran depresión de 1929, fue una disminución de las inversiones extranjeras, con excepción de las inversiones norteamericanas en la industria petrolera. Sin embargo, también en este último campo vino un reverso, cuando Venezuela llegó a ser más interesante para las compañías petroleras, desde fines de los veintes.

La desconfianza del capital extranjero creció luego a raíz del socialismo y nacionalismo de Cárdenas; la nueva, agresiva, política sindical; el apoyo gubernamental para los huelguistas, y la formulación de la ley de expropiación de 1936. En esta fase, la política sindical y el sistema mexicano de la huelga convirtieron varias empresas extranjeras en cooperativas obreras, sin indemnización para los propietarios originales.

La huelga contra las grandes compañías petroleras, en 1937, que llevó finalmente hacia la desobediencia de las compañías a una decisión de la Suprema Corte, obligó a Cárdenas a nacionalizar esta industria (18.III.1938), aunque, gracias a la intervención gubernamental, la diferencia entre lo que ofrecieron las compañías y lo que ordenó la Corte, ya era muy reducida. Como resultado de todo lo anterior, la inversión extranjera total se encontraba muy baja, en 1940: cerca de 500 millones de dólares, sobre todo invertidos en algunas minas y compañías de fuerza eléctrica. A partir de este nivel tan bajo, la rápida industrialización de México desde la Segunda Guerra Mundial hizo subir la inversión extranjera a, actualmente, una cantidad superior a la de la era porfiriista. El ambiente para este desarrollo fue creado, en parte, por el tratado del 19.XI.1941 entre México y los EE.UU., que arregló finalmente el problema de las reclamaciones norteamericanas por daños durante la Revolución (Méjico pagaría en total 40 millones de dólares), y que puso la base para un acuerdo sobre la indemnización petrolera; finalmente, en 1942 y 1947, en sucesivos arreglos con los intereses norteamericanos y los ingleses-holandeses (El Águila), México aceptó pagar unos 170 millones de dólares por la expropiación de 1938. En la misma época México alcanzó un arreglo con los titulares extranjeros de bonos públicos (unos 500 millones de dólares, reducidos a un 20%, en 1942) y de bonos relacionados con la nacionalización de los ferrocarriles (también unos 550 millones de dólares, reducidos a un 20%, en 1946), y como, después de este sacrificio de un 80%, impuesto a los acreedores, México cumplió puntualmente con el pago del capital y de los intereses, el país podía negociar nuevos créditos extranjeros.

en términos relativamente favorables. Además de estos préstamos (del Ex-Imbank, etcétera), en gran parte canalizados a través de la Nacional Financiera, la entrada de nuevas inversiones extranjeras directas giraba durante los cincuenta alrededor de 100 millones de dólares por año, y se acerca ahora a los 200 millones de dólares por año.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial surgió una nueva rama de derecho, que se encuentra en una zona gris entre el derecho mercantil y administrativo: el control, y en parte la prohibición o restricción, de la inversión extranjera. Su punto de partida era un Decreto de 29.VI.1944 (D.O. 7.VII.1944) que en parte sobrevivió cuando el estado de emergencia fue levantado por el Decreto de 28.IX.1945 (D.O. 28.XII.1945 y 21.I.1945). Desde 1947, una Comisión intersecretarial produjo hasta 1953 doce "normas" al respecto,²⁰ completadas por una política discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores y varias leyes sobre ramas especiales de la economía nacional.

h) El Derecho Fiscal

Desde el 20.VII.1921, el Impuesto (federal) sobre la Renta (primero extraordinario, en forma del "Impuesto del Centenario", luego, desde 21.II.1924, permanente), vino a mejorar la equidad del sistema impositivo mexicano. Hubo importantes reformas en esta rama impositiva, como las del 18.III.1925, 23.XII.1931, 1.I.1934, 30.XII.1941, 31.XII.1953, 31.XII.1955 y 29.XII.1962. Este Impuesto sobre la Renta, aunque todavía no produce la mitad de los ingresos fiscales, es con su 40-42% el impuesto más productivo.

Entre 1948 y 1964 un Impuesto sobre Utilidades Excedentes (desde 1953 parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta) trataba de evitar la acumulación de exageradas fortunas, debidas a la rápida industrialización. En 1947 se organizó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (D.O. 31.XII.1947), en el cual esfuerzos federales y estatales fueron combinados, y que en gran parte sustituyó el antiguo impuesto del timbre sobre operaciones de compraventa.

En 1961 desapareció el impuesto sobre herencias y legados en el Distrito Federal y en el nivel federal, medida seguida por muchas legislaturas locales, ya que la acción al portador hacía ilusorio este impuesto en muchos casos, precisamente tratándose de sucesiones muy importantes.

Paralelamente con las diversas leyes federales impositivas, existe un Código Fiscal del 31.XII.1938,²¹ con principios generales.

Las Convenciones Fiscales de los años de 1925, 1933 y 1947 (Alberto J. Pani; Ramón Beteta) han invitado al público a la discusión sobre los impuestos, y han contribuido a la tecnificación del derecho impositivo. En el marco de la simplificación del sistema hallamos a veces la solución, consentida

²⁰ Para la creación de dicha Comisión, véase el *Diario Oficial* del 23.VII.1947. Alejandro Carrillo Castro, en *La reglamentación jurídica de las inversiones extranjeras en México*, México, 1965, publica en forma ordenada las normas en cuestión.

²¹ Precursor del Código Fiscal fue la Ley de Justicia Fiscal (31.VIII.1936).

expresamente por los Estados, de que una fuente impositiva local, coincidente con otra federal, es abandonada contra una participación en el impuesto federal (como en el caso del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles).

Varias normas fiscales de exención o reducción, locales o federales, tratan de premiar la actividad inversionista privada que se encaje en la planeación de la economía general del país.

La legislación fiscal fue completada por unos importantes productos de la época de Cárdenas, la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación (1.I.1935), la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (D.O. 31.XII.1935) y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (13.II.1937). Desde entonces hubo, naturalmente, muchas innovaciones en esta materia, cada vez más técnica y complicada; merecen especial mención la Ley para la Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal (D.O. 28.XII.1950), la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 24.XII.1959 (D.O. 24.I.1960), la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (31.XII.1959), y aquella hazaña administrativa que es el Padrón Federal de Causantes.

i) *Las Comunicaciones*

También a este respecto, el régimen de Calles mostró gran actividad; debemos a él el Código Postal del 22.IV.1926, una Ley de Ferrocarriles del 22.IV.1926, la Ley de Caminos del 22.IV.1926, y la Ley de Comunicaciones Eléctricas del 23.IV.1926. Después fue promulgada la Ley de Aeronáutica Civil del 30.VII.1930.

La Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte del 29.VIII.1931 (que también rige la materia ferrocarrilera y el contrato de transporte — que, con esto, salió del Código de Comercio), fue casi inmediatamente abrogada por la importante ley de Vías Generales de Comunicación del 29.VIII.1932, que codifica las materias, hasta entonces dispersas en varias leyes especiales. Después fueron expedidas la Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados (D.O. 8.V.1934), y la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas (de especial importancia en materia de comunicaciones), publicada en el Diario Oficial del 4.I.1936. A fines del régimen de Cárdenas fue expedida la Ley de Vías Generales de Comunicaciones del 30.XII.1939, publicada el 19.II.1940, con 592 artículos (más 13 transitorios), modernización de la mencionada ley de 1932. Luego, la unidad allí alcanzada fue rota por la expedición de varias importantes leyes especiales sobre las comunicaciones, como la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México (D.O. 30.XIII.1948), y la importante Ley Federal de Radio y Televisión (D.O. 19.I.1960); también se formó alrededor de dicha ley una corona de importantes y detallados reglamentos, como el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, de la Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O. 24.VIII.1949), el Re-

glamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vías navegables, Playas y Zonas Federales (D.O. 30.X.1940), varios reglamentos sobre la navegación aérea y otros.

Además, México forma parte de varias convenciones multilaterales en materia de aviación: la de Chicago de 1944, la de Roma (1933; daños a terceros en la superficie, modificada en 1952), la de Varsovia (1929) y otras; además existen acuerdos bilaterales respectivos con diversos países.

j) *Conservación de tesoros culturales y del medio ambiente*

A este respecto es importante la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, del 19.I.1934, con su reglamento del 7.IV.1934, completado por un Decreto del 31.XII.1943 (D.O. 6.III.1944) que prohíbe que documentos sobre la historia de México y libros raros salgan del país.

El auge del turismo en México²² ha contribuido al interés estatal por la conservación de nuestros tesoros históricos y de los paisajes más impresionantes del país. Sin embargo, todavía no se ha ganado la lucha contra los intereses privados que tienden a modificar o destrozar los viejos edificios pintorescos, a saquear las zonas arqueológicas, a destrozar los bosques y a llenar paisajes atractivos con anuncios, que generalmente son de una vulgaridad y fealdad asombrosas, además de invitar al público a hacer precisamente lo que no debería hacer: a alcoholizarse y a fumar.

De importancia esencial para México es la conservación de su suelo, y para esto, a su vez, es fundamental el cuidado de sus sufridos bosques. Sin embargo, desde antes de la Conquista, los habitantes de este territorio han estado destrozando el suelo y el clima por un manejo anti-técnico de la riqueza forestal. Durante los siglos virreinales, a pesar de varias medidas bien intencionadas, la conversión de paisajes boscosos en erosionados y desérticos continuó, como ya vimos, y también mencionamos cómo el conflicto entre Don Porfirio y uno de sus más apreciables colaboradores surgió a causa de la incapacidad del régimen de frenar la desforestación.

