

La responsabilidad del Estado por daños causados a particulares; el conflicto revolucionario de 1910 y el debate legislativo

Prolegómenos sobre una teoría de la responsabilidad del Estado Mexicano Revolucionario.

Neófito López Ramos¹
José Luis Evaristo Villegas²

En el presente ensayo se pretende establecer el debate puntual que existió en la XXVI Legislatura Federal sobre el tema relativo a la responsabilidad del Estado mexicano frente a los daños causados por el movimiento revolucionario, planteado desde el gobierno maderista; de acuerdo con ello se exponen los diversos puntos de vista que corresponden a los actores políticos del momento y las tesis sobre la irresponsabilidad estatal contrapuestas con la denuncia sobre el manejo irregular de la depuración de créditos a cargo del gobierno federal; producto de ese debate, resulta una peculiar forma de reconocer las deudas a cargo del erario nacional: si son producto de una cesión de derechos litigiosos el importe de la indemnización debe ser reducida, lo cual se constituye como un primer parámetro de determinación del quantum restitutorio a cargo del Estado.

Abstract. In the present work it is expected to establish the precise debate (which arose from Madero's government) that took place in the XXVI Federal Legislature on the Mexican State responsibility for the damages caused by the revolutionary movement. The different points of view of the different political actors at the moment are expounded as well as the theory about the State irresponsibility. This is contrasted with the complaint about the irregular management of the credit debug performed by the National Treasury. A peculiar way of recognizing the debts of which the National Treasury is responsible for arose from that debate: if debts are the result of the assignment of litigious rights, the amount of the indemnity shall be shortened; this becomes a first parameter to determine the returnable quantum performed by the State.

¹ Magistrado de Circuito adscrito al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

² Secretario del Tribunal adscrito al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

SUMARIO: Introducción. / La Revolución mexicana de 1910 y la responsabilidad del Estado. / 1. El contexto, el gobierno maderista, los diputados y los compromisos de la revolución. / 1.1 La relación entre los poderes federales. / 1.2 La iniciativa de ley. / 1.3 Modificaciones presidenciales a la iniciativa de ley. / 2.0 El debate legislativo. / 2. El ataque a la comisión consultiva de indemnizaciones. / 2.2 Constitución de la comisión revisora de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones. / 2.3 El texto definitivo. / 3.0 Los motivos de la Comisión Consultiva. / 4.0 La “*ratio legis*” de la iniciativa de deuda pública. / Bibliografía.

Introucción.

A propósito de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que entró en vigor el uno de enero de dos mil cinco, han surgido diversas inquietudes en el foro mexicano y la judicatura tendientes todas ellas a clarificar los propósitos implícitos de la ley (como el correlativo deber del Estado de capacitar y concienciar a sus funcionarios en el ejercicio responsable de la función pública) y los defectos de que la misma adolece; sin embargo, estimamos necesario incorporar a ese debate la lectura histórica de la cuestión de la responsabilidad estatal en el caso mexicano a fin de rescatar, en el ámbito de aplicación de las nuevas disposiciones normativas, la experiencia generada no sólo en el ejercicio de la judicatura nacional sino en la deliberación legislativa.

La Revolución mexicana de 1910 y la responsabilidad del Estado.

Con motivo del estallido revolucionario de 1910, se afectó, ya en nombre del gobierno federal o en el de los diversos grupos de insurrectos, el uso y el disfrute de la propiedad particular; lo anterior provocaba, en muchos casos, restricciones al goce del derecho de propiedad (p.e., requisa o bien dar paso al extremo de la expropiación) que no se focalizaban en una región determinada sino que sucedían con relativa frecuencia en todo el territorio nacional.

El propósito del gobierno maderista al momento de asumir el poder fue reconocer la responsabilidad que el Estado tenía por aquellos daños que legítimamente había causado. Con tal motivo se creó una Comisión Consultiva de Reclamaciones que tenía como finalidad principal depurar los créditos reclamables al Estado y, consecuentemente, asegurar su cobro.

Con tal objeto se presentaron miles de reclamaciones alegando haber sufrido daños durante el período revolucionario, y que comprendía hasta ese momento los habidos entre noviembre de 1910 y marzo de 1912; la necesidad de ampliar el presupuesto para erogar gastos por este concepto tuvo que ser planteada en la Cámara de Diputados, pues a estos últimos correspondía la aprobación de partidas especiales. Así fue como los diputados federales conocieron de la iniciativa de ley de Deuda Pública, que creaba nuevos títulos denominados de deuda nacional amortizable del cinco por ciento.

Se generó un debate singular en la Cámara de Diputados, no sólo por la importancia de la iniciativa de ley, sino por la composición múltiple de dicho órgano que aseguraba infinidad de posiciones y la defensa razonada y motivada de los intereses representados ahí mismo. Pero la iniciativa de ley no tuvo solamente esa significación temporal, sino que convirtió su debate en la “exposición de motivos” más acabada del principio de irresponsabilidad estatal que tanto los juristas como los gobiernos posteriores asumieron como propios, aun cuando en ese momento sólo hubiesen sido defendidos por una minoría.

El presente trabajo intenta rescatar esta polémica legislativa para demostrar que la misma es representativa del “ambiente” jurídico y político en que se verifica la cotidianidad nacional de la Revolución mexicana, por un lado; y, por otro, para señalar que el quehacer legislativo esté permeado de necesidades concretas e influido por intereses a veces fácilmente identificables, que se aparta en medida considerable de la clásica noción de que la Asamblea Legislativa asume tareas abstractas e indefinibles, que permite ir definiendo parámetros para analizar y resolver los temas de la reclamación patrimonial al Estado.

