

mente con los reos que obtienen la libertad preparatoria, y que según la ley debieran quedar bajo la vigilancia de la autoridad.

En México, las instituciones auxiliares faltan enteramente, ó si existen carecen de eficacia; sin ellas, el establecimiento de las penas condicionales sería en extremo peligroso.

LA CUESTION DEL DIVORCIO

DICTAMEN de las Comisiones unidas 2ª de Justicia, 1ª de Gobernación y 2ª de puntos constitucionales, de la Cámara de Diputados, consultando se deroguen las fraes. VII, IX, X y XI del art. 23 de la Ley Orgánica de la ley de 14 de Diciembre de 1874, y voto particular del Diputado Agustín Arroyo de Anda, individuo de la 2ª Comisión de Justicia.

Comisiones Unidas 2ª de Justicia, 1ª de Gobernación y 2ª de Puntos Constitucionales.—Señor:—La mayoría de las Comisiones Unidas tiene el honor de traer á vuestra deliberación su dictamen sobre la iniciativa de ley del Sr. Diputado Mateos, referente á la derogación de la fracción IX del art. 23 de la ley de 14 de Diciembre de 1874. Pero antes de entrar en materia, séanos permitido decir dos palabras relativas al proyecto de divorcio, y esto sólo por el deber que las Comisiones tienen de explicar á la Cámara el silencio que han guardado sobre tan importante asunto.

En la sesión del día 30 de Octubre el Sr. Mateos presentó su proyecto de divorcio, el cual, por acuerdo de la Mesa, pasó á las propias Comisiones que hoy dictaminan; pero al iniciar el estudio de ese proyecto, fundado naturalmente sobre la disolubilidad del vínculo matrimonial, las Comisiones Unidas se encontraron que una ley de rigurosa observancia para todo el país—la de 14 de Diciembre de 1874—orgánica de las adiciones constitucionales de 25 de Setiembre de 73, contiene en la fracción IX de su art. 23 este precepto: «*El matrimonio civil no se disolverá más que por la muerte de uno de los cónyuges, etc. . . .*» Y como las Comisiones no podían proponer, ni el Congreso de la Unión expedir una ley sobre el divorcio, sino funcionando como legislatura del Distrito y Territorios, el conflicto legal era patente é invencible: una ley, la del divorcio, cuyos efectos tendrían que circunscribirse al Distrito y Territorios, vendría á estar en abierta pugna con otra ley

general, la de 14 de Diciembre, de cuya observancia no puede eliminarse parte alguna integrante de la Federación. Las Comisiones no podían, por consiguiente, dictaminar sobre el divorcio, porque ello hubiera parecido como un desacato á la ley orgánica de las adiciones constitucionales, y si lo hubiesen intentado, claro es que esta H. Cámara no lo habría consentido.

Así las cosas, y sabedor del conflicto el Sr. Diputado Mateos, y con el natural deseo de allanar el camino á su proyecto de divorcio, para que pudiese un día venir á discutirse y resolverse en el seno del Congreso, se hizo intérprete ante esta Asamblea de las dificultades que llevamos apuntadas, y para zanjarlas inició la derogación de la fracción IX del art. 23 de la ley orgánica de 14 de Diciembre de 1874. Esto es lo que explica y funda la obligada preferencia que las Comisiones Unidas han tenido que dar á la nueva iniciativa del Sr. Mateos.

Entrando ya á la cuestión, podemos formularla clara y concisamente en estos términos: ¿El Congreso ha tenido facultad, la tiene, para legislar en materia de matrimonio, para todos los Estados de la República? La mayoría de las Comisiones Unidas juzga que no, y por lo mismo, que la fracción IX del art. 23 cuya derogación se consulta, al igual que otros conceptos análogos de la propia ley orgánica de 74, no ha podido expedirse sino con manifiesto agravio á la soberanía de los Estados.

Para fundar esta opinión nuestra, bastarían indagar con ánimo sereno y libre de preocupación, si la ley suprema del país confiere ó no esa facultad al Congreso de la Unión.