La fase posrevolucionaria ha sido más fatal para los bosques mexicanos que cualquier período anterior de duración comparable. Los talamontes, en combinación con ciertos elementos de la política local, organizadores de una industria forestal trashumante, difícil de controlar y sancionar, irresponsable, no interesada en la permanencia del bosque, la protección del suelo y del

²² Este auge debe mucho al interés que el gobierno ha mostrado por la industria del turismo. Desde el 11.VII.1929, varios organismos gubernativos especializados se han ocupado del turismo mexicano, organismos que culminan, en la actualidad, en el Consejo Nacional de Turismo (31.XII.1949) y el Departamento de Turismo (24.XII.1958). Mencionemos también la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (D.O. 13.XII.1956) y la Ley Federal del Turismo (D.O. 1.III.1961). Además existen Reglamentos de guías de turistas, agencias de viajes, establecimientos de hospedaje, etcétera.

agua (valores perfectamente compatibles con una debida explotación forestal), y trabajando con un margen excesivo de desperdicios (30-50%);²³ el fraude con el “doblete” (o sea la práctica de hacer dos viajes con una sola documentación forestal); los campesinos, buscando sus “morillos” y haciendo su carbón vegetal; el consumo enorme de “durmientes” de madera; el pastoreo no controlado, sobre todo por parte de ovejas y cabras; aquel medio de destrucción que es la milpa, y la agricultura nómada; las plagas; los numerosos incendios incidentales o provocados, y la presión demográfica, han disminuido y siguen disminuyendo la reserva forestal que, científicamente manejada, podría ser una fuente perpetua de prosperidad y salud, ayudando a conservar el clima y a impedir la erosión²⁴ y su hermana gemela, las inundaciones.

Una serie de leyes forestales, a menudo inspiradas en la insistencia en la veda (sistema “romántico”, además imposible de llevar a la práctica), más bien que en la explotación debida, combinada con reforestación, no ha podido frenar el desastre. Estas leyes forestales son las del 5.II.1926, 30.XII.1947 (reformada en 1951) y del 9.I.1960 (D.O. 16.I.1960).²⁵ La creación de “Bosques Mexicanos”, el 20.XII.1963, empresa no lucrativa, que explota unas 750 000 hectáreas de bosques en Durango, protegiendo y mejorando éstos, y obrando, además, en interés de los ejidatarios y pequeños propietarios, titulares de estos bosques, constituyó un nuevo, importante, experimento en esta materia.

Además, la Ley de Conservación del Suelo y Agua (D.O. 6.VII. 1946) y la elaboración del “inventario forestal” son otros indicios de que las autoridades federales están dándose cuenta del problema que presentan en México estos temas ecológicos.

En relación con estas materias también debemos mencionar la reglamentación de la pesca (D.O. 16.I.1950) y de la cacería (D.O. 5.VIII.1952).

k) *Conservación de la Salud*

En materia de Salubridad, la fase posrevolucionaria ha visto una serie de Códigos Sanitarios, del 6.III.1926, 20.VIII.1924, 31.XII.1949 y finalmente

²³ Para tristes datos al respecto, véase el “Estudio Tecnológico de Varias Industrias Mexicanas”, efectuado por la Armour Research Foundation of Illinois, publicado en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, enero-marzo de 1949.

²⁴ La erosión nos hace perder anualmente unos 700 millones de toneladas de tierra agrícola, según E. Beltrán, *El suelo y la alimentación*, publicación del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, México, 1953.

²⁵ Esta última Ley va acompañada de su Reglamento (D.O. 23.I.1961) y de un importante Instructivo para las constituciones y el funcionamiento de las Asociaciones Forestales, publicado en el D.O. del 25.XI.1963. Es curioso que la dependencia del Ejecutivo, encargada de la conservación de unos 38 millones de hectáreas de bosque, potencialmente tan importantes para nuestra economía y ecología, está incorporada en una Secretaría cuyo nombre hace alusión a la agricultura y a la ganadería, pero no al servicio forestal.

el publicado en el D.O. del 1.III.1955. Este Código se ve acompañado de gran cantidad de Leyes, Reglamentos y Decretos, sobre medicamentos, alimentos y productos análogos, la actividad de laboratorios, bancos de sangre, hospitales y rastros, la lucha contra enfermedades venéreas (con la que se relaciona también el requisito del certificado prenupcial que hallamos en nuestros códigos civiles), la lucha antialcohólica, etcétera. Con esta materia se relaciona también el Reglamento Federal de Cementerios, Inhumaciones, Exhumaciones, Conservación y Translación de Cadáveres (3.II.1928; D.O. 12.III.1928).

Además, México se adhirió a varias convenciones internacionales sobre esta materia.

1) *La educación*

La abolición de la Secretaría de Instrucción, bajo Carranza, y la atribución de la organización de la enseñanza a los municipios, había provocado un bajón en el nivel educativo de México; así Obregón decidió restablecer una Secretaría de Educación Pública (5.IX.1921), encargando a José Vasconcelos la tarea del saneamiento del panorama educativo nacional.

Importantes experimentos de la fase posrevolucionaria han sido: la creación de las “casas del pueblo”, dependientes del Departamento de Educación y Cultura Indígena, con un solo maestro en cada “casa”, que debía hacer lo posible para incorporar la población en cuestión a la civilización moderna; la escuela rural —tan admirada por John Dewey—; y la Casa del Estudiante Indígena — más bien un fracaso.

Unos decretos del 29.VIII.1925 y del 22.XII.1925 reorganizaron la segunda enseñanza, estableciendo los dos ciclos que actualmente conocemos: uno de tres años, el ciclo secundario, que da entrada a diversas carreras no-universitarias, y otro, el ciclo preparatorio, incorporado en la universidad, específicamente destinado a la preparación para la entrada en una facultad o escuela universitarias.

En tiempos de Cárdenas, el artículo 3 de la Constitución fue modificado en sentido radical, poniéndose obligatorio el carácter socialista de la enseñanza (D.O. 13.XII.1934), requisito que de nuevo fue suprimido en 1946 (D.O. 30.XII.1946).

Las escuelas agrícolas secundarias (Escuelas Centrales Agrícolas, desde 1925) no tuvieron mucho éxito y fueron absorbidas desde 1932 en las Escuelas Regionales Campesinas, junto con la Escuela Normal Rural y las Misiones Culturales, conjunto que desde 1941 fue distribuido nuevamente entre Escuelas Normales Rurales, Misiones Culturales y Escuelas Prácticas de Agricultura.²⁶

²⁶ Sobre la educación posrevolucionaria del indígena, véase *Instituciones indígenas en el México actual*, de Gonzalo Aguirre Beltrán y Ricardo Pozas A., *Memoria* núm. vi del Instituto Nacional Indigenista, México, 1954, pp. 248 y ss.

De fundamental importancia para la organización de la educación en México ha sido y sigue siendo la Ley Orgánica de la Educación Pública (D.O. 23.I.1942). También al régimen avilacamachista se debe un poderoso estímulo, dado a la construcción de escuelas (véase D.O. 10.IV.1944).

Según la Ley del 21.VIII.1944 (Torres Bodet), cada mexicano residente en el país, no incapacitado, entre los 18 y 60 años, que supiera leer y escribir, estaba obligado a alfabetizar cuando menos a un mexicano, analfabeto, entre los 6 y 40 años, no inscrito en alguna escuela. Casi 70 000 centros de alfabetización fueron creados durante dicha cruzada; aunque no se cumplió al pie de la letra con dicha ley, esta campaña significó un salto adelante en la historia de la alfabetización en México.

Una de las últimas grandes innovaciones en materia educativa, ha sido la creación del Libro de Texto Gratuito, en las escuelas primarias (Decreto del 12.II.1959).

Varios institutos y concursos han venido a enriquecer y fomentar la cultura nacional, desde fines de los treintas. Mencionemos el Instituto Nacional de Antropología e Historia (D.O. 3.II.1939), el Instituto Nacional de Bellas Artes (D.O. 31.XII.1946), y el Premio Nacional de Artes y Ciencias (D.O. 2.1.1948).

—O—

La Universidad Nacional había sido reinstalada el 26.V.1910, bajo impulso de Justo Sierra. Durante el próximo decenio se sintió en toda Latinoamérica el impacto del movimiento de Córdoba (Argentina) en pro de la “reforma universitaria” con participación de los estudiantes en el gobierno universitario.

Por lo que a México se refiere, la influencia del movimiento de Córdoba era un caso de imitación extralógica, ya que los arcaísmos en la vida universitaria que habían motivado este violento movimiento argentino no existieron en la joven universidad mexicana.

La autonomía de nuestra Universidad nació en etapas; el primer movimiento respectivo, bajo Antonio Caso, fracasó: el Congreso no se sentía muy inclinado hacia aquella formación de un “estado dentro del estado”; pero, después de movimientos intermedios, la Ley Orgánica de 1929 —ley transitoria— otorgó una relativa autonomía, junto con la representación paritaria de profesores y estudiantes en el Consejo Universitario (la designación del Rector aún dependía del presidente de la República).