Asimismo, se pretende mostrar cómo los debates de la XXVI Legislatura influyeron decisivamente en la configuración de una idea del quehacer y la responsabilidad estatal que perduró hasta hace poco tiempo.

1. El contexto. el gobierno maderista, los diputados y los compromisos de la revolución.

El gobierno maderista fue partícipe de un fenómeno clave en la vida institucional del país y con tal carácter presencié la integración de la Cámara de Diputados perteneciente a la XXVI Legislatura Federal. Las especificidades de tal órgano se deben a la nueva composición heterodoxa producto de los nuevos grupos en ascenso político y los todavía subsistentes representantes del antiguo régimen. El carácter heterogéneo de sus miembros matizaba en buena medida las expectativas sobre el quehacer y la dirección legislativa.

Además, la formación personal y política de sus miembros, permitió establecer un ambiente en el que se propugnaba por el fortalecimiento del parlamentarismo como “sede del poder político”³ que no pudo trascender a una regulación constitucional, sin que ello restara fuerza a su pretensión de poner de manifiesto en personalidades como Querido Moheno que la etapa convulsiva en que se hallaba sumida la nación fencería: “el día en que, dejando de tirar presidentes, nos ocupemos de tirar gabinetes”⁴

³ Piccato, Pablo, “El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque” pp.-65-116 en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio (Coord.) El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934. Volumen I. Historia sumaria del Poder Legislativo. Tomo 3. Serie I. Historia y desarrollo del Poder Legislativo.

⁴ Guzmán Arenas, Diego. Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura... Tomo I, p. 319. Sobre Moheno, Palavicini llega a decir: “es el orador de combate. Cuando defiende una iniciativa o apoya un

Ramón Prida, en funciones como presidente de la Comisión Instaladora de la Nueva Cámara, llega a diferenciar cuatro corrientes importantes: la católica, la radical, los liberales independientes y los constitucional-progresistas⁵. Con éstos, o pese a éstos, eran identificables como dos bandos compactos: uno, matizado por el revolucionarismo de la mayoría, y otro, minoritario, delimitado por su conservadurismo (que por ser tal era también contra-revolucionarismo); fenómeno que venía anunciado como producto de una elección distrital, libre y democrática, y no por designación presidencial.

Este grupo minoritario estaba constituido por tres destacados diputados: José María Lozano, Olaguíbel, y Nemesio García Naranjo⁶ que para entonces constituían el denominado “triángulo”⁷ cuya fuerza no radicaba en su existencia numérica, sino en la calidad de sus miembros, todos ellos extraordinarios oradores, legisladores experimentados, abogados probos cuyo único contrapeso se ubicaba en las figuras de Cabrera, Rendón, Palavicini y H. Jara. Este reducido grupo de hombres, cuyas tendencias políticas eran identificables previamente, fue el que estableció los ritmos y el sentido del debate legislativo. Con ellos encontraría el gobierno maderista su principal obstáculo y apoyo.

dictamen de comisión, agradando siempre, puede no convencer; pero cuando impugna, cuando ataca, lleva al ánimo del auditorio casi siempre, sino la convicción sí el entusiasmo”, en Palavicini, Félix F. Los diputados. Lo que se ve y lo que no se ve de la cámara. Presentación por Fernando Zertuche Muñoz. México, Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México, 1976. p. 39.

⁵ Como advierte Diego Arenas Guzmán en la introducción temática de su Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura, dentro de la misma se conforman los grupos y alianzas que menciona Prida; por sí solos o con otros, producirán las alianzas más “increíbles” no sólo por la extracción social de sus miembros, sino por la elemental contraposición de sus ideas.

⁶ Dice Arenas Guzmán que: “Lozano y Olaguíbel, que dentro de la XXV Legislatura habían permanecido como abanderados de la restauración, no precisamente del porfirismo, pero sí del régimen porfiriano sin don Porfirio, buscaban en la duplicidad de votos de los católicos Galindo Pimentel (quien tenía credencial por el Estado de México) Correa y De la Hoz, un refuerzo para derrotar (por única vez, en términos numéricos) al Partido Constitucional Progresista en la elección de la Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias”. op.cit. p.17. En otro momento, cuando Olaguíbel solicita se proceda al estudio de su credencial al igual que las de Lozano, García Naranjo y Pimentel, señala que tiene un mal presentimiento, a pesar de la buena voluntad de algunos legisladores de la mesa por aprobarlas, y dice: “estamos visible, pública y notoriamente señalados por el dedo de una malevolencia”. Nemesio García Naranjo señala sobre lo anterior que ese grupo se caracterizaba entre otras cosas por que los tres (triángulo) habían vencido a los candidatos oficiales sin que ello significara “que pudiéramos tener en jaque al gobierno maderista”, véase. Memorias de Nemesio García Naranjo. Tomo VI, Elevación y caída de don Francisco I. Madero, Pág. 156.

⁷ En efecto, el denominado cuadrilátero constituye hasta después de febrero de 1913, cuando se incorpora al grupo Querido Moheno. véase. García Naranjo, Nemesio. Memorias de Nemesio García Naranjo. Tomo VI, Elevación y caída de don Francisco I. Madero, pp. 204, 217 y ss, en donde sostiene que: “aunque el relato que vengo haciendo de mi pasado todavía no llego al momento en que don Querido Moheno se vinculó con el Triángulo para convertirlo en Cuadrilátero, creo pertinente presentar su fascinante personalidad...Estamos a fines de 1912 y nuestra vinculación con Moheno no se efectuó sino hasta marzo de 1913. En la Legislatura XXV, habíamos militado en filas contrarias aunque nunca llegamos a chocar en los debates

Es precisamente Luis Cabrera, quien al contestar ciertas alusiones a Lozano, se plantea el problema de la finalidad de la legislatura en la que actúa y da un alegato circunstancial y lúcido que reza:

“...desde el punto de vista político-social, los renovadores somos nosotros y los conservadores están allá ; pero desde el punto de vista del orden gubernamental, los conservadores del orden estamos aquí, y los derrochadores están allí...”

