te y por ministerio de la ley, por el Secretario de Relaciones Exteriores y, en su defecto, por el de Gobernación; pero el Congreso deberá proceder a elegir un Presidente substituto. No podrá ser designado para este cargo el Secretario del despacho que hubiere asumido la Presidencia provisional. Si el Congreso estuviere en funciones, se constituirá en Colegio Electoral tan pronto como ocurra la falta del Presidente; si estuviere en receso, será convocado sin demora a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente. Los senadores y diputados sufragarán individualmente y en escrutinio secreto.

III

RELACIONES EXTERIORES

TODA diplomacia inspirada en un patriotismo insincero, meramente retórico, es impotente, como lo vimos durante el gobierno del Sr. Carranza, para salvar la dignidad de nuestro país y evitar atropellos a su soberanía. Confiamos en que esa diplomacia será definitivamente abandonada, así como la que busca la creación de antagonismos internacionales en este Continente, con la vana ilusión de encontrar en los demás pueblos de nuestra raza, el instrumento para conjurar fatalidades geográficas y económicas que nos parecen, a las veces, opuestas a nuestra felicidad y a nuestro decoro de pueblo libre.

Debemos ver de frente nuestra situación internacional y no tratar, en vano, de eludirla con frases engañosas o con maniobras desafortunadas. Si, querámoslo o no, con ningún país del globo nos ligan relaciones más estrechas que con los Estados Unidos de América, debemos procurar que nuestra vida nacional, sin menoscabo de su autonomía, ni pérdida de sus características sociales, históricas y de raza, se desenvuelva en perfecta armonía con la vida nacional de nuestros vecinos del Norte. En íntimo contacto con ellos, aprovechamos de sus capitales para desarrollar nuestras riquezas, de sus mercados para vender nuestros productos, de su inteligencia técnica para educar a nuestro personal productor, de otras muchas ventajas de su superior civilización. Ellos, a su vez, necesitan del trabajo de nuestros braceros, de nuestros metales, de nuestros combustibles, de numerosos frutos de nuestra agricultura, y encuentran en México campo fértil para su espíritu de empresa. Su vida de relación con los demás países del mundo no puede sernos indiferente, ya que sus triunfos o sus fracasos habrán de reflejar sobre nosotros en sentido próspero o adverso, y que los fenómenos de orden económico o moral que tales acontecimientos susciten, tendrán en nuestro país repercusión inevitable.

A más de estas consideraciones, debemos tener en cuenta para arreglar nuestra conducta, que la opinión pública norteamericana, la sana y bien informada, rechaza toda política res-

pecto de México que no descanse en una base de perfecta igualdad, cordialidad y respeto mutuo; todo lo cual facilita a nuestros gobiernos la aplicación de una diplomacia clarividente, que sepa enderezar hacia nuestro propio beneficio el conjunto de circunstancias antes señalado.

Si hemos comenzado por referirnos a nuestras relaciones con los Estados Unidos, ello no quiere decir que desconozcamos el alcance que tienen las que sostenemos con otros países, por mucho que nuestro contacto con ellos no pueda compararse, por su importancia económica y política, con el que mantenemos con nuestros vecinos del Norte. El influjo intelectual que sobre nosotros ejercen algunos países europeos, la similitud de raza, de historia y de idioma que tenemos con otros pueblos, amén de razones de orden financiero y mercantil, mantienen vivo el interés internacional por los asuntos de México y ello exige de nosotros una conducta en nuestras relaciones exteriores que contribuya a reconquistar el respeto del mundo, de que en otro tiempo disfrutamos. No se nos oculta que la primera condición para llegar a este resultado es el cumplimiento de nuestros deberes internacionales — asunto al cual habremos de referirnos en concreto en varios capítulos de este documento — pero desde luego impórtanos adoptar, en nuestros tratos con los demás pueblos, una diplomacia séria, decorosa, sin alardes imposibles de sostener, y que contribuya a que se nos tenga por hombres honrados, más que por sutiles e invencibles dialécticos.

Nuestras recomendaciones en la materia que nos ocupa, pueden formularse así:

El gobierno mexicano debe adoptar una política internacional franca y abierta, sin alianzas o compromisos especiales, e inspirada en el concepto de la fraternidad humana.