El art. 117 de la Constitución se nos impone desde luego. «Las facultades, dice, que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados.» Ninguna duda puede haber en texto tan claro y terminante: se necesita, según él, que las atribuciones ó facultades de los funcionarios federales, ó lo que es lo mismo, de los poderes federales, para ser legítimas, estén concedidas expresamente en la Constitución; y por el solo hecho de no estarlo, esas facultades ó atribuciones no son de la Federación sino de los Estados. Y no podía decir otra cosa ese artículo constitucional, como que él es una necesaria é ineludible consecuencia de nuestro modo de ser político.

En efecto, la Federación se formó de los Estados y no los Estados de la Federación. Esta es, al menos, la teoría constitucional, y una de nuestras deficiencias, lo diremos de paso, es que sólo haya sido teoría. Los Estados son, pues, la base que sustenta el régimen federal, que ha

existido porque los Estados existían antes y concurrieron de su voluntad á formarle, y que vive, porque vive de la vida de los Estados. Así es que la ley que formuló ese pacto de unión y que le preside como suprema reguladora, tenía que expresar claro, muy claro, qué cosa daban los Estados para la formación y vida de la unión, y declarar claro, muy claro, también, que todo aquello en que los Estados callaron, fué que se lo quisieron reservar como de su natural y primitiva propiedad. Porque los Estados no han abdicado ó cedido, sino lo que fué indispensable para la vida y fuerza del régimen federal: la abdicación ó cesión completa que los Estados hubieran hecho de sus naturales derechos, facultades é intereses, habría importado el abandono total de su personalidad política, es decir, de su soberanía; y con eso, se hubiera fundado cualquier cosa, la monarquía ó el centralismo, pero nunca el régimen federal.

Lo contrario sería si por un momento suponemos este absurdo político: que la Federación no es la resultante de los Estados, sino estos de aquella. En este supuesto, los casos de omisión ó silencio en la Constitución deberían suplirse atribuyendo á los poderes federales el ejercicio de las facultades necesarias, como que entonces la Federación sería la verdadera fuente de los poderes públicos.

Hay, pues, que buscar si en el Pacto Federal se ha concedido expresamente á los Poderes de la Unión la facultad de legislar sobre el matrimonio. Y no encontramos esa facultad en ningún texto constitucional.

El art. 72, que es el que enumera las facultades del Congreso y las privativas de una y otra Cámara colegisladora, nada dice á este respecto. La fracción 30 de ese artículo, que pudiera traerse á colación porque tiene alguna analogía con el caso que nos ocupa, no hace sino confirmar, si cabe, el texto del 117. Esa fracción dice: «para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución á los Poderes Federales.» Y como en las facultades *antecedentes* no hay la de legislar sobre el matrimonio, ni tampoco en las *subsecuentes*, de su peso se cae que el Congreso de la Unión no ha podido ni puede, mientras el pueblo mexicano sostenga el Pacto de 57, legislar sobre el matrimonio para los Estados de la República.

El razonamiento nos parece concluyente, y tanto que bien pudiéramos poner aquí punto á la parte expositiva de nuestro dictamen.

Pero queremos considerar la cuestión bajo otro aspecto, porque es nuestro propósito presentarla á la Cámara con toda la claridad que nos

sea dable; y así, el debate no se prestará fácilmente ni á equívocos ni á equívocos.

Hemos afirmado, y es la verdad, que no hay texto constitucional alguno que conceda expresamente, como lo exige el 117, á los Poderes de la Unión la facultad de legislar sobre el matrimonio. Pero entre las adiciones á la Constitución de 25 de Setiembre de 1873 hay una, la segunda, que declara: «El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.» Y como la ley, cuya derogación en parte se consulta, es precisamente la orgánica ó reglamentaria de esas adiciones constitucionales, vamos á ver si el legislador del 74 al formular la frac. IX del art. 23 de su ley, ha podido derivar su potestad legislativa de la segunda adición constitucional.

¿Qué dice, en suma, esa segunda adición? Que el matrimonio es un contrato civil. ¿Y qué la ley orgánica? Pues entre otras cosas, en la frac. IX, que: «El matrimonio civil no se disolverá más que por la muerte de uno de los cónyuges, etc.» Y de que el legislador constituyente haya declarado que el matrimonio es un contrato civil, ¿el constitucional ha podido decir legal y lógicamente que el matrimonio es indisoluble?

Por lo que hace al poder legal, á nosotros nos parece que plantear la cuestión es resolverla.