¿ cuál va a ser la labor recomendada a este primer Congreso legítimamente electo? La de cumplir las promesas de renovación y de reformas por un movimiento revolucionario... la tarea principal de esta Asamblea es pues, no una tarea decodificación de costumbres existentes, sino la tarea de renovación.⁸”

Es precisamente en esta tesitura que el gobierno maderista pretende hacer válidas las obligaciones contraídas entre los representantes del antiguo régimen, ya capitulado, y los representantes de la revolución, relativas a las indemnizaciones que debían realizarse a los particulares por daños sufridos durante el movimiento revolucionario. De hecho, a principios de 1911 se crea la Comisión Consultiva de Indemnizaciones que tiene como propósito depurar y reconocer los créditos legítimamente reclamables al Estado por daños causados a los particulares durante la revolución ⁹. Las partidas presupuestales que se dedican para tal concepto resultan insuficientes para atender las reclamaciones presentadas, por lo que se ve obligado a concentrar más recursos económicos para tal fin.

1.1 La relación entre los poderes federales.

El artículo 72 de la Constitución Política de 1857 consagraba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, reconocer y mandar pagar la deuda pública. Con tal potestad, el Poder Ejecutivo quedaba sujeto al control y supervisión de los legisladores y,

⁸ Arenas Guzmán, Diego. *op.cit.* pp. 52-56.

⁹ V. Decretos de 31 de mayo y 30 de julio, ambos de 1911. El primero de ellos señalaba en su artículo 1o. que: “Se amplía en \$6,000,000 seis millones de pesos la autorización contenida en el artículo 1, inciso b, del Decreto de 12 de abril del corriente año, en la inteligencia de que las sumas totales de ambas autorizaciones podrán invertirse a juicio del Ejecutivo, no sólo en el pago de las fuerzas auxiliares, fletes para el transporte de las mismas, armamento, municiones y demás gastos de guerra, sino también en cubrir cualquier otro cualquier gasto, deuda o indemnización que sean consecuencia de la revolución o que se crea necesario cubrir para llevar a cabo la completa pacificación del país”; el artículo segundo de ese decreto disponía que: “El Ejecutivo nombrará una comisión y reglamentará sus facultades, a fin de que las erogaciones a que se refiere la última parte del artículo anterior, sean consideradas y consultadas por ella, previa la depuración correspondiente en los casos que haya lugar”. Sobre la evolución legislativa de ese tema véase EVARISTO VILLEGAS, José Luis. **Responsabilidad económica extracontractual de la Administración Pública. Revisión historiográfica sobre la responsabilidad económica extracontractual de la Administración Pública en México. 1900-1990.** Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana, 1993. p.10 y ss.

lo más importante, a la aprobación de las iniciativas que con tal objeto enviase para su conocimiento. Así, la necesidad de ampliar el presupuesto federal para mandar cubrir las indemnizaciones que por los conceptos citados reconociera la Comisión Consultiva hacía indispensable enviar una iniciativa de ley para promover tal aspecto.

El gobierno maderista -contrario al uso de facultades extraordinarias con que se gobernó la segunda mitad del siglo XIX- se sujetó a tal legalidad constitucional y al final del segundo período de sesiones¹⁰ de la XXV Legislatura envió el citado proyecto de ley. Recibido que fue en los últimos días (veintitrés de mayo) del período de sesiones, no pudo conocer de él la legislatura saliente y tocaría su turno a la recién electa.

1.2 La iniciativa de ley.

En la sesión del 18 de septiembre de 1912 se da cuenta del inventario de los expedientes que quedaron sin resolución en la XXV Legislatura: entre ellos, está el número 4 relativo a la iniciativa del Ejecutivo federal consultando la creación de nuevos títulos de deuda nacional amortizable para el pago -entre otros- de indemnizaciones por daños causados por la revolución de 1910¹¹. El 23 de septiembre de ese año, por acuerdo de la Presidencia y de conformidad con las disposiciones del Reglamento Interior del Congreso, pasó a la primera y segunda Comisiones de Crédito Público el proyecto de referencia. Tal iniciativa señala de entre sus artículos más importantes que:

“Artículo 1º. Se crean, bajo la denominación de Deuda Nacional Amortizable del 5 por ciento de 1912, nuevos títulos de la Deuda nacional, en los términos que previene esta ley, con destino exclusivo a los objetivos siguientes:

- I. Pago de subvenciones a empresas ferroviarias, con arreglo a la Ley General de Ferrocarriles.*
- II. Conversión de las deudas especiales ya creadas, por el motivo indicado en la fracción precedente.*
- III. Pago de las subvenciones otorgadas, y que, conforme a los contratos respectivos, deben cubrirse en efectivo a las mismas empresas ferroviarias;*
- IV. Ejecución de obras en los puertos, y de otras de utilidad pública, que en cada caso apruebe el Congreso de la Unión, con calidad de que sean pagadas con los títulos de referencia.*
- V. Indemnizaciones que procedan con arreglo a la ley por los perjuicios causados por la revolución de noviembre de 1910.*

¹⁰ El artículo 62 de la Constitución Federal de 1857, prescribía dos periodos de sesiones, uno que corría del dieciséis de septiembre al dieciocho de noviembre y otro, del primero de abril al día último de mayo.