En nuestras relaciones con los demás países de este Continente, debemos empeñarnos en obtener que el respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía política, sea aceptado como un principio de derecho público Pan Americano.

Particularmente y con relación a los Estados Unidos de América, nuestra diplomacia debe tener en cuenta que con ningún otro país nos ligan vínculos más estrechos por la vecindad geográfica, por el intercambio de productos y, en general, por numerosas razones de orden económico y moral.

El Gobierno de México debe procurar la inmediata celebración de convenios con los Estados Unidos para arreglar las cuestiones de frontera que están pendientes entre ambos países (caso del Chamizal y régimen de los ríos internacionales) y para hacer más fácil el intercambio de productos y las relaciones entre los habitantes de uno y otro país, sobre todo en nuestra frontera del Norte, en donde el contacto entre ambos pueblos es tan íntimo. Entre estos convenios debe merecer particular atención el que defina la eficacia de los acuerdos y fallos de los tribunales civiles de México respecto de personas y cosas que se encuentren en los Estados Unidos, y recíprocamente. Mientras no se llegue a un acuerdo internacional sobre esta materia, los tribunales de México deben observar estrictamente el principio de la reciprocidad.

Teniendo en consideración que, en épocas normales, la mayor parte de nuestras importaciones y exportaciones respecto de los Estados Unidos se realizan por ferrocarril y no existiendo sistema combinado de transportes y tarifas para que el tráfico sea unido y no quede, como ha estado hasta hoy, sujeto a los inconvenientes de la aplicación de leyes y reglas diversas, nuestro gobierno debe también procurar la celebración de un convenio con el de los Estados Unidos, en el que se fijen las condiciones generales a que hayan de sujetarse el tráfico ferrocarrilero internacional y las tarifas internacionales de los ferrocarriles.

IV

EXTRANJERIA Y NATURALIZACION

DE entre las novedades traídas por la legislación carrancista y, en especial, por la Constitución promulgada en Querétaro, han llamado penosamente la atención en el exterior las que se refieren a los derechos de los extranjeros y de los mexicanos por naturalización. No sólo a los primeros, sino, lo que es inexplicable, a los segundos, se les hiere con numerosas limitaciones y aun con incapacidades, que los colocan en condición de mortificante inferioridad respecto de los hijos del país.

Sería prolijo enumerar todos los preceptos restrictivos de la nueva legislación en la materia a que nos referimos, por lo que sólo haremos mención de los más salientes.

El Art. 27 de la Constitución de Querétaro, establece el principio de que los extranjeros no pueden ser propietarios de la tierra, ni concesionarios de aguas, minas, etc., sino por gracia del Poder Ejecutivo, después de que el interesado haya hecho formal renuncia del derecho de invocar la protección de su gobierno.

Por más que en algunos países no se reconozca a los extranjeros el derecho de adquirir bienes raíces, estimamos que México debe volver al sistema liberal que regía al amparo de la Constitución de 1857. Teniendo en cuenta la condición cultural y económica de nuestra población nativa y su escasa densidad, conviene favorecer y estimular el establecimiento de extranjeros en México, que son, como la experiencia lo comprueba, elementos de progreso moral y factores para el desarrollo de la riqueza pública y privada.

Conviene observar que la exigencia establecida por el Artículo 27 de la Constitución de Querétaro como condición para que el extranjero pueda ser propietario territorial, o sea la renuncia al derecho de invocar la protección de su propio gobierno, es, a todas luces, ilusoria. Ningún gobierno extranjero reconoce la eficacia de una renuncia de este género; por lo que la ley no llena su objeto, apareciendo innecesariamente hostil a los ciudadanos de otros países.

Las disposiciones que fijan la capacidad civil de los extranjeros no deben aparecer en la Constitución política de la República. Su lugar está en las leyes generales, en las especiales sobre extranjería y en los tratados internacionales. A falta de estipulaciones concretas en estos últimos, México debe aceptar, en términos generales, el principio de la igualdad de capacidad civil entre mexicanos y extranjeros, salvo limitaciones exigidas por el principio de reciprocidad y salvo, también, las que obedezcan a necesidades de seguridad interior o de protección contra complicaciones internacionales.