El constituyente sólo declara que es civil (en contraposición á religioso) el contrato que se contiene en el matrimonio: pero no confiere al Congreso la facultad de legislar acerca de él. Metió, pues, la hoz en la mies ya por cierto bien segada de los Estados el legislador constitucional, al dictar la base que se contiene en la frac. IX de la ley orgánica.

¿Pero por qué y para qué, se podrá argüir, se ha inerustado en la Constitución de la República que el matrimonio es un contrato civil? ¿Es eso propio de una carta política? ¿Será que al matrimonio se le haya otorgado ese privilegio por ser el origen legítimo de la familia? Nada de eso. Inequivocos é incontestables han sido y son aún el motivo y el objeto de las adiciones constitucionales, entre las cuales se encuentra el matrimonio civil.

Esas adiciones contienen la savia que la Reforma trajo á la vida política, los principios que ella lanzó en medio de las tempestades y desastres de la guerra, oponiendo con ellos á los triunfos y avances de

la reacción su espíritu inmortar y progresista; y como para impregnar la Constitución en ese espíritu, y como para consagrar el triunfo del partido constitucionalista, y sobre todo, en garantía del porvenir, es como se grabaron en el Código fundamental las aún combatidas leyes de reforma.

El motivo y el objeto de las adiciones constitucionales fueron, pues, alta y esencialmente políticos, y nada más. El estado mexicano con ellas (y ésta es la garantía del porvenir) se ha integrado, por decirlo así, y fortificado para siempre contra la política invasora de la Curia romana que disputa aún á los gobiernos de los pueblos la legítima é indispensable intervención en los actos del estado civil. Así es que están bien y en su propio lugar las adiciones del 73, y confiamos que no habrá reacción posible que las arranque de nuestra ley suprema, porque ellas entrañan ya la fórmula de vida, casi unánime, de los pueblos civilizados.

Escaso es el poder legal, lo hemos visto, de la ley orgánica en el punto que tratamos; pues su lógica corre parejas con su legitimidad. Lo vamos á ver también.

El matrimonio es un contrato civil, dice la Constitución, y la ley orgánica agrega: es indisoluble. ¿Es ésta consecuencia de aquella premisa?....

No es posible desconocerlo: la inconstitucionalidad de la frac. IX es manifiesta por todos conceptos, y debe borrarse de la ley orgánica, como satisfacción debida á la soberanía de los Estados.

Tanto es así, que la misma Comisión que presentó y sostuvo la ley orgánica ante el Congreso de 1874, dijo por la autorizada voz del St. Robles Gil, estas palabras que encierran una preciosa confesión y que desvanecen toda duda sobre la materia: «La Comisión duda si cometió ó no una pequeña usurpación sobre la soberanía de los Estados al fijar reglas generales sobre el matrimonio civil; pero la Comisión, cuando llegue el caso, dará las razones en que se ha fundado para hacerlo.» Adelante, el propio orador, es todavía más explícito. «La Comisión, dice, cree que ha cumplido con su cometido, y basta recordar que existía una ley en que se declaraban constitucionales las leyes de Reforma, y el Congreso dispuso que se resumieran en un solo proyecto, para que éste sea la ley orgánica de las reformas constitucionales, mientras que los Estados no aprueben otras medidas á que tienen facultad, conforme á su soberanía é independencia.

No agregamos una palabra más.

Pero si por inconstitucional tenemos que consultar la derogación de

la frac. IX, ¿por qué no hacer extensiva la consulta á las otras fracciones del art. 23 que se encuentran condenadas por idéntica razón y relativas todas á la propia materia del matrimonio?

Un escrúpulo abrigaban las Comisiones unidas, y era que la iniciativa del señor Diputado Mateos sólo comprende la frac. IX; pero les ha sido fácil acallar este escrúpulo, teniendo en cuenta que el trabajo de las Comisiones no está servilmente concretado al punto preciso que se les encomienda; así es que pueden y deben, y esto lo vemos todos los días, adicionar, reformar, en una palabra, completar el estudio que se les encarga. Y tiene que ser así, porque el deber de las Comisiones es preparar el acierto de la Cámara, y para ello, procurar que sus dictámenes sean lo más cabalmente estudiados.