¹¹ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* Año I, Período I, Tomo I, XXVI Legislatura, número 9, página 5, México, 1912. Imprenta de la Cámara de Diputados (en lo sucesivo al citar la obra sólo se hará referencia al número de acta y página).

*VI. Compra de acciones ya emitidas por la Caja de Préstamos de Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, y pagos de las que la misma Caja emita para aumentar su capital con \$10,000,000.00*¹².”

1.3 Modificaciones presidenciales a la iniciativa de ley.

El once de octubre de 1912, se dio cuenta ante la Legislatura con un escrito de Ernesto Madero, titular del Ramo de Hacienda, donde presentó modificaciones a la iniciativa de ley¹³.

El veintidós de octubre siguiente, la Primera Comisión de Crédito Público dictaminó que debía pasar a la Segunda y Tercera Comisiones, pues ellas conocieron originalmente de la iniciativa que se pretendía reformar¹⁴. Las modificaciones a la iniciativa de referencia cambian sustancialmente la redacción de la fracción V del artículo 1o, dedicada a indemnizaciones por perjuicios causados en la revolución.

La fracción V del artículo 1o, prescribía que se creaban títulos de Deuda Nacional Amortizable con destino a cubrir: “V. Indemnizaciones que procedan con arreglo a la ley, por los daños causados por la revolución de noviembre de 1910”¹⁵.

El primero de noviembre del mismo año se dio cuenta en la Segunda y Tercera Comisiones de Crédito Público de la iniciativa del Ejecutivo sobre la ley en comento¹⁶. Es hasta el veintisiete de diciembre que las referidas comisiones acuerdan que la iniciativa la revise una Comisión de Hacienda¹⁷. La primera lectura del proyecto se realiza por las tres comisiones el día dos de diciembre.¹⁸ La segunda lectura se llevó a cabo el día once de diciembre¹⁹. La discusión en lo general se dio previo el dictamen favorable de comisiones²⁰.

¹² *Op. cit.* Infra, nota 14, Pp. 13-14.

¹³ *Ibid.*, número 29, páginas 2-3.

¹⁴ *Ibid.*, núm. 38, p. 5.

¹⁵ Arenas Guzmán, *op.cit.*, p. 473. V. *op. cit.*, Supra nota 8, pp. 2-3. En efecto, hay una diferencia sustancial entre perjuicio y daño, que es el objetivo de cambiar la iniciativa de ley. Por perjuicio se entiende la lesión que se causa al evitar que se obtengan ganancias ciertas y determinables por un acto ajeno al perjudicado. Por daño se entiende el menoscabo que se hace en el patrimonio de un individuo, susceptible de ser valorado económicamente, que tiene como características ser directa y ubicarse fuera de la acción individual del dañado. *Cfr.* Lozano, Antonio J. de. Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas, a quien le sirvió de fundamento, base y modelo para formar el Diccionario que sobre materias análogas españolas escribió el Sr. D. Joaquín Escriche. México, J. Balleca y Cía., editor. 1905, 1289 pp.

¹⁶ Diario de debates, número 46, página 2.

¹⁷ *Ibid.*, núm. 66, p. 13.

¹⁸ *Ibid.*, núm. 70, pp. 13-14.

¹⁹ *Ibid.*, núm. 76, p. 2.

²⁰ *Ibid.*, núm. 79, pp. 4-5.

2.0 El debate legislativo.

Acosados por la pronta expiración del término de actuaciones legislativas, los diputados tenían frente a sí un proyecto ley que, por razones administrativas, había demorado más de ocho meses en llegar a ser debatida, pero la fatalidad del término no redujo el ritmo y los ánimos de la deliberación camaraal, sobre todo por contar con una facultad de control presupuestal que ejercían con justo y constitucional celo.

Así, el diputado Querido Moheno, integrante de la Tercera Comisión de Gobernación de la cámara, al tomar la palabra después de la segunda lectura objetó:

Primero. Que deseaba que el secretario del ramo aclarara el destino de las 5 series de bonos de 20 millones amortizables, pagaderas en plata, y que, según estimaba, los banqueros mexicanos tomaban al noventa por ciento (90%) y enviaban a la plaza de Londres donde en promedio se renegociaban en noventa y seis por ciento (96%) obteniendo un negocio del seis por ciento (6%).

Segundo. Centra su objeción en el caso de los daños causados por la revolución (p.e., indemnización consecuente, etc.) y trae a colación datos históricos relativos y que se centran sobre:

Estas reclamaciones de perjuicios ocasionados por nuestras guerras intestinas forman el origen de nuestra deuda pública. Ahora bien; la historia de la consolidación de esa deuda es la historia de los fracasos financieros de México...a través de esa historia de la deuda pública ...hubo deuda que fue aceptada con descuento de las tres cuartas partes de su importe... ¿Cuál es la razón de que el Gobierno procedía así si tenía en cuenta que dentro de estas reclamaciones había mucho de fraude, mucho de invención, mucho de falso, que el Gobierno no podía esclarecer...²¹

Al hablar de la Comisión Consultiva de Reclamaciones, advierte que no pudo conformarse una a la altura de las circunstancias y que sólo se pudo dotar el gobierno de una “caserita”. Señala que una gran parte de los verdaderos perjudicados abandonó su derecho de reclamación, vendiéndolos a especuladores que son -dice- ‘los cuervos que vienen a saciarse en el cadáver de la patria’²². Por tal motivo propone incluir un precepto en la iniciativa de ley que advierta que en caso de que los créditos procedentes de reclamaciones por daños sufridos en la revolución estén en manos de terceros sean admitidos sólo con un descuento del cincuenta por ciento de su valor.