Respecto de sociedades extranjeras, creemos que las incapacidades con que las hiere la Constitución de Querétaro, en disposiciones también fuera de lugar en una Constitución, revelan en los autores de ésta una equivocada apreciación de las necesidades de nuestro país en el momento actual. No repugnamos, en principio, el establecimiento de esas incapacidades en cuanto se limiten a la adquisición del dominio de bienes inmuebles; pero creemos, a la vez, que el legislador debe atenuar el rigor de sus conceptos teóricos cuando grandes necesidades nacionales así lo exigen. La situación en que ha quedado México como resultado de sus agitaciones intestinas y las condiciones de los centros del dinero creadas por la guerra mundial, imponen al estadista mexicano una política amplia, que atraiga al país capitales para desarrollar nuestras riquezas y contribuir a la elevación económica y moral de nuestro abatido pueblo. En consonancia con esta política, es preciso volver a permitir que las sociedades extranjeras gocen de los mismos derechos de que disfrutaban antes de la Constitución de Querétaro, porque tal es la manera más práctica de inducir al capital extranjero a interesarse en empresas mexicanas. Más tarde, cuando el equilibrio político en el país se haya restablecido, cuando los procedimientos del gobierno no dejen lugar a duda en lo tocante a su probidad, cuando, en suma, hayamos reconquistado en el exterior la confianza que antes se nos dispensara, será oportuno ir forzando al capital anónimo del público extranjero a operar en nuestro territorio dentro de las formas de asociación que establecen nuestras leyes; pero todo lo que, en el momento actual, se haga en este último sentido, influirá por modo adverso en el desarrollo económico de nuestro país.

Creemos, sin embargo, que los muy laxos requisitos que exige nuestra ley mercantil vigente a las sociedades extranjeras para que funcionen en México, deben ser revisados y reglamentados eficazmente. El Estado debe tomar seguridades especiales antes de reconocerles existencia y personalidad jurídica a entidades morales creadas por obra de legislaciones extranjeras, y debe también velar por la protección de los intereses de los nacionales que traten con esas sociedades o adquieran acciones de las mismas.

El Art. 33 de la Constitución de Querétaro confiere al Presidente la facultad de expeler a todo extranjero cuya permanencia en el territorio aquel juzgue inconveniente. Semejante facultad repugna al criterio jurídico moderno, que reconoce a favor de todo hombre el derecho de vivir en el país que más le cuadre, salvo las limitaciones que establece *la ley*, no el capricho de un individuo, por alta que sea su investidura oficial. Bien está que se expulse al extranjero *pernicioso*, cuya calidad de tal sea definida por la aplicación de preceptos generales establecidos por el legislador; pero dejar al arbitrio irresponsable de un funcionario la calificación de la conveniencia de que un extranjero resida en la República, equivale a poner a todos los extranjeros establecidos en nuestro país en la condición de residentes *por gracia*, lo que pugna con todo principio de justicia, con el Derecho Internacional y aún con los tratados vigentes.

Respecto de extranjeros naturalizados, las leyes expedidas por el régimen carrancista establecen tal número de excepciones bochornosas y una inferioridad tan marcada de los naturalizados en parangón con los nativos, que tal parece que el criterio que inspiró esas leyes fué el de cerrar la puerta a la inmigración extranjera, a cuya benéfica influencia se deben el progreso y estabilidad política alcanzados por otros pueblos de este Continente. Bástenos recordar que hoy se exije en México la calidad de mexicano *por nacimiento* hasta para ser piloto o maquinista de un barco mercante nacional, o regidor en un Ayuntamiento.

No es de esperarse que, con tales restricciones, que entrañan, cuando menos, una profunda humillación para el que las sufre, los extranjeros naturalizados en México sientan amor por su patria de adopción y estén dispuestos a honrarla y defenderla como si fuera su patria de origen. Tampoco puede esperarse que la adquisición de una ciudadanía así mutilada, se estime como un título de orgullo por los nativos de otros pueblos.

