las leyes de Hacienda de algunas entidades federativas, y las cuestiones locales provocaban controversias de orden federal, la Corte era el foco de agitaciones políticas, y su Presidente el elemento obstruccionista que con su voto de calidad se imponía en las decisiones del Tribunal, sembrando malestar en la opinión pública y dando fuerza moral á las rebeldías.

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

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

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

VI

Competencia de las Salas de la Suprema Corte.

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

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

La segunda Sala conoce en segunda instancia:

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

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

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

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

Las Salas segunda y tercera conocen por turno:

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

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

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

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

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

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

La primera opinión que se impuso por algún tiempo, comprendía en la última parte del artículo 98 de la Constitución, los negocios en que se comprometían los grandes intereses del país, pues el texto se refiere á la Unión, y requiere, ade-

más, que ésta sea parte, es decir, que litigue como actor ó como reo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«En todos los demás sobre demandas fiscales ú otros se«mejantes, conocen por su orden los Jueces de Distrito, Tri«bunales de Circuito, y en última instancia, la Corte de Jus«ticia, conforme al art. 100 de la Constitución y á las leyes «relativas.»

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

En verdad que no se concibe semejante interpretación, y

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

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

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

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

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

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

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

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

Por desgracia, dice el publicista en la misma página (545): «Lo expuesto supone que la Federación es demandada; más «¿qué deberá decirse si ella es la que demanda? En estecaso, «si demanda á un Estado el cumplimiento de un contrato, de- «be hacerlo ante los Tribunales del Estado.»

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

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

En la Comisión anterior el Sr. Lic. Vallarta quiso se previniera en el Código que la Corte conociese en primera instancia de los negocios en que la Unión en su capacidad soberana litigara como parte; pero el Sr. Lic. Velasco no aceptó la capacidad soberana para litigar, sino la capacidad jurídica. El Sr. Lic. Lozano intervino en el debate, y más por de-

ferencia hácia él, que por la fuerza de sus razonamientos, aceptaron los disidentes la transacción que les propuso, y las palabras *capacidad soberana*, se substituyeron con estas: personalidad jurídica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estas doctrinas fijaron las ideas de los señores comisionados, quienes no tuvieron inconveniente en aceptar las controversias sobre contratos, como objeto capital de la com-

petencia originaria, y sin preocuparse ya del fisco ni de distinción alguna entre la Unión y la Federación, emprendieron su estudio desde el punto de vista de los precedentes citados. Entonces se observó que el Sr. Lic. Pallares, en la nota de la página 564 de su obra, de la que se ha insertado ya la parte conducente, dijo que el interés de la Unión en una cuestión judicial significa que la Nación Mexicana es actor ó reo en juicio civil, en virtud de *contrato ó cuasi–contrato* que en su nombre celebró el Ejecutivo.

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

El Sr. Lic. Protasio Tagle, en la iniciativa de que se ha hecho mérito, dijo: «Se entiende que la Federación es par-«te:. . . . . En las controversias que se susciten sobre el cum-«plimiento de alguna obligación en que el Gobierno sea ac-«tor ó reo en el juicio, ó de un *contrato* celebrado por alguno «de los Ministros de Estado á nombre de la Unión.»

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

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

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

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

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

Esto dió motivo á dos observaciones: es la primera, que con frecuencia los Secretarios de Estado celebran contratos sobre asuntos de carácter muy especial, y cuyo interés baladí los aleja naturalmente del grupo de negocios cuya decisión ha querido encomendarse solamente al Tribunal Supremo; es la segunda, que en el mismo caso puede encontrarse ciertos derechos y obligaciones emanados de la ley; y deseosa

la Comisión de no considerar en esta prerrogativa sino los asuntos de positiva importancia, se propuso aprovechar todos los elementos referidos, y redactó la definición que contiene la fracción II del artículo 55, sólo para el efecto de la competencia, en la forma siguiente:

«Se entiende que la Federación es parte cuando tenga que «ejercitar derechos ó cumplir obligaciones emanadas de la «ley ó de contratos celebrados por los Secretarios de Esta- «do, siempre que en uno y en otro caso se afecten los inte- «reses generales de la Nación.»

VII

De la competencia de los Tribunales de Circuito.

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

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

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

La sección II del artículo 3º de esa ley fundamental, dice: «La Suprema Corte conocerá en una sola instancia de to- «dos los casos que afecten á los Embajadores y Ministros

«públicos, lo mismo que á los Cónsules, y de aquellos en «que un Estado fuere parte interesada». . . . . .

