

El Término Acto Público

Elisur Arteaga

En relación con el artículo 121 constitucional existe una abundante bibliografía;⁽¹⁾ esta ha sido obra de los dedicados al derecho internacional privado. De la tarea interpretativa se han auto excluido los estudiosos del derecho constitucional. Las circunstancias anteriores han dado por resultado que exista un consenso casi uniforme respecto de lo que debe entenderse por acto público. Se hace necesario que gente no dedicada al internacional privado y, en cambio, con inclinaciones por el derecho constitucional, por lo mismo con una perspectiva diferente, participe en el quehacer interpretativo.

Don Eduardo Trigueros, en su estudio *el artículo 121 de la constitución*, afirma los siguiente:

60

“Para poder darnos cuenta de la exacta significación de la sección I del artículo IV de la Constitución norteamericana, no basta traducir literalmente su texto como se ha intentado repetidas veces entre nosotros, y siempre procurando buscar las palabras literalmente equivalentes sin investigar el sentido de ellas en el tecnicismo del derecho norteamericano, y apreciando el modo de plantear el problema cuya solución se busca”.

‘Public act’ significa entre otras cosas ‘una ley escrita, formalmente ordenada y aprobada por la legislatura de un Estado, llamada en Inglaterra ‘acto del parlamento’ y en los Estados Unidos, acto del Congreso o de la Legislatura o estatuto. Los actos son públicos o privados. Actos públicos (llamados también actos generales, estatutos generales o estatutos simplemente) son aquellos que se relacionan con toda la comunidad o establecen reglas universales de gobierno para todo el cuerpo

político. Actos públicos son aquellos que conciernen a toda la comunidad y a los cuales los Tribunales están obligados a tener en cuenta’

‘Las palabras ‘bill’ y ‘law’ son usadas frecuentemente como sinónimos de ‘act’ pero incorrectamente. Un ‘bill’ es sólo el proyecto o forma del ‘act’ presentado a la Legislatura, pero no aprobado. ‘Act’ no incluye ordenanzas y reglamentos derivados de las autoridades locales.’

Estas ideas tomadas de Black’s Law Dictionary (edición 1933) nos revelan que la significación legal de la obligación que la Constitución de los Estados Unidos impone a los Estados bajo la expresión ‘dar entera fe y crédito a los *public act* de los demás’, implica la obligación de aceptar las leyes de los demás Estados, las cuales deberán ‘tener efecto’ en los demás Estados, efecto que debe quedar regulado por la ley del Congreso. Esta interpretación de las palabras ‘public act’ nos acerca a la proposición de Randolph que antes citamos.

Las palabras ‘public act’ no han sido traducidas por nuestros publicistas, ni por los autores de nuestras normas constitucionales de acuerdo con el sentido técnico, ni con el que indican sus antecedentes y el problema al cual pretenden dar una solución. Nuestras leyes fundamentales traducen siempre ‘actos públicos’, expresión que no obstante su vaguedad y su amplia comprensión no tiene entre nosotros el significado que a la expresión literal equivalente da el derecho norteamericano.

En algunos autores encontramos la idea de supe-

rar esa dificultad traduciendo por 'actas públicas', como por ejemplo Ramón Rodríguez (Derecho Constitucional. México, 1875, pag. 552) y en otros encontramos que tomando la acepción técnica se emplea la palabra 'ley' por ejemplo en J. Carlos Mexía (Manual de la Constitución de los Estados Unidos, México, 1874, pág. 40) y Carlos Pereyra (El fetiche Constitucional Americano, Madrid, 1942, pag. 285). En cambio la traducción digna por todos conceptos de amplio elogio que hace nuestro buen amigo el Lic. Gustavo R. Velasco en el apéndice a 'El Federalista' (México, 1943), insiste en la versión literal 'actos públicos' (pág. 402).

Nos parece que las traducciones de Mexía y Pereyra son las que están más de acuerdo con el sentido técnico de la expresión norteamericana, y que son igualmente más apegadas a la intención de los constituyentes norteamericanos. Tal vez pudiera sugerirse la traducción por 'leyes y actos públicos' ⁽²⁾.