Nosotros creemos que, en estas materias, los conceptos reinantes de fraternidad humana y la conveniencia propia de nuestro país ante la enorme masa pobre y analfabeta que constituye

las cuatro quintas partes de su población, exigen una legislación liberal, más liberal aún que la que regía antes de la Constitución de Querétaro. Respecto de extranjeros *no* naturalizados, no recomendamos más restricciones generales, como ya lo hemos dicho, que las estrictamente necesarias para la seguridad interior y exterior del país y para la conservación de nuestras características raciales; y respecto de extranjeros naturalizados, creemos que debe adoptarse el sistema que rige en los Estados Unidos, país en el cual sólo se exige la calidad de nativo — o ciudadano por razón de nacimiento — para desempeñar las funciones de Presidente de la República. Con esta única excepción, el nativo y el naturalizado deben ser iguales ante la ley.

Concretamos en estos términos nuestras recomendaciones.

Los extranjeros gozarán en México de los mismos derechos civiles que los mexicanos, salvo la facultad del Gobierno de expeler al extranjero pernicioso en los casos y con las condiciones que señale la ley.

Los derechos civiles de los extranjeros podrán, sin embargo, limitarse por aplicación del principio de reciprocidad y por motivos de seguridad internacional o interior, según lo definan las leyes. Igualmente, podrán establecerse restricciones y aún prohibiciones en las leyes de inmigración respecto del acceso al territorio nacional de extranjeros de determinada raza o condición.

Las sociedades comerciales extranjeras podrán hacer negocios en la República y adquirir en ella bienes de cualquiera clase, siempre que en el país o estado por cuyas leyes se rijan, se concedan iguales privilegios a las sociedades mexicanas. En todo caso dichas sociedades extranjeras deberán sujetarse a las condiciones que señale la ley mexicana para comprobar la legalidad de la existencia y la extensión de las facultades de aquéllas, y para asegurar el interés de los accionistas mexicanos y de los que contraten en México con dichas sociedades. A este efecto, se establecerá una oficina encargada de examinar los documentos que deban presentar y registrar las dichas sociedades extranjeras, y de vigilar que éstas cumplan las obligaciones que impongan nuestras leyes.

Ni las leyes civiles ni las políticas podrán establecer distinciones entre los mexicanos por nacimiento y los que lo sean por naturalización; pero deberá revisarse la ley de naturalización en el sentido de asegurar la sinceridad de propósitos del extranjero que pretenda naturalizarse.

Sin embargo, para ser Presidente de la República se necesitará, en todo caso, el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento; y para desempeñar otros cargos públicos de carácter político, sean o no de elección popular, el mexicano por naturalización deberá haber residido en el país por un término de diez años o más a contar de la fecha en que haya adquirido la nacionalidad mexicana.

V

AUTONOMIA MUNICIPAL

LA supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la revolución. Sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares sino odiosas.

A efecto de asegurar esta conquista revolucionaria, la Constitución de Querétaro dispuso que la base de la división territorial de los Estados y de la organización política y administrativa de los mismos, sea el Municipio Libre. Hasta aquí nada tenemos que objetar; pero los autores de dicha Constitución, rindiendo tributo a un viejo prejuicio nacional, dispusieron que cada Municipio fuera *administrado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, creyendo que esto es una condición necesaria para asegurar la libertad municipal.

Aceptamos que el Municipio constituya la división político-administrativa de cada Estado, y que entre el gobierno de éste y el del Municipio no deba haber autoridad que se interponga — las jefaturas políticas desempeñaban esta función intermediaria — pero rechazamos, por científicamente falso y por estar condenado por la experiencia, el concepto de que la autonomía municipal sólo existe cuando los asuntos municipales están *exclusivamente* a cargo de un cuerpo colegiado que se denomina Ayuntamiento.

Nuestra propia experiencia nacional, a más de la de otros países, convence de que nada hay menos a propósito para *administrar* los negocios públicos de una comunidad municipal, que una agrupación de individuos, salidos del voto público, políticos profesionales en su mayor parte o simples agitadores que, cuando menos, se valen de sus puestos para fines preferentemente políticos. La corrupción e incompetencia que caracterizan a los Ayuntamientos *administradores,* prueban que es necesario buscar otra solución al problema de tener buenos go-

biernos municipales, sin sacrificar, se entiende, el principio básico de la autonomía del municipio.