Es el diputado Canalizo, miembro de la Segunda Comisión de Crédito Público quien contesta a las objeciones planteadas por Moheno señalando que hasta el mo-

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

mento se habían presentado 9,687 reclamaciones por un valor de 42,179,075.00 pesos, moneda nacional, de las cuales habían sido aprobadas por la Comisión Consultiva 3,207 por un valor de 3,183,361.15 pesos, moneda nacional, y desechadas 940, quedando pendientes de examen 6,478 reclamaciones. Con tal argumento el diputado Canalizo encomiaba el trabajo de la comisión, pero evitaba entrar a la polémica sobre la especulación con los créditos de referencia.

Así, varios diputados, entre ellos Sarabia se sumó a las objeciones de Canalizo y solicitó la comparecencia del titular del ramo para aclarar la situación²³.

2. El ataque a la comisión consultiva de indemnizaciones.

El diputado Vidal y Flor al interpelar a Moheno, quien era su oponente político personal por antonomasia, le recuerda que el presidente de la susodicha Comisión Consultiva era don José Diego Fernández, quien recibió varias reclamaciones -que sustanció y resolvió en lugar de excusarse- patrocinadas por uno de sus hijos, con lo que se configuraba el abuso de poder. Advierte que la naturaleza jurídica de la comisión es sólo consultiva, y con tal hecho sujeta en última instancia a la consideración del Ministerio del que depende. Con los manejos irregulares demostrados, considera necesaria una comisión revisora del funcionamiento de aquélla²⁴.

Moheno en virtud de su secreto profesional (él había fungido como secretario de la polémica comisión) sólo señala que: “creo que hay algo podrido en Dinamarca; pero yo no podré puntualizar por esa causa”²⁵. Advierte sí, la necesidad de adicionar la iniciativa a debate con una prescripción como la anotada líneas arriba.

La intervención de Luis Cabrera apoya la de Vidal y Flor y califica de inmoral que especuladores compren créditos reclamables al Estado por concepto de daños causados en la revolución en un ochenta por ciento (80%) de su valor.

Moheno intenta centrar la discusión en los créditos por daños causados a particulares, cita los gastos de guerra, de los que también conoció la Comisión Consultiva, y advierte que de los mismos se organizaron verdaderos trusts que compraban los créditos en un treinta por ciento (30%) y **cincuenta por ciento (50 %) de su valor**, queriendo dar con ello fundamento a su petición.

El diputado Elorduy, abogado de varios particulares que tenían créditos que reclamar al Estado y litigante ante la Comisión Consultiva trata de dar un bosquejo de la parcialidad de la misma en la depuración y reconocimiento de créditos; dice, que

²³ *Ibidem*. pp. 7-8.

²⁴ El Poder Legislativo tiene, según facultad expresa otorgada por la Constitución Federal de 1857, la posibilidad de supervisión y control de los recursos públicos de cualesquiera institución estatal dependiente del Poder Ejecutivo.

²⁵ *Ibidem*, pp. 8-9.

no está aclarado si los perjuicios que hubiesen sufrido comerciantes y hacendados préstamos forzosos o saqueos, de tropas revolucionarias o del ejército federal- podía pagarlos la comisión.

Con ello, el parlamentario entró al debate del contenido de la fracción V del artículo 2 de la iniciativa de ley, y ejemplificó con el caso de Gustavo Madero²⁶ quien recibió de la comisión la cantidad de \$600,000.00 por concepto del pago de un préstamo a la revolución, lo que en ningún caso podía considerarse como daño o gasto de guerra, pues la transmisión del dinero era voluntaria, y si se admitía tal precedente obvio era que la fracción debía tener una interpretación más amplia y más aún, reconocer la precedencia de los casos que él mismo ventilaba en aquel organismo.

Para Elorduy era importante restituir la fracción V del artículo 1o. del proyecto a su versión original, pues con ella se daba validez a sus pretensiones; en cambio, los que hubiesen hecho un “préstamo” (forzoso o no) resentirían una disminución directa en sus expectativas de ganancias y la cláusula del perjuicio -y no del daño- les convendría. De todas formas el precedente de Gustavo Madero, pese al criterio oficial, constituye una interpretación y alcance diferente al texto y origen de la iniciativa de ley, llevada a cabo por la Comisión Consultiva.

El primer criterio decidido de hecho, aún sin votar, era el de que se pagarían los daños causados a particulares sin importar el sujeto que causó el daño (insurrecto o federal), y la tesis que el propio secretario de Hacienda defendía como principio de equidad. Respecto del precedente de Gustavo Madero el titular del ramo de Hacienda no aludió a su veracidad o falsedad, señalando tan sólo que había una oficina encargada de conocer de préstamos dados a la revolución, situación inconsistente si es que realmente a Gustavo Madero se le había cubierto un crédito por un procedimiento que sólo podían promover los que verificaran un daño en su patrimonio.

Pasada que fue para su aprobación, se votó por la afirmativa de aprobar en lo general (137 votos) la iniciativa de mérito. Acto seguido José María Lozano presentó una moción suspensiva, que constituirá el alegato más brillante sobre la irresponsabilidad estatal, que aun cuando no incide directamente en la aprobación de la iniciativa, pone a ésta con el carácter de excepcional.

Así es, los argumentos que vierte Lozano atacan sistemáticamente la estructura gubernamental; retomando las ideas de Vidal y Flor y Moheno, Lozano señala de la Comisión Consultiva que:

²⁶ Dice Bertha Ulloa que el interinato de León de la Barra llegó a su fin dejando cuarenta y ocho millones de pesos en las reservas del tesoro, después de que hubo liquidado las cuentas normales que dejó el gobierno de Díaz y seis millones por concepto de licenciamiento de las tropas revolucionarias, que incluían seiscientos mil pesos de un préstamo que hizo al movimiento Gustavo Madero y que era propiedad de inversionistas franceses. Véase. “La lucha armada (1911-1920)” en Historia General de México, 2 tomos, México, El Colegio de México, pp. 1073-1182.