Dada la innegable autoridad del maestro, algunos de sus discípulos y posteriores seguidores han dado por correcto su razonamiento sin cuestionarlo. Así, don José Luis Siqueiros, sin citar como fuente la obra del licenciado Trigueros, aunque haciendo uso de los mismos argumentos y aludiendo a los mismos autores citados por el maestro, repite:

"Como ven ustedes, al referirse el artículo a 'Public Act' ('Actos Públicos', como se ha traducido) no se está refiriendo a este término impreciso y de terminología española tan vaga, sino que se refiere precisamente al concepto que en los Estados Unidos se tiene de una ley. Según los mejores diccionarios jurídicos de la Unión Americana 'Public Act' significa entre otras cosas, una ley escrita, formalmente ordenada y aprobada por la Legislatura de un estado, llamado en Inglaterra 'Acto del Parlamento' y en los Estados Unidos, 'Acto del Congreso' o 'Estatutos'".

Más adelante afirma:

"Desde luego, los errores creados por esa traducción literal fueron inmediatamente apreciados por los autores mexicanos de la época. Mejía, Rodríguez (sic) y posteriormente Pereyra, mencionaron los errores que ocasiona la traducción 'acto público' en vez de 'ley', que es el correspondiente, así como la inmediata repercusión de esa traducción en los casos que se han presentado en los tribunales" ⁽³⁾.

Don Carlos Arellano García supone que el autor de la idea es el licenciado Siqueiros y dice: "La reproducción del artículo IV sección I de la Constitución de los Estados Unidos de América en la Constitución de 1824 y en la de 1857, no fue muy afortunada por virtud de una mala traducción, según apunta atinadamente el Maestro José Luis Siqueiros." ⁽⁴⁾

Seguidores posteriores, sin poner en duda la palabra y autoridad de don Eduardo Trigueros, en forma automática se han adherido a su pensamiento: Miguel Angel Hernández, ⁽⁵⁾ Manuel Rosales Silva, ⁽⁶⁾ Víctor Carlos García Moreno y Mario Arturo Díaz Alcántara ⁽⁷⁾ y Ricardo Abarca L. ⁽⁸⁾.

Don Juan José de Olloqui, tal vez acogiendo las ideas anteriores, en su traducción de la obra *Los Poderes del Gobierno* de Bernard Schwartz, traduce el precepto norteamericano: "... a las Leyes y Registros y procedimientos judiciales de cada uno de los otros estados" ⁽⁹⁾ En el mismo sentido se pronuncia Manuel García-Pelayo en su *Derecho Constitucional Comparado*. ⁽¹⁰⁾

Pero analizada la cuestión con un poco de cuidado, con vista al diccionario jurídico en que el licenciado Trigueros fundó su punto de vista y a la doctrina, tal parece que la situación no es del todo clara y, en cambio, existen elementos que tienden a corroborar el punto de vista de los constituyentes mexicanos, reiterado en todos los documentos fundamentales que han establecido el federalismo, al traducir el término 'public at' por actos público. Por lo que procede hacer un análisis del procedimiento seguido por el maestro Trigueros para llegar a la conclusión antes citada.

El reconoce que sobre este particular siguió al *Black's Law Dictionary* (edición de 1933).

En principio cabe hacer notar que el maestro no recurrió a la voz "public" o "public act" del mismo diccionario, voz esta última que no existe; recurrió a la voz "act" y de esta recurrió a su cuarta acepción: "In legislation", por lo que el resultado tenía que ser obvio, el sentido tenía que estar referido a un contenido legislativo: "A written law, formally ordained or passed by the legislative power state, called in England an 'act of parliament' and in the United States an 'act of congress', or of the 'legislature': a statute." ⁽¹¹⁾ Es evidente que la traducción que hizo el licenciado Trigueros corresponde al párrafo anterior.

La cita que el maestro Trigueros hace del *Black's* concluye con otro párrafo que toma del mismo dic-

cionario, pero éste ya no lo toma de la acepción "*in legislation*", que había seguido, la toma en parte de la acepción "*public act*", el párrafo que traduce en su original es el siguiente: "A universal rule or law that regards the whole community, and on which the courts of law are bound to take notice judicially and *ex officio* without its being particularly pleaded".

Con vista a esta última parte es lícito afirmar que si bien el término liso y llano *act* puede e, incluso, debe ser traducido por el término en español *ley*; pero cuando al término *act* le antecede el *public*, la situación cambia; el término *public act* efectivamente hace referencia a toda una universalidad que comprende las leyes propiamente dichas, la doctrina y la jurisprudencia; ésta es la acepción que debió haberse tomado en cuenta y no la particular que sugiere el maestro Trigueros.