En esta materia es imposible establecer reglas generales. Municipios hay que, por su pobreza, por el escaso número de sus pobladores y la sencillez de sus necesidades municipales, pueden ser regidos con éxito satisfactorio sólo por un Ayuntamiento. Este se compondrá, en tal caso, de un número reducido de individuos, electos de entre vecinos que se conocen todos personalmente, y su labor, fácil y sin complicaciones de orden técnico, podrá ser eficazmente desempeñada a la vista y bajo la vigilancia de toda la comunidad.

Pero cuando se trata de grandes centros de población, que cuentan sus habitantes por decenas o centenas de millares, los elementos del problema cambian totalmente. La elección de los munícipes se vuelve, en tales circunstancias, asunto de política, y la complicación y variedad de los negocios municipales dificulta la acertada elección de un grupo numeroso de administradores idóneos. La individuación de responsabilidades se hace, además, en estos casos, imposible.

Los ayuntamientos numerosos se convierten, por fuerza, en cuerpos deliberantes, más sujetos a las pasiones políticas mientras más crecido es el número de sus miembros. Por su estructura y por la calidad de sus elementos integrales, esos cuerpos carecen de competencia técnica y son impotentes para hacer labor administrativa que no se traduzca en daño para los servicios públicos. De esto a la inmoralidad y a la anarquía en la administración municipal, no hay más que un paso.

Ejemplos vivos de este estado de cosas fueron el Ayuntamiento de la Ciudad de México y los de la mayor parte de las grandes ciudades de la República durante el régimen carrancista. Munícipes concusionarios, empleados prevaricadores, ignorancia e incompetencia escandalosas en éstos y en aquéllos, abandono de los servicios públicos más elementales, más necesarios a la comunidad y para los cuales se exige a los habitantes, sin embargo, crecidas contribuciones; todo este cuadro de vergüenza es el resultado de la aplicación torcida de uno de los principios fundamentales del gobierno democrático.

El sistema para administrar un municipio debe ser sugerido por las condiciones del mismo municipio: lo que conviene a uno, puede ser desastroso para otros. En algunos, lo repetimos, será recomendable que el Ayuntamiento tenga funciones administrativas; en otros convendrá que éstas sean ejercidas por un Alcalde

y que el Ayuntamiento tenga funciones de vigilancia y censura, y las propiamente legislativas de expedir las ordenanzas municipales, aprobar los presupuestos y sancionar contratos de obras públicas, concesiones para servicios generales, etc.; en otros será mejor que las funciones administrativas del Alcalde se distribuyan entre un grupo reducido de administradores. En todo caso y cualquiera que sea el sistema que se adopte, debe sacarse a salvo el principio de la autonomía municipal, que estará plenamente garantizado con la elección popular de los funcionarios y con que la administración de los servicios y rentas municipales sea atribución soberana del municipio, no sujeta a la autoridad del gobierno de la Federación o del Estado.

En consonancia con estos conceptos, formulamos las siguientes recomendaciones:

La base de la organización político-administrativa de la República, será el Municipio autónomo, sin que entre las funciones propiamente municipales y las generales que correspondan a los gobiernos de los Estados o de la Federación, en su caso, pueda interponerse ningún funcionario o autoridad administrativa. La Constitución, por lo mismo, deberá prohibir el restablecimiento de las jefaturas o prefecturas políticas, u otras autoridades equivalentes.

Corresponde al Congreso de la Unión, en lo tocante al Distrito y Territorios Federales, y a las Legislaturas de los Estados, la expedición de leyes generales de administración municipal, o bien de cartas municipales especiales cuando se trate de la formación de nuevos municipios o de la reorganización de los ya existentes. En todo caso, el municipio será soberano en la administración de sus servicios y en la colectación y aplicación de las rentas que le asigne la ley.

Los alcaldes o funcionarios encargados de la administración municipal serán electos popularmente, lo mismo que los cabildos o ayuntamientos. Las funciones de éstos serán determinadas por la ley o por la carta municipal, sobre la base de que, salvo casos especiales, esas funciones serán fundamentalmente de carácter legislativo y no administrativo.