El 21.X.1933, una nueva ley orgánica, provocada por un movimiento izquierdista dentro de la Universidad (Vicente Lombardo Toledano y otros) otorgó una plena autonomía, pero suprimió el carácter “nacional” de una universidad, considerada por el gobierno como sospechosa y peligrosa. Esta Ley Orgánica de la UNAM en realidad significó que el Gobierno se lavaba las manos en relación con lo que pudiera suceder en adelante en esta Universidad; la política gubernamental (Narciso Bassols), apartándose de la Uni-

versidad (a la que dotó de un patrimonio de diez millones, declarando que en adelante la Universidad no recibiría más ayuda económica) se dirigió hacia la “educación útil” y llevó, por ejemplo, hacia la creación del Instituto Politécnico Nacional (1937), y la formación de maestros de segunda enseñanza en la Escuela Normal Superior. Desde los cuarentas observamos de nuevo un acercamiento entre el gobierno y nuestra universidad, que de nuevo recuperó el carácter de “nacional”.

El 6.I.1945 se publicó la Ley Orgánica actual (del 30.XII.1944) que, mediante la creación de la Junta de Gobierno (órgano que, entre otras cosas, nombra al rector y a los directores de Escuelas, Facultades e Institutos, de una terna preparada por el Rector) trata de disminuir el ambiente político, que había surgido en los planteles alrededor de las elecciones de los directores, y que por la creación del Patronato quiso liberar al rector de ciertos problemas administrativos-financieros, para que pudiera dedicarse más a los temas técnicos de la organización de la enseñanza superior. A esta Ley Orgánica corresponde el Estatuto General de 1945, todavía en vigor, completado por varios Estatutos y Reglamentos de índole especial.

m) *Las relaciones entre Estado e Iglesia*

El artículo 130 Constitucional ha dado lugar a una legislación reglamentaria, anticlerical (Ley de Nacionalización de Bienes, 31.VIII.1935; Ley de Nacionalización de Bienes, 8.VIII.1944; Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional, 4.I.1926, publicada el 18.I.1927; Ley sobre Delitos y Faltas en Materia de Culto Religioso y Disciplina Externa, 2.VII-1926; y otras), normas que han caído progresivamente en desuso, pero que, desde luego, podrán ser utilizadas contra la Iglesia en caso de que ésta comenzara una campaña contra el gobierno; se trata de una “legislación de amenaza”.

h) *El Derecho Municipal*²⁷

Además de la descentralización funcional, o por servicio, existe la descentralización por territorio, como la municipal. A este respecto el artículo 115 Constitucional (reformado 20.VIII.1928, 29.IV.1933, 8.I.1943, 12.II.1947 y 17.X.1953) otorga el marco para las constituciones locales y las normas reglamentarias respectivas.

Sin embargo, la democracia municipal desgraciadamente no florece en nuestro país, a pesar de que precisamente la vida municipal puede ser una escuela cívica tan eminente (ya que allí se trata de problemas concretos, visi-

²⁷ Sobre este tema conviene consultar: Carballo Gutiérrez A., *El sistema municipal en México, desde su implantación hasta la Constitución de 1917, y la reforma en el D. F. de 1928 en Departamento Central*, México, 1936; Llave Hill, J. de la, *El municipio en la historia y en nuestra constitución*, México (UNAM), y Ochoa Campos M., *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, 1955, 538 pp.

bles; no de abstracciones ideológicas). Un factor negativo al respecto es la dependencia fiscal en la que viven los municipios (desgraciadamente, entre las pocas fuentes impositivas que la legislación del Estado, donde se encuentran, suele atribuirles, figuran los impuestos a cargo de cantinas, etcétera, de manera que una leal colaboración municipal con la tan necesaria campaña antialcohólica sería casi un suicidio fiscal).

Un caso especial, al respecto, es la capital y sus alrededores. Entre 1917 y 1928, el Distrito Federal tuvo autoridades locales de su propia elección, además de encontrarse dividido en municipalidades; esta coexistencia entre autoridades federales, que allí tuvieron su sede, autoridades locales y municipales, dio lugar a conflictos, y la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31.XII.1928 estableció el actual sistema del Departamento Central con sus Delegaciones, bajo el regente, nombrado y removido discrecionalmente por el presidente de la República. En 1941, la ley de 1928 fue sustituida por otra: actualmente rige esta materia la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1946 (D.O. 31-XII-1946), completada por la Ley de Hacienda del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del 31.XII.1941.

o) La Defensa Nacional

En relación con este tema queremos señalar la reorganización del ejército y de la armada, mediante la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, del 11.III.1926, la nueva Ley Orgánica de la Armada de México (D.O. 30. VIII.1944), y sobre todo la Ley del Servicio Militar del 11.IX.1940 y su Reglamento (D.O. 10.XI.1942).

En 1954 fue creada la Fuerza Aérea Mexicana (D.O. 2. VIII. 1954).

El 1.VII.1929, la justicia militar había sido reglamentada en una triada de leyes²⁸ restableciéndose al mismo tiempo los jurados militares. El 28.VIII. 1933 se mejoró el sistema, condensándose en un solo código todo lo referente a la justicia militar, y suprimiéndose de nuevo el jurado.

p) La justicia administrativa

Junto con el crecimiento absoluto y proporcional de la administración pública, y el crecimiento de la legislación administrativa, también era necesario ofrecer al público un sistema de recursos contra decisiones administrativas ilegales o inconvenientes. A este respecto encontramos en las diversas ramas de la administración soluciones propias, de reconsideración, revisión jerárquica, comisiones especiales de revisión,²⁹ etcétera, agotadas las cuales queda

²⁸ Ley Orgánica de Tribunales Militares, Ley Orgánica del Ministerio Público Militar y Ley Orgánica de Defensores Militares.

²⁹ Un famoso y acertado ejemplo, al respecto, es el Tribunal Fiscal de la Federación, que ejerce funciones judiciales aunque forma parte del poder ejecutivo (dentro del cual goza de un alto grado de independencia).

a la disposición del público, de manera uniforme, el amparo (inclusive, si el derecho administrativo requiere mayores requisitos que la Ley de Amparo para obtener la suspensión del acto reclamado, desde 1950 ya no es necesario agotar los recursos administrativos: art. 107-IV. Constitucional).

Junto con el crecimiento de la actividad estatal, gana terreno la idea de la responsabilidad patrimonial del estado por los actos antijurídicos realizados por sus funcionarios y empleados en el ejercicio de sus funciones. La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, del 31.XII.1941, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, y los Códigos Civil y Penal del D. F. ya ofrecen puntos de partida para tal responsabilidad, sin presentar aún un sistema claro y eficaz.

3. *El derecho penal*

En esta fase también fue promulgado bajo Portes Gil el nuevo Código Penal (D.F.) de 1929 (de 1228 artículos), cuyo padre fue José Almaraz, una obra inspirada en la Escuela Positiva, pero que ya desde el 17.IX.1931 fue sustituido por el Código actual (de 400 artículos), más ecléctico (Alfonso Teja Zabre, Luis Garrido, Ernesto G. Garza, José Ángel Ceniceros, José López Lira, Carlos Ángeles).

Este código ha sido modificado varias veces, a cuyo respecto merece mención especial (a causa de la confusión que ha creado en la mente de muchos) la reforma del 30.X.1941, que creó los delitos de disolución social.

Después de tantas modificaciones parciales, y en vista de la enorme diferencia entre el México de 1931 y el de hoy, se ha alegado frecuentemente que ya sería bueno hacer una obra nueva; sin embargo, los proyectos respectivos (1949, 1958) no prosperaron en el D.F., aunque sí influyeron en otras legislaciones locales (como del Estado de México y Michoacán). Mencionemos todavía el proyecto de un código penal tipo, que debe contribuir a la uniformación de la legislación penal mexicana (Porte Petit), de 1963.

Debe reconocerse, al respecto que la elaboración de un código penal, en nuestra época de desorientación dogmática general, es más difícil que en tiempos de Martínez de Castro, cuando prácticamente todos los juristas prominentes estaban de acuerdo con la escuela clásica.

Para aquel derecho penal especial que es el derecho militar penal, recordamos lo dicho sobre las reformas de 1929 y 1933.

4. *El sistema procesal y la organización de los tribunales*

En esta materia debemos distinguir entre el fuero federal, el principal fuero local (o sea el distrital) y los demás fueros locales ("la provincia"). Además debemos tomar en cuenta las normas que reglamentan el aparato (leyes que organizan los tribunales y el ministerio público) y otras que se refieren a lo que sucede dentro del aparato (códigos de procedimientos). En tercer lugar,

conviene distinguir entre el procedimiento civil, el mercantil, el penal, el laboral, el militar, y los diversos procedimientos administrativos.

En el presente párrafo no podremos entrar en detalles, y sólo indicaremos las innovaciones principales en cuanto a la organización de los tribunales y los procedimientos en materia distrital y federal.³⁰

Fue promulgado el nuevo código procesal civil federal del 31.XII.1942, inspirado por Adolfo Maldonado, quien, a su vez, se inspiró en el procesalismo italiano, que ya le había servido para formular el Código procesal civil de Guanajuato de 1934. Se trata de un código sistemático, que logra reducir el exceso de los procedimientos especiales.