Los constituyentes mexicanos le han dado al término una connotación genérica y amplia; han aludido a todo acto de autoridad, emane éste de la legislatura, del ejecutivo o de las autoridades municipales. Así se hizo a principios de siglo en la traducción de la obra de James Bryce *El Gobierno de los Estados*⁽¹²⁾; y así lo hace don Gustavo R. Velasco en su traducción de *El Federalista*⁽¹³⁾, que el mismo licenciado Trigueros cita.

Don Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho Constitucional Mexicano* utiliza el término *acto* y no *ley*⁽¹⁴⁾. En el mismo sentido se pronuncia Rafael M. de María en su traducción a la obra de Edward S. Corwin, *La Constitución Norteamericana y su actual significado*⁽¹⁵⁾. En una de las primeras traducciones que de la constitución de los Estados Unidos se hicieron y publicaron en México, que apareció en el *Semanario Político y Literario de Méjico*, en el año de 1820, el artículo IV, sección I se traduce: "A todos los actos públicos, registros y procedimientos judiciales se dará entera fe y crédito..."⁽¹⁶⁾.

En la Constitución de 1824 (art. 145) se utilizó una fórmula amplia: "En cada uno de los Estados de la federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados..." La amplitud que con la redacción se logra permite suponer válidamente que los actos podían emanar tanto de una legislatura local como del gobernador de un estado.

El proceder del legislador mexicano y de gran parte de la doctrina nacional no es excepcional. En Argentina, país con un sistema federal, el constituyente se ha pronunciado igualmente por la acepción amplia de actos públicos y no por la circunscrita de leyes; la

constitución de septiembre de 1860 en su artículo 7 dispone: "Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás..."

Al parecer en la constitución venezolana de 1953, lo relativo a la entera fe y crédito entre los estados no existe como problema, ya que, de conformidad con el artículo 60, fracción 28, lo relativo a la administración de justicia, ministerio público, cárceles y penitenciarías es competencia del poder nacional. En el artículo 43 se hace referencia a actos públicos y documentos oficiales. En la constitución de Brasil de 1946 se habla simplemente de documentos públicos (art. 31 frac. IV).

El propio maestro Trigueros transcribe en su estudio la sección 51, fracción XXV de la constitución australiana: "El parlamento tendrá poderes para hacer leyes con relación a: XXV. El reconocimiento de las leyes, de los actos públicos (*public acts*) y títulos o registros (*records*) y los procedimientos judiciales (judicial proceeding) de los Estados."⁽¹⁷⁾

Lo que indica que el legislador australiano tuvo conciencia de que era necesario hacer referencia en forma expresa tanto a leyes propiamente dichas, como a actos públicos, que, obviamente, son diferentes a aquellas no solo material, sino también formalmente. Lo que confirma el acierto de los legisladores latinoamericanos, incluyendo los mexicanos.

En el sistema constitucional mexicano el término *acto público* tiene una connotación propia. Debe ser interpretando con vista a la tradición jurídica en que por muchos conceptos está inscrito el país: una tradición romana con influencia de la legislación, doctrina



y jurisprudencia francesa: en éstas, acto jurídico es una manifestación de voluntades que tiene por finalidad producir efectos de derecho⁽¹⁸⁾. Por lo que acto público es toda forma como se manifiestan las relaciones de poder, de dominación que se dan en una sociedad, que se realizan con vista a un marco jurídico y con la finalidad de producir efectos de derecho. El acto público es un concepto genérico que engloba y comprende lo actuado por entes que gozan de jurisdicción, entendido este concepto en su más amplia acepción. Puede ser emanado de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial e, incluso, municipal. Técnicamente era suficiente con obligar a los estados a dar entera fe a los actos públicos de los otros estados para entender que se comprendía toda la amplia gama de posibilidades que en un estado se pueden dar por virtud del ejercicio de la autonomía. Comprendía, pues, los actos judiciales y las leyes, por lo que era innecesario hacer referencia a ellos en forma expresa.