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

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

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

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

Respecto de los primeros, la competencia privativa se extiende á los asuntos del orden civil y penal, tratándose sólo de los Cónsules que no tienen carácter diplomático y no disfrutan, por lo mismo, de la inmunidad internacional. Las cuestiones del orden civil deben versar necesariamente sobre asuntos oficiales, porque los personales no son de la competencia federal.

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

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

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

VIII.

De la competencia de los Jueces de Distrito.

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

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

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

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

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

IX

Personalidad.

Aun cuando el Ministerio Público federal, es el único representante legítimo de la Federación ante los Tribunales, algunas leyes administrativas daban intervención en los juicios á determinados empleados, como sucedió en las controversias suscitadas con motivo del cobro de las contribuciones directas y de los derechos aduanales, y en muchas ocasiones se nombraron agentes especiales para ciertos negocios en que se interesaba la Hacienda pública.

El Sr. Tagle, en su Memoria de 1878, calificó de abusiva la práctica de la administración anterior, respecto del último punto, y para evitar en lo porvenir el nombramiento de agentes especiales en los asuntos del Fisco, expidió la circular de 27 de Diciembre de 1876, en la cual se determina la forma con que debe substituirse á los Promotores. Esa circular, que había permanecido vigente hasta estos últimos días, fué adoptada por la Comisión, y forma ahora el artículo 43 del nuevo Código, según el cual, los Promotores serán substituidos en sus faltas temporales sucesivamente por los jefes de Hacienda, los administradores de la Renta del Timbre y los del ramo de Correos.

Pero las dificultades no quedaban de todo punto removidas con el solo hecho de elevar al rango de ley aquella determi-

nación del Ejecutivo, porque, en primer lugar, los empleados de Hacienda no pueden desatender las labores de sus respectivas oficinas, para encargarse de funciones extrañas; y, en segundo lugar, porque dichos empleados carecen, casi siempre, de conocimientos jurídicos para dirigir con acierto el procedimiento más adecuado en cada caso.

Para obviar este inconveniente la Comisión, ampliando el pensamiento del artículo 41 de la ley de 22 de Mayo de 1834, creó un Promotor interino, disponiendo, además, que sólo á falta de éste entrasen á desempeñar sus funciones los empleados de Hacienda, en el orden indicado.

Esta idea satisface por completo, porque así queda el Ejecutivo en aptitud de nombrar un agente especial para determinado asunto, lo que suele ser indispensable, y para substituir temporalmente á un Promotor enfermo ó encargado de alguna comisión, pues en todo caso el agente especial ó interino formará parte del Ministerio Público, y podrá, en consecuencia, representar legítimamente á la Federación. Los empleados de Hacienda sólo tendrán una representación accidental y supletoria, que el Ejecutivo puede hacer cesar cuando lo estime necesario, nombrando un substituto interino del Promotor impedido.

X

Reglas para decidir las Competencias.

Art. 93. Todo juicio debe promoverse y seguirse ante juez competente.

Es juez competente:

I. El de la localidad en donde debe aplicarse la ley.

Esta regla, enteramente nueva en la jurisprudencia, ha sido objeto de severas críticas, engendradas acaso por el laconismo con que fué formulada, ó por la tendencia natural de oponerse á todo aquello que rompe la rutina y sale de prácticas inveteradas.

Ya se dijo que el primer grupo de negocios de la competencia federal se forma de todas las controversias que re-

sultan del cumplimiento y aplicación de las leyes federales (artículo 45, fracción I); pero estos negocios no se afectan por el domicilio, ni por el contrato que en muchos casos no existirá, ni por la ubicación de la cosa.

La Comisión examinó todas las reglas aceptadas, y ninguna de ellas respondía satisfactoriamente á las exigencias constitucionales en los asuntos de que se trata.

Las leyes de carácter federal se refieren á multitud de objetos, persiguen innumerables fines y presentan en cada caso un tipo de tal modo especial, que no cabe dentro de los preceptos hasta ahora admitidos, para dirimir las competencias en el fuero común.

Fué, pues, necesario buscar una regla general para esta clase de negocios, y se encontró y aceptó desde luego la que contiene el artículo preinserto, según la cual, en caso de conflicto, será competente el juez del lugar en donde deba aplicarse la ley.

La ley federal debe aplicarse en toda la República, dicen los contradictores, y por lo mismo todos los jueces serán competentes; y agregan, que la fracción citada, en vez de resolver las dificultades, las hace insolubles, pues da á cada juez el mismo fundamento para sostener su competencia.

Creo necesario combatir semejantes objeciones, porque refiriéndose á un precepto enteramente nuevo, conviene dejar bien esclarecido el pensamiento del legislador.