En materia procesal-penal federal encontramos un nuevo código del 23. VIII.1934. Según Macedonio Uribe, en este Código, como en los distritales de la fase posrevolucionaria, hallamos ajustes técnicos, más bien que cambios fundamentales.³¹

Al lado de estos códigos, son importantes la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del 30.XII.1935, que sufrió una esencial reforma el 30.XII.1950, con la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, y la Ley del Ministerio Público Federal de 10.XI.1955. Procedimientos especiales relacionados con el derecho privado se encuentran, además, en el Código de Comercio de 1899 (artículos 1049-1414) y en la ley de Quiebras y Suspensión de Pagos del 31.XII.1942; y procedimientos relacionados con aquella zona gris entre derecho privado y público que constituye el "derecho social", pueden encontrarse en la Ley Federal del Trabajo del 18.VIII.1931, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 4.IV.1941 y el Código Agrario del 31.XII.1942. Un procedimiento penal federal de índole especial es el castrense, reglamentado en el Código de Justicia Militar del 29.VIII.1933 (que vino en sustitución del código respectivo del 20.IX.1901).

Para la publicación de la jurisprudencia federal, el Semanario Judicial de la Federación inició en 1917 su Quinta Época.

Una mención aparte merece, desde luego, el amparo, institución tan esencial para la convivencia ordenada entre ciudadano y autoridad, en México, la cual, desde su original función de defender los derechos individuales consagrados por la Constitución, se desarrolló hasta ser una institución de control de que la legalidad en general no sea violada en perjuicio de particulares (aunque este control queda limitado por el hecho de que sólo entra en función a petición del particular, y generalmente sólo tendrá efectos que se limiten al caso concreto).

Entre las leyes orgánicas, necesarias para dar eficacia real a varias disposi-

³⁰ Para todo lo demás, conviene consultar la magnífica síntesis presentada por el doctor Niceto Alcalá-Zamora en el *Panorama de derecho mexicano*, México, 1966. Para la historia del derecho procesal-civil y procesal-penal entre 1912 y 1942, conviene recurrir, además, a las contribuciones de Macedonio Uribe y de Pablo Madero a la *Evolución del derecho mexicano*, México, 1943, tomo II.

³¹ *Evolución del derecho mexicano*, México, 1943, II, p. 11.

siones de la nueva Constitución, es importante la Ley de Amparo de 1919.³² Su sucesora, la Ley de Amparo del 30.XII.1935 (que entró en vigor el 11.I.1936) ha sido reformada —junto con la Constitución— en 1950 (Diario Oficial 19.II.1951), una reforma a la que debemos la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo, que habían de aliviar la tarea de la Corte, y una ampliación de los efectos de sentencias de la Suprema Corte en amparo contra leyes (suplencia de la queja). Desde 1951 se ha introducido en el amparo mexicano, además, el discutido sobreseimiento por inactividad.

Después de esta “Reforma Miguel Alemán” hubo otra en 1962/3 (Constitución: 30.X.1962; Ley de Amparo, 3.I.1963) que creó el nuevo amparo en materia agraria, en protección de ejidatarios, comuneros y núcleos de población.

El 29.VIII.1932, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales, actualmente en vigor, vino a sustituir el código ya mencionado, de 1884. Este código surgió del Proyecto-Solórzano (de Federico N. Solórzano); son importantes las exposiciones de motivos del anteproyecto (1930) y del proyecto (1931).

Los defectos de este código procesal-civil de 1932 motivaron una serie de proyectos de reformarlo o sustituirlo, desde 1935, siendo el más importante el anteproyecto de 1948 (Santos Galindo, Castillo Larrañaga, Rubio Siliceo), que no prosperó en el D. F., pero que es la base de los códigos procesal-civiles de Sonora (1949) y Morelos (1954).

En cuanto al procedimiento penal del Distrito y Territorios Federales cabe mencionar, en sustitución del Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal para el Distrito y Territorios Federales, del 2.X.1919, los códigos del 15.XII.1929 y del 27.VIII.1931. Las otras leyes básicas para el sistema forense distrital son la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales del 30.XII.1932, desde entonces muchas veces modificada,³³ y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales del 29.XII.1954, que vino en sustitución de la Ley Orgánica del Ministerio Público del 2.X.1929, que a su vez sustituyó la ley respectiva de 1919. Mencionemos en relación con la materia procesal en general la reanudación de la publicación de la jurisprudencia local del Distrito y de los Territorios Federales, interrumpida en 1914, mediante la publicación de los Anales de Jurisprudencia (desde 1933).

En cuanto a “la provincia”: Las leyes y los códigos referentes a la materia procesal pueden agruparse en determinadas “familias”.³⁴

³² Véase Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, México, 1950, 3^a ed., pp. 125 y s.

³³ Desde el 10.XII.1926, el Distrito Federal cuenta para el enjuiciamiento de menores de 18 años, con un Tribunal de Menores, compuesto de un jurista, un médico y un educador. Su reglamentación actual se encuentra en D.O. 26.VI.1941.

³⁴ Véase la Síntesis elaborada por el doctor Alcalá-Zamora, mencionada en la nota n.º 30.

Por lo que se refiere a la abogacía: las principales fuentes de profesionistas, en esta fase posrevolucionaria, han sido la Escuela Nacional de Jurisprudencia, actualmente Facultad de Derecho, de la Universidad que ahora se llama UNAM, y la Escuela Libre de Derecho. A estas escuelas han sido añadidas, en estos últimos años, varias otras más, establecidas en la Capital, entre las que sobresale la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana. En los Estados existen actualmente también varias buenas escuelas de derecho (la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, la de la Universidad Autónoma de Guadalajara, la de la Universidad Veracruzana en Xalapa, de la Michoacana, de Chihuahua, etcétera).

A las asociaciones profesionales de los juristas mexicanos existentes en 1920 (Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, del 21.VI.1760, la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente de la Real de Madrid —del 3.III.1890— y la Orden Mexicana de Abogados —desde 1917—) se añadieron la Barra Mexicana (29.XII.1922) —que absorbió la Orden Mexicana de Abogados, y varias otras organizaciones más, algunas de marcado sabor radical, otras de índole más bien académica. Por faltar, empero, el principio de que sea obligatorio para un abogado entrar en una de estas organizaciones y someterse a su código de ética profesional y a sus órganos de control, estas asociaciones no tienen, en nuestro medio la importancia que, por ejemplo, en los EE.UU tienen las *Bar Associations*.

5. *El derecho internacional público*

Recordemos primero los puntos esenciales de la política mexicana en relación con dos grandes organismos internacionales: las Naciones Unidas y la OEA (antes Unión Panamericana).

Desde el 12.IX.1932, México entró en la Sociedad de Naciones, declarando empero que su entrada no implicaba un reconocimiento de la doctrina Monroe, mencionada en el artículo 21 del Pacto respectivo. Jugó luego un papel loable en relación con el ataque del Japón a China (1933) y de Italia a Etiopía (1935/6); también llamó la atención la actitud firme de México en relación con el drama español. Sobre todo Isidro Fabela hizo mucho, primero en la Sociedad de Naciones, luego en la Corte Internacional de Justicia, para mejorar la reputación internacional del país.

Desde el comienzo de esta organización, México fue miembro de las Naciones Unidas, en la que siempre jugó un papel activo, defendiendo el principio de la no-intervención, y colaborando en todo lo que pueda contribuir a la paz, al arbitraje internacional, al anticolonialismo, a la condena del racismo y al desarme. Además abogó por la desnuclearización de nuestra región.

También colaboró en el marco del Tratado de Montevideo (18.II.1960) con la formación de una zona de libre comercio latinoamericano, dentro de un plazo de 12 años (ALALC, formada por iniciativa de la CEPAL, Co-

misión Económica para América Latina, dependiente de las Naciones Unidas).

En cuanto a la organización regional más importante de nuestro continente, la Unión Panamericana (desde 1948 la Organización de los Estados Americanos), México participó en ella desde su creación, en 1889, figurando como anfitrión, en 1901/2, para la segunda conferencia panamericana, y de nuevo en 1945 para la Conferencia Panamericana sobre Problemas de Guerra y Paz. En el seno de dicha organización, México, que nunca tomó la iniciativa para una guerra de agresión, siempre defendió el principio de la no-intervención, de modo que fue un triunfo nacional cuando la séptima conferencia (1936, Buenos Aires) finalmente aceptó este principio. En aquella misma conferencia, México presentó su interesante Código de la Paz. En 1948, México participó en la transformación de la Unión Panamericana en OEA (Bogotá, 1948). Desde 1959, cuando esta organización regional comenzó a tratar el caso de Cuba, la actitud independiente de México ha llamado mucho la atención.

Mencionemos finalmente que a pesar de haberlo firmado, México nunca ratificó el Código Bustamante de Derecho Internacional Privado, del 20.II.1928, interesante producto de la colaboración panamericana, por contener principios incompatibles con el de la territorialidad del derecho mexicano, formulada en forma tan extremista en los artículos 12 y 13 del Código Civil de 1928.

Ya hemos mencionado el problema de las reclamaciones contra México por los daños sufridos durante la Revolución, y la discusión surgida con empresas y autoridades extranjeras sobre la aplicación retroactiva de ciertas innovaciones, contenidas en la Constitución de 1917.³⁵

En 1923 fue creada la Comisión General de Reclamaciones³⁶ (que encuentra antecedentes en los tribunales especiales, establecidos en 1839 y en 1868 para decidir sobre las reclamaciones de extranjeros contra México), cuya labor termina finalmente en el Convenio de Finiquito de Reclamaciones del 19.XI.1941.