“Allí se despachaba de preferencia a los compadres y quedaban condenados al olvido todos aquéllos que no iban patrocinados por abogados en auge del actual régimen; ahí se nos dijo que usureros que gozan de privanzas oficiales son los que han monopolizado los créditos que más tarde tendrá que pagar con sangre la República”²⁷.

Al lado de ese alegato, retorna el argumento histórico de la irresponsabilidad estatal:

“...yo soy ignorante -lo confieso con humildad- pero en los pocos capítulos de la historia nacional y universal que he leído a este propósito, he sorprendido este dato curiosísimo, son raras aquellas revoluciones en que se haya pagado los daños por ellas causados. La más formidable de las revoluciones civiles del siglo XIX, la revolución americana la separatista, no pagó después a las víctimas de los daños causados...por eso hemos pedido que se suspenda la discusión de esta proposición, para con más calma y madurez la cámara sepa si han de seguir echando millones a ese tonel sin fondo, verdadero de las Danaides, que se llama la revolución de noviembre de 1910.”²⁸

En efecto, las frecuentes ampliaciones a las partidas presupuestales para pagar gastos derivados de la revolución había acarreado ya conflictos a la Hacienda Pública. La iniciativa de ley que se discutía revelaba esa actitud y, sobre todo, por la forma de amortización, consagraban una deuda que propiciaba la generación de los especuladores de por lo menos veinticinco años.

No obstante lo anterior, Luis Cabrera se opuso a la moción suspensiva advirtiendo que era una obligación legal discutir y resolver la misma.

El diputado Moheno después de la discusión de la fracción sexta de la ley y artículo referido, recordó al presidente de las comisiones el ofrecimiento de pedir a la cámara se retirara la fracción V y presentarla modificada. La comisión le manifestó que ya se había declarado proceder a votar la misma en lo particular, hecho que fue con ciento cuarenta y cinco por la afirmativa y dos por la negativa²⁹ que en un nuevo recuento son cinco por la negativa³⁰. El veintiocho de diciembre se vota el artículo 2o.

²⁷ *Ibidem*, pp. 18-19. en ese sentido, continuó argumentando que: “...ni el señor ministro de Hacienda, nadie en una palabra ha logrado determinar cuál sea el criterio del gobierno para pagar las reclamaciones por daños causados a la revolución. No se ha sabido todavía a punto fijo cuándo la nación debe pagar y cuándo la nación debe permanecer extraña a la deuda. Si, pues carecemos de criterio determinante en los pagos, si no hay tal fiel en la balanza de la justicia, resulta irritante que vayamos a votar bonos para pagar deudas que han sido hijas de pactos tenebrosos y de compadrazgo”. Más adelante el legislador sostiene que “si ese fuera el criterio determinante en nuestra ciencia financiera, no habría tesoro nacional en trescientos años para pagar los males que han causado los 3,227 planes revolucionarios que han agitado la República. Véase. **José María Lozano en la Tribuna Parlamentaria**. Pról. De Nemesio García Naranjo. pp. 154 y ss.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Idem*, pp. 30-31.

³⁰ Lozano, Jáuregui. Estrada García Rodríguez y Sarabia.

(que contiene la fracción quinta relativa a indemnizaciones por daños causados en la revolución) con las modificaciones propuestas.

2.2 Constitución de la comisión revisora de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones.

Frente a las graves acusaciones de varios diputados respecto del obscuro funcionamiento de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, la diputación del estado de Colima y el señor Gustavo Madero propusieron se nombrara una “comisión investigadora” que: *“esclarezca en la Comisión Consultiva por perjuicios sufridos en la propiedad privada durante la revolución de 1910, en qué manos se encuentran las reclamaciones, cuáles son los trámites que se hayan seguido por los representantes de los perjudicados y, siempre que no se trate de los mismos propietarios, la forma y motivo porque hayan pasado a terceras personas, con expresión, si es posible, de las condiciones con que estos trasposos se hayan efectuado”*³¹.

Pero el aspecto más importante lo constituye el punto segundo de dicha proposición, mediante el cual se disponía que no se haría ningún pago sin la aprobación de la comisión parlamentaria de referencia³². Dicho documento fue presentado el catorce de diciembre de mil novecientos doce, y al calce firmaban Lozano y Nemesio García Naranjo, entre otros.

2.3 El texto definitivo.

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos doce se aprobó, por unanimidad, el artículo 12, así como la modificada fracción V del proyecto, del artículo 1o para quedar como sigue:

*“Los créditos procedentes de reclamaciones por daños durante la Revolución de 1910, se liquidarán por el total que apruebe en definitiva la Secretaría de Hacienda; pero cuando estos créditos hayan pasado a terceros que no sean parientes del interesado dentro de los grados que reconoce la ley civil, se liquidarán con un quebranto de 50 por ciento del valor aprobado.”*³³

3.0 Los motivos de la Comisión Consultiva.

Como puede derivarse del debate sostenido por los diputados de las diversas fracciones parlamentarias, la discusión sobre la ley que creaba bonos de deuda nacional

³¹ Arenas Guzmán, D. *op. cit.* p. 558.

³² *Idem.*

³³ *Ibíd.*, p. 548.

dio pie para criticar uno de los puntos más sensibles del gobierno revolucionario: la parcialidad con que puede llegar a obrar el vencedor y los premios que debe evitar darse a sí mismo.