En este momento no sería lícito constreñir el alcance general de una norma, como lo es el párrafo inicial del artículo 121, con vista a su antecedente, el que, por otra parte, se ha visto que tampoco está limitado a su acepción técnica de ley. Los constituyentes mexicanos con la fórmula adoptada dieron una característica especial a una de las obligaciones que para los estados existían en el modelo original: crearon una obligación amplia, general y abstracta que, con las limitaciones técnicas derivadas del sistema jurídico, procura dar vigencia a lo actuado por las autoridades de los estados.

De haberse traducido el término *public act*, por ley, hubieran quedado fuera de la obligación a cargo de los estados los decretos; resoluciones administrati-

vas y sentencias que pueden emitir las legislaturas de los estados, que en estricto derecho no pueden denominarse leyes. Asimismo hubieran quedado excluidos los reglamentos, órdenes, circulares, decretos, acuerdos y demás actos que emiten los gobernadores de los estados y que frecuentemente regulan la actividad de los particulares, éstos técnicamente no pueden denominarse leyes, como tampoco pueden ser calificados como tales los bandos y ordenanzas municipales.

En la tradición jurídica mexicana cuando se ha requerido de una fórmula general para enmarcar los actos de autoridad, se ha utilizado los términos *acto* o *acto público*, así se procedió en el artículo 145 de la constitución de 24; en el artículo 12 fracciones II y III de la segunda ley y artículos 19 y 32 de la cuarta ley, ambas de 1836. Artículos 101 y 102 de la constitución de 1857. Artículos 103 y 107 fracciones II, III, IV, y VII de la constitución vigente. De los preceptos citados se puede concluir que un acto o un acto público, en el sistema constitucional mexicano, es una acción realizada por los funcionarios o servidores públicos, sean éstos federales o estatales o municipales, en uso de facultades que legalmente les corresponden.

Los artículos citados autorizan a suponer que los constituyentes buscaron un término genérico que englobara toda actuación de las autoridades locales. El hecho de que el artículo 121 utilice el término actos públicos en general y se refiera a los procedimientos judiciales en particular, sin haber abandonado la casuística de su modelo norteamericano, es una muestra de que los constituyentes mexicanos han sido dados a ser reiterativos. En el artículo 72 inciso h, se habla de contribuciones o impuestos; en el artículo 135 de adiciones o reformas; en el artículo 103 de leyes o actos de la autoridad. El artículo 107 fracción VII dispone; "El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa..."

Se alegará que el comprender dentro del término acto público a las leyes que emitan las legislaturas de los estados es contrario a la hermenéutica, ya que en forma reiterada el constituyente ha distinguido entre leyes y actos de autoridad, por lo mismo supone que son dos cosas diferentes. En parte existe razón para sostener tal punto de vista. Pero cabe observar que en el artículo 121, en su primer párrafo, se utiliza el término genérico actos públicos, pero en las fracciones que lo integran se hace referencia a tres especies: leyes (fracción I), procedimientos (fracción III) y actuaciones administrativas (fracciones IV y V).



El acierto del constituyente mexicano al haber adoptado el término acto público y no el de ley, puede confirmarse con vista a la institución de las gracias. Como es sabido el indulto sólo procede cuando existe una sentencia firme, irrevocable. Cuando alguien en un procedimiento resulta culpable y es condenado, aunque con posteridad se compruebe su inocencia, para los efectos legales se trata de un delincuente. Si bien los gobernadores de los estados pueden dispensar, mediante el indulto, el cumplimiento de la pena, carecen de autoridad para destruir la verdad legal que deriva de la sentencia judicial; el beneficiado con el perdón puede adquirir su libertad e, incluso, salir del territorio del estado en que fue beneficiado. De no haberse adoptado la fórmula acto público y de haberse recurrido al término ley, las autoridades de otra entidad no estarían obligadas a reconocer el acto del indulto, ya que éste es un acto administrativo y no judicial, por lo que, con vista a la sentencia firme, les sería lícito estimar al indultado como prófugo de la justicia.