Recordemos al respecto la adhesión de México a las doctrinas Calvo y Drago y el punto de partida para la obligatoriedad de la "Cláusula Calvo", que encontramos en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en relación con tierras, aguas y sus adiciones, cuya propiedad correspondiera a extranjeros.³⁷

³⁵ Le ayudó a Carranza, para obtener el reconocimiento por parte de Washington, haber expedido el Decreto del 10.V.1919, que promete indemnización de todo daño sufrido a consecuencia de los movimientos revolucionarios.

³⁶ Sobre los Tratados de Bucareli y la Comisión General de Reclamaciones, véase la contribución de Ernesto Enríquez a *La evolución de derecho mexicano*, México, 1943, I, pp. 103 y ss.

³⁷ La "Cláusula Calvo", que México exige en la actualidad en relación con cualquier adquisición de intereses en México que hiciera algún extranjero, implica la renuncia del extranjero en cuestión al recurso a la presión sobre México por parte de las autoridades.

Importante para el derecho internacional público mexicano es la doctrina Estrada, surgida de una declaración del secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, del 27.IX.1930; fue consecuencia del recuerdo de tantos perjuicios, sufridos por México en su regateo con Washington sobre el reconocimiento de ciertos gobiernos mexicanos. Esta doctrina enuncia que México no seguirá la práctica denigrante de reconocer o no los gobiernos de países afectados por crisis políticas, sino que se limitará a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos: el reconocimiento o no reconocimiento no debe ser objeto de negociaciones en un ambiente de "do ut des".

Queremos mencionar dos últimos puntos, relativos al derecho internacional público del México posrevolucionario. El 3.II.1944 se celebró el Tratado de Aguas Internacionales entre los EE.UU. y México, que posteriormente, por no fijar concretamente la calidad del agua que los EE.UU deben entregar a México, dio lugar al conflicto sobre la salinidad del río Colorado, que causa daños a la agricultura del Valle de Mexicali.

Finalmente, merece mención la liquidación del asunto del Chamizal. Cambios del cauce del Río Bravo habían causado dudas respecto de la línea fronteriza entre México y los EE.UU; este problema encontró una solución en un laudo arbitral de 15 de junio de 1911, con el que los EE.UU cumplieron finalmente en 1962.

6. *El derecho agrario*

Dentro de la reglamentación del artículo 27 Constitucional, se destacan la Ley de Ejidos (28.XII.1920);³⁸ la creación de la Procuraduría de Pueblos, que debía patrocinar gratuitamente a los pueblos en relación con sus trámites de restitución (Decreto del 22.XI.1921; en 1923, esta Procuraduría ha sido incorporada al Departamento de Asuntos Indígenas); la abrogación de la Ley de Ejidos por este mismo Decreto del 22.XI.1921, que señala nuevas bases para la subsecuente legislación agraria; el Reglamento Agrario (10.IV.1922), que introduce la pequeña propiedad inafectable; la Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (19.XII.1925); la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (23.IV.1927) que —*inter alia*— detalla el procedimiento agrario; la Ley del 25.VIII.1927 que reforma las normas sobre la repartición de tierras ejidales de su propio país. Desde luego otros gobiernos (como el norteamericano) han alegado que cualquier gobierno tiene el deber, pero también el derecho, de proteger sus intereses nacionales en otros países, y a este respecto una renuncia privada por parte de sus nacionales no es eficaz, de modo que la validez de la Cláusula Calvo es discutible.

³⁸ La Ley del 1.I.1920, de la Deuda Agraria, que prevé la emisión de bonos amortizables durante 20 años, devengando un interés de 5%, para indemnizar con ellos a los hacendados afectados, no ha dado resultados prácticos más allá de una sola, primera emisión: en la práctica la afectación de una propiedad para fines de dotación, ampliación de ejido o formación de nuevos centros de población, no da lugar a indemnización alguna.

dales y la constitución del patrimonio parcelario ejidal (luego reformada el 26.XII.1930 y el 29.XII.1932); la nueva Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 21.III.1929, que intenta reducir el tiempo que pueden durar los trámites agrarios; el Decreto del 23.XII.1931, que excluye el amparo de la materia agraria; las reformas constitucionales del 9.I.1934 al artículo 27 Constitucional, reforma precursora del Código Agrario del 22.III.1934, que —*inter alia*— introduce el requisito de que la pequeña propiedad agrícola, para ser respetada, debe encontrarse en explotación, y los tres sucesivos códigos agrarios (22.III.1934, 23.IX.1940 y, el más sistemático, del 31.XII. 1942).

Desde luego, una fase floreciente de la política agraria radical ha sido el régimen de Cárdenas, 1934-1940, en cuya época se podía observar una tendencia a estimular la organización de los ejidos sobre una base colectivista.

Importante ha sido también, en 1938, la adición de la fracción VII al artículo 27 Constitucional, para que núcleos de población que de hecho o de derecho guardan estado comunal puedan disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que les hayan sido restituidas, añadiéndose formalmente una cuarta categoría a las formas de propiedad agraria: la comunal, que se junta a la ejidal (en sus dos manifestaciones de ejidos colectivos o de parcelas individuales), la pequeña propiedad (no necesariamente tan “pequeña”, de acuerdo con nuestra legislación agraria) y la —todavía no eliminada— gran propiedad.

En cuanto a este último tema: la Constitución de 1917 no niega validez a la propiedad latifundista: se limita a obligar al propietario a fraccionar el latifundio y vender los lotes, amenazándole, en caso de incumplimiento, con expropiación mediante el pago de la indemnización correspondiente. Además, autorizó a las legislaturas locales determinar la extensión máxima de tierra de la que un solo individuo puede ser dueño, dentro de la jurisdicción del Estado en cuestión. La lucha contra el latifundio se encontró luego con el obstáculo de que pocos Estados expedieron las leyes necesarias, y algunos (como Chihuahua y Colima), que sí elaboraron una legislación al respecto, fijaron extensiones máximas demasiado generosas (como de 500 hectáreas de terrenos de riego y sus equivalentes). Cuando en 1947 se federalizó esta materia, quedó una molesta contradicción entre las fracciones XV y XVII del artículo 27 Constitucional.³⁹ Además queda frenada la eliminación de los latifundios por el hecho de que sólo las necesidades agrarias de pueblos que se encuentren a menos de siete kilómetros de distancia respecto de un latifundio, pueden dar lugar a dotación, y que la creación de nuevos centros de

³⁹ La fracción xv establece como máxima extensión de la pequeña propiedad la de 100 hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierras, mientras que la fracción xvii dispone que las legislaturas de los Estados expedan leyes para fijar la máxima extensión de la propiedad rural (extensión que, según se supone, es precisamente el señalado máximo de la pequeña propiedad). Esta reforma fue publicada en D.O. 12.II.1947.

población (que no se halla restringida por la mencionada regla de los siete kilómetros), se encuentra en la práctica frenada por otra circunstancia: el deber de pagar una indemnización al latifundista (ex-latifundista) afectado.

Muchas normas agrarias también se refieren al crédito agrícola, uno de los puntos débiles del sistema. Desde el 10.II.1926 existe el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y la Ley del 16.III.1926 prevé la creación de bancos ejidales (que llenan un hueco, ya que los terrenos ejidales no pueden ser hipotecados o embargados, de modo que el crédito particular no entra fácilmente en esta rama). En 1931 fue expedida la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores, pero el gran paso, al respecto, fue dado cuando el 2.XII.1935 fue creado el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Importantes pasos adicionales han sido la expedición de la Ley de Crédito Agrícola, de diciembre de 1955, y la creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (15.IV.1959). Para el financiamiento de la producción agrícola destinada a la exportación, el Banco Nacional de Comercio Exterior S. A., empresa para-estatal, también ofrece ayuda. Además debe mencionarse el apoyo que recibe el campesino a través de la organización del mercado de sus productos, debida a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que desde 1961 sustituye organismos semejantes anteriores (Comité Regulador del Mercado del Trigo, 1934; Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, D.O. 12. VIII.1938; Nadirsa, D.O. 18.VI.1941; CEIMSA, decreto del 14.VII.1949). Como organismo auxiliar del crédito agrícola cabe mencionar, además, la ANDSA, Almacenes Nacionales de Depósito S. A.

Además de estas normas, merece atención la Ley de Tierras Ociosas del 28.VI.1920 (suspendida el 12.VI.1926, reimplantada el 27.VII.1934 y abrogada el 30.XII.1950), que permitía a los ayuntamientos intervenir para arrendar a agricultores interesados las tierras laborables, no debidamente trabajadas por sus dueños, y que se ha quedado más bien letra muerta.⁴⁰ Además debe mencionarse el decreto del 2.VIII.1923 ("Ley de tierra libre"), que permite que mexicanos mayores de 18 años reciban terrenos nacionales bajo la condición de ocuparlos, de acotarlos y de dedicarse personalmente a su explotación durante cuando menos dos años consecutivos. Este decreto fue sustituido por la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demásías y Excedencias, (30.XII.1950; D.O. 7.II.1951), con su distinción entre los terrenos nacionales que pueden ser enajenados, donados o arrendados a personas interesadas, con limitaciones de superficie, dependientes de la clase de terrenos, las demásías, que pueden ser objeto de composición con los poseedores, y los terrenos baldíos (o sea todavía no deslindados ni medidos, pero propiedad de la Nación) que no pueden ser objeto de composición, venta, donación o arrendamiento. Este Decreto ya no es eficaz, a causa de su contradicción con

⁴⁰ Se trataba de terrenos, en que las labores agrícolas no hayan sido iniciadas en determinadas fechas, que las legislaturas de los Estados debían fijar, cultivo por cultivo.

la nueva versión (31.XII.1962) del artículo 50 del Código Agrario, que dispone que los terrenos en cuestión deben destinarse a fortalecer el ejido, incluyendo los nuevos centros de población ejidal, de modo que particulares ya no pueden reclamar estos terrenos con el fin de constituir propiedades privadas.