Es verdad que la ley federal debe aplicarse en toda la República; pero no lo es que todos los casos de aplicación originan una controversia, requisito indispensable para que surja el conflicto entre dos jueces.

Para la ejecución puramente administrativa de la ley no hay ni se necesitan reglas de competencia: éstas tienen por objeto resolver en cada caso cuál es el juzgado ó tribunal que deba decidir un asunto de carácter contencioso.

La ley del Timbre es federal y debe aplicarse en toda la Nación; pero si un comerciante de Querétaro, por ejemplo, se opone á la práctica de una visita, á la exhibición de sus libros, ó á cualquiera otra de las prescripciones de dicha ley, y resulta de tal oposición una controversia, un punto

contencioso entre la autoridad ejecutora y el causante, éste no podrá pretender que conozca del asunto el juez de Aguascalientes ó el de Sinaloa, porque en el caso especial de que se trata la ley debió cumplirse en Querétaro, y el juez de esa localidad será el único competente, conforme á la fracción I del artículo 93 del Código de Procedimientos federales.

La fracción V del mismo artículo declara competente al juez del domicilio del demandado, sólo cuando se trata del ejercicio de una acción real sobre bienes muebles, ó de una acción personal, y en esto la Comisión se separó de las leyes locales que reputan competente al juez del domicilio del demandado, sea cual fuere la acción que se ejercite. (*Art. 186 del Código de Procedimientos civiles del Distrito Federal*).

Esta innovación fué imperiosamente reclamada por la naturaleza de los asuntos federales. En el Distrito, en los Territorios y en los Estados, el domicilio de un litigante influye de diverso modo en los negocios del orden común que en los del orden federal. En efecto, dentro de cada Entidad federativa puede haber muchas cuestiones jurisdiccionales entre los jueces comunes, por razón del domicilio, porque existen varias autoridades judiciales de la misma jerarquía en sus diversos Distritos ó Cantones; pero no puede suponerse una sola cuestión de competencia por esa causa en el orden federal, porque no hay más que una autoridad judicial para todo el Estado; y aun cuando existan dos jueces de Distrito en el mismo lugar, éstos tienen idéntica competencia, sin que sea el domicilio, sino la prevención, el turno, la elección del actor ó cualquiera otra causa, lo que les impone el conocimiento de determinado asunto.

La regla que fija el domicilio, suele tener aplicación en el orden federal cuando se trata de conflictos jurisdiccionales entre jueces de diferentes Estados, y entonces debe preferirse el juez del lugar en que están ubicados los bienes inmuebles perseguidos por una acción real, al juez del domicilio del demandado.

La soberanía de los Estados se impone aquí forzosamente, y reclama la aplicación de las reglas del estatuto real, que son las adoptadas en las fracciones del artículo 93, á saber:

IV. El de la ubicación de la cosa, si se ejercita una acción real sobre bienes inmuebles.

V. El del domicilio del demandado, si se trata del ejercicio de una acción real sobre bienes muebles, ó de una acción personal.

Si los bienes inmuebles deben quedar sujetos á la legislación del Estado en que están ubicados, la competencia de las autoridades, la forma del procedimiento y las demás condiciones que se refieren al fondo de los negocios, es decir, todo lo que puede denominarse *ordinatoriæ* y *decisoriæ litis*, ó cede al gran principio de la soberanía interior de los Estados, ó tendrá que aceptarse el contrasentido de que el Poder Judicial de un Estado dependa en determinados casos de las leyes de otro.

Pero no es necesario ocurrir á los principios del derecho internacional para dejar autorizadas las reglas establecidas en la nueva legislación. La ley española de enjuiciamiento civil dice en su artículo 5º, que es juez competente para conocer en los pleitos en que se ejercitan acciones reales sobre bienes inmuebles, el del lugar en que está la cosa litigiosa; y de los en que se ejercitan acciones reales sobre bienes muebles ó semovientes el del lugar en que se hallen, ó el del domicilio del demandado, á elección del actor.

Los célebres comentadores Manresa y Reus fundan ampliamente ese precepto y las consideraciones por ellos expuestas son de tal manera concluyentes, que, en mi concepto, constituyen la mejor defensa de las reglas aceptadas por la Comisión.

XI

De las competencias entre los Tribunales de dos ó más Estados.

Previene el Código federal en su artículo 105: «Cuando «las leyes de los Estados cuyos jueces compitan tengan la «misma disposición respecto del punto jurisdiccional con«trovertido, conforme á ella se decidirá la competencia.

«Art. 106. «En caso de que aquellas leyes estén en con-