1 Ver, por ejemplo, a Eduardo Trigueros Saravia, el artículo 121 constitucional, publicado en revista mexicana de derecho público, México, 1946 y reeditado en la revista de investigaciones jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 8, volumen primero, México 1984, pág. 181; José Natividad Macías, origen y alcance del artículo 121 constitucional, en la revista jus, número 92, marzo de 1946; Ramón Cabrera Cosío, conflicto de leyes en el estado federal mexicano, tesis profesional, UNAM, Editorial Cultura, 1943; Alberto C. Arce, derecho internacional privado, pág. 139 y siguientes; José Luis Siqueiros, los conflictos de leyes en el sistema constitucional mexicano, Universidad de Chihuahua, 1957; Miguel Ángel Hernández, el régimen jurídico de los inmuebles en el derecho internacional privado mexicano, en revista del derecho notarial, México, 1971, número XV; Carlos Arellano García, derecho internacional privado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pág. 615 y siguientes; Manuel Rosales Silva, antecedentes doctrinales, legislativos y judiciales del artículo 121 constitucional, Víctor Carlos García Moreno y Mario Arturo Díaz Alcántara, los conflictos de leyes entre las entidades federativas en las constitucionales de México y Estados Unidos de América; Claude Belair, los conflictos interestatales en la república mexicana; Fernando Alejandro Vázquez Pando, los conflictos interfederativos y el artículo 121 constitucional; Walter Frisch Philipp, el artículo 121 constitucional y el derecho mercantil; René Cacheaux, la competencia judicial civil interestatal; Laura Trigueros, la ejecución de sentencia interestatal en los estados de la federación; Ricardo Abarca L., facultades para celebrar tratados en materias reservadas a los estados de la federación; Willis L. M., Reese, los conflictos de leyes en los Estados Unidos, todos ellos publicados en la revista de investigaciones jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, número 6, segunda parte, México, 1982; Laura Trigueros, notas para una interpretación del artículo 121 constitucional, inédito, 1984.

2 Eduardo Trigueros Saravia, ob. cit. 1984, pág. 187 y siguiente.

3 José Luis Siqueiros, ob. cit. pág. 30 y siguientes.

4 Carlos Arellano García, ob. cit. pág. 615.

5 Miguel Ángel Hernández, ob. cit. pág. 10.

6 Manuel Rosales Silva, ob. cit. pág. 14.

7 Víctor Carlos García Moreno y Mario Arturo Díaz Alcántara, ob. cit. pág. 39.

8 Ricardo Abarca L. ob. cit. pág. 144.

9 Bernard Schwartz, ob. cit. pág. 105.

10 Manuel García-Pelayo, ob. cit. pág. 360.

11 Black's law dictionary.

12 James Bryce, el gobierno de los estados, pág. 134; Kurt H. Nadelmann, en su estudio; full faith and credit to judgments and public acts, publicado en la Michigan Law Review, volumen 56, correspondiente al mes de noviembre de 1957, afirma lo siguiente: "In view of what said the Constitutional Convention, an assimilation to judgments of 'acts of the legislatures which serve the like purpose as judgments' clearly suggests itself. What can be said for judgments applies with equal force to these acts of combined legislative and judicial character.

But 'public acts' in the clause is not restricted to this today very rare type of acts of legislatures. 'Public acts' was substituted for what had been 'acts of the legislatures' in the Committee of Detail text drawn from the original Morris proposal... William Samuel Johnson, gave 'public acts' a much broader meaning... Randolph likewise must have given 'public acts' a broad meaning." Pág. 72 y 73.

13 Hamilton Jay y Madison, el federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, págs. 181, 182 y 393.

14 Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pág. 160.

15 Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, 1942, pág. 153.

16 Jesús Yhmoff Cabrera, dos publicaciones periódicas para los estudiosos del federalismo en México, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 8, 1984, pág. 1005. Don José Natividad Macías, refiriéndose al artículo 115 de la constitución de 1857, afirma: "Es una traducción bien lograda ese artículo del artículo IV sección I..." ob. cit. pág. 155.

17 Eduardo Trigueros Saravia, ob. cit. Pág. 191. Ver también a Jean Gabriel Casstel en su estudio constitutional aspects of private international law in Australia and in Canadá, en Recueil des Cours de la Académie de Droit International, 1969, I, tomo 126, de la colección A. W. Sijthoff, Leyde, 1970, pág. 55. Ver, además a Willis L. M. Reese y Maurice Rosenberg, cases and materials on conflicts of law, octava edición, The Foundation Press, Inc., New York, 1984, pág. 235.

18 Marcel Planiol, traité élémentaire de droit civil, t. I, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1946, pág. 126.