En nuestro caso hay, todavía, otra consideración de especial fuerza, y es: que si las Comisiones unidas logran convencer á la Cámara de la inconstitucionalidad de la frac. IX, y la Cámara honra este dictamen con su voto de aprobación, como en la misma ley orgánica y relativas todas al matrimonio, hay otras fracciones igualmente inconstitucionales, la derogación aislada de la frac. IX podría más tarde aducirse como un precedente en favor de la constitucionalidad de las otras.

Las Comisiones consultarán, pues, la derogación de las fracs. VII, IX, X y XI, porque á todas las condena el mismo vicio y versan todas sobre la materia sometida á su estudio; pero antes de formular su conclusión y de una vez dirán las Comisiones unidas: que su parte resolutive se funda exclusivamente en la inconstitucionalidad de los preceptos legales cuya derogación van á consultar; que no anticipan ninguna opinión sobre el proyecto de divorcio cuya discusión no llega todavía á esta Asamblea, y por último, que los pensamientos contenidos en las fracciones aludidas podrán ser muy saludables y convenientes, pero que en la ley orgánica están fuera de lugar.

Por las consideraciones expuestas y en acatamiento á la soberanía de los Estados, las Comisiones unidas tienen el honor de proponer el siguiente

PROYECTO DE LEY.—Artículo único. Se derogan las fracs. VII, IX, X y XI del art. 23 de la ley orgánica de la ley de 14 de Diciembre de 1874.

Sala de Comisiones de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión. México, Noviembre 25 de 1891.—*Rosendo Pineda*.—*Trinidad García*.—*Justino Fernández*.—*Francisco P. Gochicoa*.—*Emilio Pardo*, jr.—*Alberto Lombardo*.—*P. L. Rodríguez*.—*Roberto Núñez*.

Al margen. Noviembre 25 de 1891.

Primera lectura é imprímase con el voto particular en folleto especial.—*Gamboa*, diputado secretario.

VOTO PARTICULAR del ciudadano diputado Lic. Agustín Arroyo de Anda, en contra del dictamen de las Comisiones unidas que consultan la derogación de una de las leyes que definen la indisolubilidad del matrimonio.—Señor: A tres Comisiones unidas pasó la iniciativa del señor diputado D. Juan A. Mateos, sobre el ya varias veces desairado intento de implantar en nuestra legislación y de allí en nuestras costumbres, el divorcio *coad vinculum*, siendo de sentirse que en la ocasión presente desde luego haya obtenido el pensamiento favorable acogida por las relacionadas Comisiones; pero en el seno de ellas se observó en el acto que el primer tropiezo se encontraría en la legislación vigente en toda la República, que define el matrimonio—atribuyéndole la indisolubilidad esencialmente,—y para remover tan poderoso obstáculo, se presentó por conducto del mismo Sr. Mateos una nueva iniciativa que consulta la derogación de la frac. IX, art. 23, de la ley de 14 de Diciembre de 1874.

La nueva iniciativa recibió igual trámite que la anterior, y como fuese un medio que se creyó adecuado para llegar al fin preconcebido, la mayoría—dentro de las Comisiones—que aceptó éste, se ha apresurado á favorecer aquel, otorgándole un dictamen enteramente conforme con la iniciativa en su parte resolutive y aun en los fundamentos sustanciales.

* La festinación con que la mayoría da á conocer su dictamen y lo trae á la Cámara en seguida y por sorpresa, no permite al que disiente abordar una impugnación que, por la gravedad del principio y lo trascendental de sus consecuencias, demandaría estudio y meditación de largo tiempo; pero siquiera sea sucintamente, ya que por ahora se nos lleva con acelerada marcha y se trata este importante asunto cual si fuera un simple trámite, hé aquí, señor, los principales motivos de esta minoría disidente que, aun cuando sea formada por uno solo contra ocho, rechaza en lo absoluto el proyecto de borrar de nuestras leyes el precepto de la indisolubilidad del matrimonio.

* Ayer, á última hora, presentó la mayoría su dictamen dentro del seno de la Comisión, y el señor Presidente se rehusó á ceder un día siquiera á la minoría para que formulara su disenso. En consecuencia, este trabajo tiene que ser trunco é incorrecto por precipitación obligada. Sirva esto de explicación á los CC. Diputados que desaprobaron el cargo de festinación—duro, pero justo—que hace la minoría.