En efecto, la personalidad de José Diego Fernández, presidente de la Comisión Consultiva, es sumamente polémica en la conciencia de los legisladores federales, sobre todo cuando se trata del ejercicio de un puesto gubernamental; el diputado Querido Moheno quien, como hemos apuntado anteriormente, fue secretario fundador de tal comisión dice de aquél: *“Debo empezar por decir a usted que el señor licenciado José Diego Fernández, en aquellos días, era más labarrista que el señor De la Barra, y ahora es un furibundo porrista del Senado, es el jefe de la porra del Senado”*³⁴. Advierte que desde el uno de julio de 1911 en que empezó a funcionar la comisión, Fernández deseaba dominarla y dentro de ello destacan las propuestas que hizo al gobierno: contratar agentes comerciales, nombrar en algunos puestos a familiares y que la comisión pudiera fallar con apego a conciencia.

Con ello Moheno daba a entender que José Diego Fernández no deseaba tener una Comisión Consultiva sino resolutive; a ello, el legislador recordada la imputación de la parcialidad de Fernández de no excusarse en causas promovidas por su hijo y abogados del despacho en que anteriormente laboraba, pues esas causas representaban sumas cuantiosas (alrededor de los 1,700,000.00 pesos moneda nacional); además, da cuenta cómo apenas iniciados los trabajos de la comisión, los créditos fueron objeto de apropiación por parte de especuladores. Así, en el despacho de Federico Moyo había un mil quinientas reclamaciones; en el de Ricardo Hornedo y en la del hermano del gobernador de Chihuahua otras tantas, y por ello el congresista se desespera cuando dice que es justo se pague a los dañados por la revolución pero no a los especuladores que lucran con las consideraciones de orden “humanitario” que inspiraron la citada comisión.

Tales irregularidades fueron manifiestas y delatadas por los propios diputados litigantes, quienes reconocían que era mejor no indemnizar que hacerlo de manera selectiva, argumento por el que anduvo la idea de Lozano, al sugerir que el Estado no debía pagar daños causados durante movimientos revolucionarios, pues como recuerda, en el ámbito internacional los casos de reparación eran excepcionales.

4.0 La “ratio legis” de la iniciativa de deuda pública.

Como lo manifestó Moheno, exfuncionario de la Comisión Consultiva de Indemnizaciones, el ánimo que inspiraba a la misma era estrictamente humanitario, sin dejar de reconocer que existían otro tipo de deudas, al que partidas especiales bajo el rubro de

³⁴ *Ibid.*, p. 550



Con haciendas y arcas raquíticas, la idea de que el Estado no era responsable de los daños causados a particulares durante disturbios civiles o revoluciones se fincó en un principio de seguridad social imperfecto.

gastos de guerra trataban de cubrir. El erario era con mucho deficiente para solventar todas las deudas habidas y contraídas con la revolución y, por ello mismo, la comisión -dentro de las partidas destinadas al efecto- tenía la delicada tarea de reconocer el crédito y depurarlo.

En el debate legislativo se puso de manifiesto que por obra de las circunstancias los particulares afectados decidieron vender a los bancos, principalmente, y a prestamistas, los créditos ya reconocidos y faltantes de depurarse, a un precio que posibilitaba ganancias de hasta el cincuenta por ciento (50 %) del valor de la deuda. Así, como circunstancia de la realidad social que tuvo a la vista el legislador apareció un inmenso tráfico de créditos que terminó por afectar los dineros destinados a satisfacerlos. Junto a ello también se encontraba el caso de los pactos cuota litis donde el abogado gestor se quedaba hasta con la mitad de lo recuperable de la autoridad.

Por ello para los legisladores, al momento de discutirse y aprobarse la ley, plantearon la obligación de que los promoventes tuviesen parentesco civil con el titular originario del crédito, en caso contrario se rebajaría la deuda al cincuenta por ciento. Ello no sólo aliviaba las finanzas públicas, sino que revelaba una situación moral del foro jurídico en el México revolucionario; por eso, existía en la convicción de los legisladores sin aportar pruebas concretas de que se había lucrado con el puesto y se había incurrido en abuso de poder; y por ello también fue motivo de acuerdo en la propia Legislatura establecer una comisión revisora del funcionamiento de la citada Comisión Consultiva, y de la necesidad de su aprobación para declarar depurar cualquier crédito.

Con tal iniciativa, principalmente con lo dispuesto en la fracción V del artículo 2 de la Ley de deuda pública amortizable al cinco por ciento, se trataba de reparar un estado de cosas que la propia revolución había causado. Los oponentes al régimen maderista estuvieron en contra de aquélla por sistema, y sostuvieron e invocaron el principio de irresponsabilidad estatal pregonado en el siglo XIX y sobre todo en las controversias entre países por relaciones Estado-ciudadanos, lo cual revelaba, en primer lugar, el ánimo de que la propia ley de ser una norma jurídica orientada a resolver litigios domésticos terminara siendo una forma de control sobre el Poder Ejecutivo y no de solución de conflictos con los particulares.

La razón de la ley tal y como había sido propuesta a la Asamblea Legislativa terminó por ceder al imperio de las cosas, y de instrumento de carácter humanitario (reparación de daños) pasó a ser de demostración de sometimiento político de un poder a otro. Ciertamente es que la iniciativa se convirtió en ley, gracias a la mayoría progubernamental, pero la decidida impugnación de los vicios que contenía llevaron a que los argumentos esgrimidos en el debate se convirtieran en adelante, en la exposición de motivos más acabada de los gobiernos posrevolucionarios sobre la responsabilidad del Estado y, más aún, en el establecimiento de una condición insoslayable para el pago total del adeudo proveniente de una conducta dañosa atribuida al movimiento revolucionario, esto es, el freno a la especulación y tráfico en la cesión de las deudas al establecer una (penalización) disminución del cincuenta por ciento del adeudo reclamado, cuando dicho evento llegara a ocurrir.