En materia de colonización también debemos mencionar las leyes del 5.IV.1926 y del 30.XII.1946 (derogada el 31.XII.1962).

Contra resoluciones dotatorias o restitutorias a favor de pueblos, no procede el amparo, desde una reforma al artículo 27 Constitucional del 23.XII. 1931; esta eliminación del amparo en una materia tan importante fue luego suavizada, en febrero de 1947, en beneficio de personas que habían sido afectadas por tales resoluciones, a pesar de tener certificado de inafectabilidad.⁴¹

El esfuerzo para mejorar la condición del campesino mexicano también se manifiesta en la Ley de Educación Agrícola (D.O. 6.VII.1946) y en la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero (D.O. 30.XII.1961).

El resultado de todo lo anterior ha sido, al comienzo del régimen diazordazista, que casi cincuenta millones de hectáreas (en parte de muy buena tierra) se encontraban repartidas entre más de dos millones de jefes de familia, ejidatarios, además del reconocimiento de inafectabilidad a más de un millón de pequeños propietarios, la aplicación de sistemas de riego a unos tres millones de hectáreas, la organización del marco dentro del cual podrá desarrollarse el crédito agrícola, el impulso dado a la enseñanza agrícola y asistencia técnica al mejoramiento de semillas, además de la sensible disminución del analfabetismo en el campo, la paulatina extensión del seguro social al obrero agrícola, la creación del seguro agrícola, la organización del mercado de productos agrícolas (precios de garantía, CONASUPO y sus predecesores), y el mejoramiento de las instalaciones de almacenaje. Quizas, todo esto es poca cosa en comparación con los sueños de los futuristas, pero cualquiera que sepa por propia experiencia cuán difícil es trasladar un programa general, por plausible que sea, hacia la realidad social, reconocerá los méritos de lo alcanzado.⁴²

7. *El derecho laboral*

Punto de partida para esta rama del derecho posrevolucionario ha sido, desde luego, el artículo 123 Constitucional. Durante los primeros años hubo

⁴¹ Para la reforma constitucional del 30.X.1962, referente al amparo en materia agraria, véase I. Burgos, *El amparo en materia agraria*, México, 1964. obra que será absorbida por la séptima edición del Juicio de Amparo de este autor.

⁴² Sin embargo, según cálculos de S. Eckstein, publicados en *El marco económico del problema agraria mexicano*, México, 1968, existen en la actualidad en México unos 3.5 millones de peones sin tierra propia, y esta cantidad está creciendo. La solución de este problema probablemente consistirá en una rebaja del límite máximo de la pequeña propiedad, junto con la propaganda por el control de la natalidad y el fomento del cooperativismo.

dudas sobre la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, allí previstas, respecto de conflictos *individuales* de trabajo (la Constitución hablaba de “capital” y “trabajo”, no de patrones y obreros), y sobre todo, dudas sobre el carácter de las Juntas: ¿eran “tribunales”? En 1924, la Suprema Corte de Justicia decidió claramente que las Juntas eran tribunales y eliminaba toda duda sobre su constitucionalidad, actitud luego confirmada por un famoso estudio del licenciado Narciso Bassols, premiado en un concurso organizado en 1924 por la Confederación de Cámaras Industriales.

Desde 1929, se comprendió la conveniencia de sustituir el pluralismo de las leyes locales, reglamentarias del artículo 123 Constitucional, por una sola ley federal, y después de la necesaria reforma a los artículos 73 y 123 Constitucional (1929) pudo expedirse la Ley Federal del Trabajo del 18.VIII. 1931 (por su extensión y el carácter especial de sus principios fundamentales, en realidad un código laboral).

Después de la mencionada reforma del artículo 123 Constitucional de 1929 ha sido de especial importancia la tercera reforma de este artículo, relativa al derecho de huelga (D.O. 31.XII.1938), la quinta reforma, que extendió las garantías constitucionales laborales a los servicios públicos (D.O. 5.XII.1960), y la séptima reforma (D.O. 21.XI.1962), que pone las bases concretas para la participación en utilidades, prevista en forma abstracta desde 1917, además de mejorar la posición de menores de edad, de modificar el sistema de los salarios mínimos y de aumentar la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, disminuyendo la posibilidad de que sean despedidos arbitrariamente (aunque recibiendo una indemnización).

También independientemente de reformas constitucionales, la Ley Federal del Trabajo ha sido reformada varias veces (en 1934, en relación con la situación laboral de los maestros de las escuelas, financiadas por los patrones, o sea las “Escuelas Artículo 123”; en 1936, en relación con el pago del séptimo día; en 1939 en relación con el derecho por parte de los sindicatos de dedicarse a asuntos políticos, etcétera).

Una nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 21.II.1940 (reformada el 7.I.1953) continúa la corriente de normas sobre esta materia, iniciada por Decreto del 24.III.1813, y perpetuada por las Leyes de Responsabilidades del 13.XI.1870 y 29.V.1896. Estas normas son completadas por los diversos Códigos Penales.

Al régimen de Camacho se debe la base para el sistema del seguro social, en México (Ley del 19.I.1943).⁴³ Para la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, primero hubo una Ley de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, el 30.XII.1959 sustituida por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

⁴³ Hubo intentos previos, a partir de 1921.

(ISSSTE). Al lado de esta ley debe mencionarse una especial Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (D.O. 28.XII.1961).

La Oficina del Trabajo, creada en 1911 como dependencia de la Secretaría de Fomento, se independizó el 30.XI.1932, convirtiéndose en Secretaría del Trabajo, el 31.XII.1940 (desde el 21.XII.1946, Secretaría del Trabajo y Previsión Social). Desde el 11.IX.1933 funciona, además, en esta materia, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Mencionemos finalmente la activa colaboración mexicana con los organismos internacionales, sobre todo la OIT, para la creación de una plataforma supranacional de protección mínima al obrero, deseable, entre otras razones, para que los países que otorguen menos beneficios a sus obreros, no perjudicarán, mediante su exportación, a los países que a este respecto muestren más generosidad.

Importante es también el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 25.IX.1938 (reformado el 4.IV.1941 y el 30.XII.1947), que en vista de la mencionada extensión de las garantías constitucionales laborales a los trabajadores públicos, cedió finalmente su lugar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B. del artículo 123 Constitucional (27.XII.1963). En relación con esta categoría de trabajadores también debemos mencionar la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales (D.O. 6.XII.1954).

8. *El Derecho Civil*

Durante la fase posrevolucionaria, el tradicional prestigio de la escuela exegética, con autores como Aubry y Rau, o Lauren⁴⁴ cedió ante actitudes más modernas, como la de Planiol. Esta innovación de la dogmática, junto con las ideas socialistas y la modernización general del ambiente mexicano, impulsó hacia un rejuvenecimiento de la legislación civil, y siendo el Código Civil del Distrito y Territorios Federales el habitual código modelo para las entidades de la República, el gran acontecimiento posrevolucionario en esta materia ha sido la expedición del Código Civil distrital de 1928, elaborado desde fines de 1926.⁴⁵

Este código que entró en vigor el 1.X.1932, es menos individualista que su predecesor.⁴⁶ Sufrió varias importantes modificaciones (la introducción

⁴⁴ Véase Ed. Trigueros Saravia, en *Evolución del derecho mexicano*, II, p. 236.

⁴⁵ El proyecto de este Código civil, turnado a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sufrió una importante modificación en los artículos 12 y 13, que cambiaron desde la interpretación de la "ley personal" como ley de la nacionalidad (y del domicilio en caso de polipátridas o apátridas), hacia el actual sistema, extremadamente territorialista.

⁴⁶ Un clásico estudio crítico al respecto es: Castán Tobeñas, *El nuevo código civil mexicano*; un Ensayo de Código Privado Social, en *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, 1930, pp. 47-79. Véase también: García Téllez (1), *Motivos, colaboración y concordancias del Nuevo Código Civil Mexicano*, México, 1932, 166 pp.

del principio de la responsabilidad objetiva; la referencia, por lo que se refiere a indemnizaciones por muerte o invalidez temporal o permanente, a las cuotas de indemnización, previstas en la Ley Federal del Trabajo —modificación de 1939—; algunos cambios, necesarios a la luz del requisito constitucional de la igualdad de los sexos, etcétera). Además, el decreto sobre la congelación de ciertas rentas (del 30.XII.1948, seguido por varios otros decretos distritales sobre esta materia, que inspiraron normas semejantes en los Estados), y la ley relativa a la propiedad por pisos (15.XII.1954) llegaron a reglamentar, fuera del código, importantes materias de derecho civil.

También salió del Código Civil la materia del derecho de autor, ahora federalizada (1948; reformas en D.O. 31.XII.1956 y D.O. 21.XII.1963).

A pesar de las modernizaciones y añadiduras parciales, desde varios aspectos, el Código Civil distrital resulta actualmente insuficiente para la práctica jurídica de nuestro Distrito Federal moderno (los 25 artículos sobre la responsabilidad extracontractual, por ejemplo, no pueden cubrir adecuadamente esta materia; siendo México actualmente un país en pleno desarrollo, la creciente industria y el tráfico, cada año más denso, provocan problemas de responsabilidad extracontractual para los cuales necesitaríamos disposiciones más detalladas). No es sorprendente, por lo tanto, que varios Estados de la República se hayan apartado del Código Civil distrital, buscando sus propios senderos (a este respecto son de interés especial Morelos y Sonora).

9. *El Derecho Mercantil*

La modernización de México se manifiesta, *inter alia*, en una gran cantidad de modificaciones en su derecho mercantil. A *grosso modo*, estas modificaciones llegaron en dos grandes oleadas, una centrada alrededor del año de 1926, otra de mediados de los treintas.

Las primeras innovaciones importantes fueron, en 1924, una reglamentación especial de la suspensión de pagos de bancos y establecimientos bancarios (14.VIII.1924), una reglamentación de los bancos refaccionarios (29.IX.1924) y finalmente, el 24.XII.1924, una Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, y una ley que crea la Comisión Nacional Bancaria (en sustitución del control, ejercido por los interventores, nombrados especialmente para cada banco, de acuerdo con la ley bancaria de 1897).

De esta época es también la ley que rige el Banco de México (25.VIII.1925). Dos años después se reglamentan las compañías de fianzas (11.III.1926), y se introduce en México un experimento, basado en las ideas del jurista y político panameño Ricardo J. Alfaro, estableciendo bancos de fideicomiso (30.VI.1926),⁴⁷ en un intento de otorgar a la creciente economía mexicana las ventajas que el “trust” anglosajón ha aportado, por ejemplo,

⁴⁷ Esta ley (D.O. 9.VII.1926) está conectada con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios a través del artículo 73 de ésta. Todavía considera el fideicomiso como un mandato irrevocable.

a la economía norteamericana. Luego, el 31.VIII.1926, una nueva ley bancaria sustituye la de 1924, y absorbe las mencionadas leyes sobre suspensión de pagos, bancos refaccionarios, bancos de fideicomiso, compañías de fianzas y almacenes generales de depósito (reglamentado por una ley porfirista del 16.II.1900).

De aquel mismo año era la Ley General de Sociedades de Seguros (25.V.1926, Reglamento 25.XI.1926), abrogada por dos leyes del 26.VIII.1935, la Ley sobre el Contrato de Seguro, y la Ley General de Instituciones de Seguros, saliendo esta materia progresivamente de los códigos civiles.

El 26.VI.1928 el país recibió nuevas leyes sobre patentes de invención y sobre marcas, avisos y nombres comerciales.

De 1931 debe mencionarse la Ley Monetaria que apareció en el Diario Oficial del 27.VII.1931.

La próxima gran innovación fue la Ley General de Instituciones de Crédito, del 28.VI.1932, basada, ya no en una distinción entre diversos tipos de banco, sino en una clasificación de determinadas operaciones bancarias (esta ley fue abrogada por la del 3.V.1941).

Entre tanto, una comisión especial (con Felipe de J. Tena, Daniel Quiroz y otros) había preparado un anteproyecto (de 1929) para un nuevo Código de Comercio. Como el estudio de este proyecto tomó mucho tiempo, el gobierno decidió impulsar, entre tanto, la expedición de leyes especiales en materia mercantil, para hacer, finalmente, una magna compilación de toda esta rama del derecho, compilación para la cual el momento aún no ha llegado. Desde entonces hubo varios proyectos para un nuevo Código de Comercio (1943, 1947, 1952, 1960), pero ninguno prosperó.

La serie de estas leyes especiales comenzó por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (D.O. 27.VIII.1932), inspirada en los convenios de Ginebra sobre las letras de cambio y los cheques, además de basarse en las doctrinas francesa e italiana. Esta ley reglamenta de nuevo el *trust* (fideicomiso; Art. 346 y ss.), apartándose de la original construcción del fideicomiso como mandato, para adherirse a las nuevas ideas,⁴⁸ que acercan el fideicomiso a una fundación (un capital, temporalmente destinado, afectado, a cierta finalidad, y entre tanto administrado por una institución financiera especial).

Siguen, en 1934, la Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O. 4.VIII.1934) —inspirada en la doctrina italiana (d'Amelio, Vivante)— y la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público (D.O. 31.VIII.1934).

Del año siguiente es importante la Ley de Instituciones de Seguros (D.O. 31.VIII.1935), inspirada en el derecho de Suiza y de Francia, y en el Proyecto Mossa. Mencionemos de 1936 la nueva Ley orgánica del Banco de México (28.VIII.1936); de 1938 cabe mencionar la Ley de Sociedades Cooperativas

⁴⁸ Importante era, a este respecto, un artículo de Pierre Lepaulle, "La Naturaleza del Trust", publicado en la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, III, enero-marzo, 1932).

(D.O. 15.II.1938), que continúa y mejora los intentos legislativos respectivos de 1927 y de 1933, sin lograr dar al cooperativismo mexicano el auge que, por ejemplo, esta forma de organizar la economía ha alcanzado en los países escandinavos.

Desde 1940 se expedieron varias normas para reglamentar el comercio de valores de bolsa. En 1953, la Ley de la Comisión Nacional de Valores (D.O. 31.XII.1953) ofrece una reglamentación global al respecto, inspirada en la Securities Exchange Commission norteamericana.

Importante es, además, la breve Ley que Establece Requisitos para la Venta al Pùblico de Acciones de Sociedades Anónimas, (D.O. 1.II.1940), cuyo artículo 13, saliendo del tema principal de esta ley, obliga subsidiariamente a los administradores frente a terceros, por los actos ilícitos, imputables a la compañía.

De 1941 debe mencionarse la nueva reglamentación de las Instituciones de Crédito (D.O. 31.V.1941), la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria (D.O. 26.VIII.1941), la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo (D.O. 5.VI.1941) y, sobre todo, la nueva Ley Orgánica del Banco de México (31.V.1941) y de 1942 la reforma del derecho relativo a las quiebras y la suspensión de pagos (31.XII.1942; D.O. 20.IV.1943), y a las instituciones de fianzas (31.XII.1942, D.O. 12.V.1943). Estas últimas recibieron una nueva reglamentación en 1950 (D.O. 29.XII.1950). Además, en los D. O. del 5.III.1943 y del 31.XII.1943 se encuentran las nuevas normas en materia de propiedad industrial, que vienen a sustituir las del 26.VI.1928. Recordemos, a este respecto, que México denunció el 10.III.1942 el Arreglo de Madrid del 14.IV.1891 sobre el registro internacional de marcas de fábrica o de comercio, de modo que desde 1963 México ya no está obligado a proteger las marcas depositadas en la Oficina Internacional de Berna. En materia de patentes debe mencionarse que el texto actual de la Convención de París (revisada en Bruselas, 14.XII.1900; Washington, 2.VI.1911; la Haya, 6.XI. 1925 y finalmente en Londres, 2.VI.1934) ha sido promulgado en México y publicado en el D.O. del 18.VII.1955. De 1950 debemos mencionar la Ley del Ahorro Nacional (D.O. 30.XII.1950), y de 1951 la Ley de Sociedades de Inversión (reformada en 1954, 1955 y 1963). Otra importante materia salió del Código de Comercio cuando fue promulgada la Ley de Navegación y Comercio Marítimo del 10.I.1963 que fundamentalmente corresponde al proyecto elaborado por el doctor Raúl Cervantes Ahumada (D.O. 21.XI.1963).

10. *La cultura jurídica de la fase posrevolucionaria*

No sólo desde el punto de vista de la legislación, sino también en cuanto al desarrollo de la dogmática jurídica, de la enseñanza del derecho y de los contactos con las figuras prominentes extranjeras, la fase posrevolucionaria ha sido muy importante para nuestra materia.

La enseñanza del derecho se concentró sobre todo en dos grandes centros,

la escuela respectiva de la Universidad Nacional, y la Escuela Libre de Derecho, a los cuales se ha añadido, en estos últimos años, otro centro de creciente importancia, la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana; al lado de estos planteles, establecidos en la Capital, merecen especial mención las facultades de derecho de la Universidad Michoacana (Morelia), de la Universidad Veracruzana (Xalapa), de la Universidad Autónoma de Guadalajara, la de Chihuahua y la de Guanajuato.

Para el desarrollo de la cultura jurídica mexicana han sido importantes, también, en 1940, la creación del Instituto de Derecho Comparado (desde 1968 Instituto de Investigaciones Jurídicas), por iniciativa de Felipe Sánchez Román, los cursos de invierno en la Facultad de Derecho de la UNAM, la creación del Doctorado (1949), allí mismo, y los cursos de formación de maestros (1964), ahora absorbidos en los Estudios Superiores de nuestra Facultad.