Con haciendas y arcas raquílicas, la idea de que el Estado no era responsable de los daños causados a particulares durante disturbios civiles o revoluciones se fincó en un principio de seguridad social imperfecto: cada quien debía soportar su propia carga y excepcionalmente podría reclamar el pago del daño causado con los matices apuntados.



La idea de administración de justicia y de imparcialidad del “juzgador” topan con una realidad que reclama frenos al actuar discrecional y a veces arbitrario de la autoridad.

5.0 Lo cotidiano como condicionante del quehacer legislativo.

Como se ha podido advertir a lo largo del debate legislativo, una ley que se plantea como un conjunto de normas abstractas, tiene correlatos directos y específicos con la realidad histórica, mediata e inmediata; y en consecuencia la norma jurídica es un concepto con una matriz fuertemente inspirada en lo cotidiano con incidencia en el quehacer de aplicación de la ley por un organismo especializado como la Comisión Consultiva de Reclamaciones. La idea de administración de justicia y de imparcialidad del “juzgador” topan con una realidad que reclama frenos al actuar discrecional y a veces arbitrario de la autoridad. Tales argumentos son sostenidos con vehemencia por los abogados distinguidos del foro mexicano y que gozan en ese momento de un cargo de representación. La necesidad de indemnizar lo realmente dañado en el patrimonio particular tiene una clara referencia por alcanzar un determinado orden; pero a ese orden no se puede llegar sin la mediación de una realidad que obstaculiza cualquier propósito no consensuado con los diversos actores e intereses.

Si tomamos este momento histórico como un momento fundatorio, donde se gestan características de larga duración, podemos encontrar claramente especificados una idea de Estado constitucional y democrático que se rige por una legalidad republicana y que se somete a ella, y también, un principio que tiene como objeto, en principio, des-responsabilizar al ente estatal de cualquier fenómeno que afecte

su autonomía y capacidad financiera, teniendo en la conciencia, la clara realidad de la que emergen intereses concretos que alzan sus voces para que haya una actuación del órgano estatal, y la necesidad de proveer sobre justos reclamos por los daños causados con el movimiento revolucionario. El debate sobre la deuda pública nacional y la emisión de bonos, si bien representa un caso temporal concreto, fija los ingredientes mínimos del debate que sobre aquélla se dará en las décadas subsiguientes. De ahí que el contenido moral de los argumentos esgrimidos por los diputados congresistas de la XXVI Legislatura sean torales en la definición del debate legislativo y de su importancia cualitativa, más allá del peso del número o de la fuerza capaz de crear la ley.

El Poder Legislativo como órgano del Estado mexicano ha de tener memoria para que su actuación que incidirá en el futuro tenga por base el error y el acierto, la experiencia que viene del pasado; y también vale la regla para cualquier aplicador del derecho, porque una vez escrito, escrito queda.

Bibliografía.

- ARENAS Guzmán, Diego. Selección y Guías. *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*. Tomo 1. La Revolución tiene la palabra. Actas del “Diario de los debates” de la Cámara de Diputados, del 2 de septiembre al 11 de octubre de 1912. México, 1961. DÍAZ, Luis Miguel. (Comp.) *México y las comisiones internacionales de reclamación*. Tomo 1. México, UNAM, 1983. 1062 pp.
- EVARISTO Villegas, José Luis. *Responsabilidad económica extracontractual de la Administración Pública. Revisión historiográfica sobre la responsabilidad económica extracontractual de la Administración Pública en México. 1900-1990*. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma Metropolitana, 1993. 112 pp.
- PALAVICINI, Félix F. *Los diputados. Lo que se ve y lo que no se ve de la Cámara* Presentación por Fernando Zertuche Muñoz. México, Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México, 1976. 590 pp.
- PICCATO, Pablo. “El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque” pp.-65-116 en Piccato Rodríguez, Pablo Atilio (Coord.) *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*. Volumen I. Historia sumaria del Poder Legislativo. Tomo 3. Serie I. Historia y desarrollo del Poder Legislativo.
- FERNÁNDEZ, José Diego. *Mi contrato sobre transporte de petróleo y la Cámara de Diputados*. México, 34 pp.
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1973*. Quinta Edición. México, Porrúa, 1973. 994 pp.

SAYEG Helú, Jorge. *Significación histórico-política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*. México, Biblioteca del INEHRM, 1979. 220 pp.

———, *Páginas de la Revolución Mexicana*. México 2 tomos.. Trillas, 1990, 370 pp.(I).

———, “*La integración de la XXVI Legislatura Federal*” en *Revista Mexicana de Justicia*. México, Procuraduría General de la República. No. 10. Vol. U. Enero-Febrero 1981. pp.119-134.

Constitución de 1857. Constituciones de los Estados. Presentación de Enrique Lombera Pallares. Ed. Facsimilar de la obra publicada e impresa en la Imprenta del Gobierno en México, el año de 1884. Documentos 6. PRI, 302 pp.

Recopilación de Leyes , decretos y reglamentos y otras disposiciones de interés general dictadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos. Año de 1912. México, Edición oficial. Talleres Gráficos de la Nación, 1927. 1060 pp.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año 1, Período 1, Tomo 1, 1912. Números 9, 13, 29, 38, 46, 57, 66, 70, 76, 80. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1912.