El desarrollo de las comunicaciones y el auge de los museos, hoteles y otros servicios turísticos, en México, durante la fase posrevolucionaria y sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial, añadidos a las demás ventajas de este país (como son la belleza del paisaje, los monumentos arqueológicos y coloniales, lo benigno de su clima, el color de su folklore y la cordialidad y el sentido de humor de sus habitantes) hicieron de México sede de varios congresos jurídicos especializados; en conexión con ellos, o por invitación especial, llegaron famosos juristas extranjeros a México, en calidad de conferencistas. Me limitaré a mencionar a Hans Kelsen, y a Jiménez de Asúa.

Diversos nuevos institutos y academias especializados en alguna rama del derecho han sido fundados en estos últimos decenios, algunos de los cuales no correspondían a una verdadera necesidad o a un auténtico interés de sus fundadores y miembros, de modo que eran de corta duración, mientras otros siguen funcionando y contribuyen mediante sus publicaciones, conferencias, mesas redondas, gestiones ante autoridades, críticas, etcétera, al innegable auge de nuestra ciencia, del que hemos sido testigos en la fase posrevolucionaria (un auge muy visible a la luz de la comparación histórica, pero que no impide que la mayoría de los juristas proteste por las verdaderas o pretendidas fallas del ambiente académico-jurídico).⁴⁹

En casi cada una de las ramas del derecho que hemos mencionado, las últimas generaciones han visto publicar cuando menos un tratado mexicano fundamental. En materia constitucional, se destaca la obra de Felipe Tena Ramírez; en materia administrativa, la de Gabino Fraga y la de Andrés Serra Rojas; Raúl Carrancá y Trujillo y Francisco González de la Vega ofrecen tratamientos generales del derecho penal, y Carlos Franco Sodi del derecho procesal-penal. El derecho penal militar ha sido tratado en forma global por Ricardo Calderón Serrano y Roberto Bonilla. En materia laboral es funda-

⁴⁹ Esto recuerda la observación de un periodista norteamericano, de que la cultura estadounidense goza ahora de su época de oro, pero que todo el mundo está quejándose que las cosas se ven tan amarillas...

mental la obra de Mario de la Cueva; además, el procedimiento laboral ha encontrado un tratamiento panorámico en la obra de Alberto Trueba Urbina. En materia agraria, las obras de Lucio Mendieta y Núñez ofrecen una orientación global, y el derecho civil encontró a un continuador de los tratados de Calva, Mateos Alarcón y Verdugo, en Rafael Rojina Villegas. Para el derecho procesal-civil, el interesado encuentra una buena introducción panorámica en la obra de Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga y para el amparo en la de Ignacio Burgoa. Roberto Mantilla Molina, Joaquín Rodríguez y Rodríguez y Felipe de J. Tena escribieron sus grandes tratados sobre el derecho mercantil. Para el derecho internacional público mexicano pueden citarse los autores J. Manuel Sierra, A. Francisco Ursúa y César Sepúlveda.

También las materias más teóricas, como la sociología (Recaséns Siches), la teoría general del estado (una vez más Mario de la Cueva), el derecho romano (¿permitirá la “modestia académica” que me mencione a mí mismo?), la historia del derecho patrio (T. Esquivel Obregón) y la teoría general y filosofía del derecho (Eduardo García Márquez, Óscar Morineau, nuevamente Luis Recaséns Siches, otra vez Rafael Rojina Villegas, Preciado Hernández) recibieron un tratamiento global en obras panorámicas, de buen nivel académico. Alrededor de estos tratados generales, a los que deberíamos añadir el Panorama de Derecho Mexicano, editado en 1965 por un equipo de especialistas, coordinados por el Instituto de Derecho Comparado de nuestra Universidad, se formó una corona de importantes monografías, en algunos casos de nivel académico superior al del tratado general correspondiente (mención especial merece la cantidad de estudios que fueron editados entre 1937 y 1943 en homenaje a la Escuela Libre de Derecho, en su vigésimo quinto aniversario). Tengo que resistir a la tentación de mencionar nombres al respecto, por encontrarme en la imposibilidad de trazar una línea objetiva entre los de la primera categoría y la gran masa de los meramente buenos. Ha sido un privilegio conocer personalmente a tantos de ellos, en estos últimos veinte años que he tenido el gusto de vivir en el ambiente académico mexicano; por otra parte, en este momento me llega a la memoria la melancólica observación de A. Comte, de que la humanidad se compone de vivos y de muertos, y que estos últimos forman la gran mayoría.

Ha quedado rezagada la elaboración de enciclopedias y diccionarios de derecho (aunque tampoco falta por completo esta rama: recuérdese el *Diccionario de José Herrera Alarcón* y el *Diccionario de Derecho Procesal* de Ed. Pallares). Tampoco prosperaron los intentos privados de dar a México un buen prontuario de jurisprudencia. Mejor resultado se obtuvo con los repertorios de legislación, a cuyo respecto destaca la útil obra de Pedro Suinaga Luján, que cubre el periodo de 1931 a 1953. Abundan, además, las ediciones de leyes comentadas, y respecto de las principales leyes federales y distritales existen ediciones de hojas sustituibles con “servicio de modificaciones”.

Traducciones de obras extranjeras, relevantes para el derecho mexicano (a veces refiriéndose concretamente a nuestro derecho, como en el caso de J. Kohler, *El derecho de los aztecas*) ayudan a completar este panorama,⁵⁰ además de útiles bibliografías generales (Margarita de la Villa y José Luis Zambrano; John T. Vance y Helen Bartlett) y especiales.

Además, y en vista del hecho de que el derecho moderno se desarrolla en gran parte a través de estudios, publicados en forma de artículo, deben mencionarse las buenas revistas jurídicas que surgieron en la fase posrevolucionaria. Desgraciadamente, muchas de ellas tuvieron una vida breve, y el ejemplo de la Revista General de Derecho y Jurisprudencia (1930-1934, Vázquez del Mercado) demuestra que esto de ningún modo ha sido siempre la consecuencia de su falta de calidad.

Mencionemos al respecto las siguientes publicaciones periódicas: la revista que publica nuestra Facultad, y que desde su fundación en 1922 algunas veces cambió de nombre (*Revista de Ciencias Sociales*, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* —desde 1939— y *Revista de la Facultad de Derecho de México* —desde 1951—); el *Boletín del Instituto de Derecho Comparado* (actualmente Instituto de Investigaciones Jurídicas), desde 1948; la *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho* (desde 1914); el *Boletín Bibliográfico de la Escuela Libre de Derecho* (1940-1942); la *Revista General de Derecho y Jurisprudencia* (Vázquez del Mercado, 1930-1934); *Ius* (Luis Garay, Juan Landerreche Obregón, 1938-1958); *El Foro* (desde 1913, órgano de la Orden Mexicana de Abogados, actualmente Barra de Abogados); *El Foro de México* (Eduardo Pallares, desde 1953 hasta 1964), *Criminalia* (órgano de la Academia de Ciencias Penales, con José Ángel Ceniceros y otros, desde 1933), la *Revista de Derecho Notarial Mexicano* (desde 1957), la *Revista Mexicana del Trabajo* (de la Secretaría correspondiente, desde 1933), la *Revista del Tribunal Fiscal*, el *Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, el ya desaparecido *Boletín de Información Judicial*, la *Justicia*, el *Boletín Jurídico Militar*, los *Tribunales*, etcétera. Entre las múltiples revistas que son publicadas en los Estados sobresalen la *Revista de Ciencias Penales de Michoacán*, *Lecturas Jurídicas*, de Chihuahua, y la *Revista Jurídica Veracruzana*.

Mucho del esfuerzo intelectual, cristalizado en estas revistas, se encuentra por el momento sin ser utilizado, a causa de la falta de buenos índices respecto de la gran mayoría de estas publicaciones.⁵¹

⁵⁰ Una guía útil al respecto es la bibliografía de Phanor J. Eder, *Law Books in Spanish Translation*, Gainsville, Florida, 1966.

⁵¹ Desde 1960, este problema está resuelto por lo que se refiere a las revistas, tomadas en cuenta por el *Index of Foreign Legal Periodicals*, o sea, en la actualidad, las dos mencionadas revistas que publica nuestra Universidad, *El Foro* y *Justicia*. Por otra parte, precisamente estas revistas —o cuando menos las tres primeras— son las que elaboran periódicamente un propio índice. Sería un trabajo muy útil preparar índices anuales, desde ahora para atrás, del material publicado en las revistas jurídicas mexicanas.

Sería injusto omitir en una historia del derecho mexicano aquel estímulo para la cultura jurídica nacional que ha sido la corriente de juristas españoles transmigrados que llegó a las universidades mexicanas, como Niceto Alcalá-Zamora, que tanto hizo para introducir en México las ideas científicas italianas, alemanas, etcétera, en materia procesal, W. Roces, inspirado romanista y traductor de obras importantes, J. I. Mantecón, José Miranda (†) y A. Millares Carlo, historiadores del derecho, J. Rodríguez y Rodríguez (†), mercantilista, M. Jiménez Huerta, penalista, Manuel Pedroso (†), filósofo y maestro de teoría general del estado, Luis Recaséns Siches, Rafael de Pina (†), Demófilo de Buen (†) y su hijo Néstor, y, *last but not least*, Felipe Sánchez Román (†), fundador del Instituto de Derecho Comparado de nuestra Universidad, en 1940.