

ESFERA DE APLICACION DE LA LEY

El artículo 7º de la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º de la Constitución, en materia de profesiones, dice:

“Las disposiciones de esta Ley regirán en el Distrito y en los Territorios Federales en asuntos del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal.”

El precepto que se acaba de citar reclama una interpretación a efecto de fijar qué alcance tiene la frase “la Ley regirá en toda la República en asuntos del orden federal”; ¿qué es lo que debe entenderse por, asuntos del orden federal y, en consecuencia, cuándo tendrá aplicación la ley en toda la República?

1º La Ley de Profesiones contiene, desde luego, un caso en el cual pretende tener aplicación en toda la República. Son las disposiciones que se refieren al ejercicio de las profesiones por extranjeros.

Es indudable que en este primer supuesto la Ley puede tener aplicación en toda la República. En realidad, las disposiciones que establecen una prohibición para el ejercicio de determinadas profesiones por los extranjeros, son normas que se refieren a la condición y capacidad de los extranjeros en la República Mexicana. Estas disposiciones deben ser dictadas por el Congreso Federal, por disponerlo así la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, que dice:

“El Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización e inmigración”.

En estas condiciones, los preceptos de la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º de la Constitución en materia de profesiones, tienen su apoyo, fundamentalmente, en la citada fracción XVI del artículo 73. Ningún Estado puede legislar en esta materia, pues es asunto que quedó reservado a la Federación.

2º Existe una segunda situación, en la que tampoco se puede discutir la facultad del Estado Federal para legislar en toda la República en materia de profesiones. Son las disposiciones contenidas en la Ley ordenando que todos los funcionarios, empleados y auxiliares designados por el Estado Federal, reúnan los requisitos señalados en las mismas leyes.

El Estado Federal tiene facultad para fijar los requisitos o condiciones que deben satisfacer las personas que desempeñen empleos o comisiones de la Federación. En consecuencia, cuando la Federación exija título para poder desempeñar un empleo federal, o cuando exija título para designar comisiones, o cuando necesite utilizar los servicios de particulares en ocasión o con motivo o como auxiliares en el desempeño de servicios públicos de la misma Federación, puede igualmente exigir que estos auxiliares reúnan determinadas condiciones, entre ellas, la de poseer el título correspondiente.

Así, cuando la Federación en alguna de sus dependencias necesite utilizar los servicios de un licenciado en Derecho o de un médico, puede exigir que esa persona tenga título debidamente requisitado. De esta misma manera, cuando los jueces federales necesiten valerse de auxiliares para la administración de justicia como síndicos, peritos, etc., puede igualmente imponer la Ley la obligación a esos funcionarios federales, de exigir, cuando se trate de ramas determinadas, la posesión del título debidamente requisitado.

3º La Comisión hubo de preguntarse si, además de estas dos hipótesis que encuentran apoyo en la Constitución, es posible extender la aplicación de la Ley que se viene estudiando, a otras situaciones. Llegado a este extremo de su estudio se planteó, en toda su amplitud, el problema derivado del artículo 7º de la Ley de Profesiones. Los casos contemplados en los dos párrafos anteriores tienen su fundamento en normas constitucionales diversas. Por lo que tenía que preguntarse la Comisión acerca del fundamento y la extensión que pudiera tener el tantas veces mencionado artículo 7º de la Ley de Profesiones.

Los nuevos casos que ocurrieron a la Comisión son dos:

a) La Ley de Profesiones tendría aplicación siempre que algún particular intervenga en aplicación de leyes federales.

b) La misma Ley tendrá aplicación cuando algún particular debe postular, en cualquier materia, ante un órgano federal.

La legitimidad de la aplicación de la Ley en las hipótesis consideradas en el párrafo anterior entró en discusión, pues surgieron dudas respecto de su constitucionalidad. El artículo 4º de la Constitución dice:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.”

Ahora bien, las situaciones consideradas en los dos párrafos anteriores, según se expresó, tienen su fundamento en normas constitucionales diversas, pero tuvo que preguntarse la Comisión, en presencia del citado artículo 4º constitucional, si eran legítimas las dos nuevas aplicaciones que se encontraron para el artículo 7º de la Ley de Profesiones. Esto es, se preguntó la Comisión si sería posible exigir el cumplimiento de la Ley en las hipótesis mencionadas, sin contrariar el texto y el espíritu del artículo 4º de la Constitución. Expresado en otros términos, frente a estas disposiciones, se planteó en forma concreta el problema de constitucionalidad, en cuanto a exigir dentro del territorio de cada Estado, que los profesionistas que postulan ante los órganos judiciales o administrativos federales, o en materias que estén reglamentadas por una Ley Federal, tengan que ser titulados y al mismo tiempo deban por modo previo registrar sus títulos y obtener sus patentes para el ejercicio profesional de la Dirección General de Profesiones, con sede en el Distrito Federal.

4º De las dos cuestiones a que puede extenderse el campo de aplicación de la Ley, aquella que toca al cumplimiento de la Ley, siempre que se trate de materia regulada por una Ley Federal, fué descartada.

Se pensó, en efecto, que no es posible la aplicación de la Ley por razón de la materia y que únicamente podría discutirse la obligatoriedad de la misma Ley en la actuación ante órganos del Estado Federal.

Para llegar a esta conclusión, se tuvo particularmente en cuenta la posibilidad de postular, ante autoridades locales, pero en ocasión de leyes de carácter federal. A este respecto se consideró lo dispuesto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución, según la cual, si bien corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten por el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Estimó la Comisión que era imposible imponer a los órganos locales la obligación de cumplir con la Ley Federal, pues habría implicado una invasión en la esfera de sus actividades. Los Estados, dentro de la esfera de sus actividades, son libres para determinar la forma de esa actividad y no podría una Ley Federal obligar a los Estados a que, cuando se trate de actividades ante órganos locales, exigieran de los particulares requisitos fijados por la Ley Federal.

5º Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, se abrieron paso dos tendencias en la Comisión. El problema no se resolvió definitivamente, pues si bien la tendencia segunda fué mayoritaria, sus mismos partidarios pensaron que era conveniente exponer las dos, a efecto de que se juzgara definitivamente sobre ellas.

6º La primera de las tendencias sostiene que la Ley Reglamentaria de las Profesiones es local y que, en esa virtud, no puede una Ley Federal imponer a los profesionistas locales, las obligaciones que en el Distrito y Territorios Federales puedan exigirse a los profesionistas cuando postulan en las esferas federales. En apoyo de esta tesis se adujeron los dos argumentos siguientes:

A) El artículo 4º de la Constitución establece, en su párrafo segundo, que “la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”. Se sostuvo que el sistema federal supone que existen facultades que están re-

servadas a la Federación, otras a los Estados y facultades concurrentes. Que en el caso, la Ley de Profesiones estaba reservada a las entidades federativas por diversas razones, pero principalmente porque la actividad de los particulares debe estar regulada por una ley uniforme y como las necesidades de las entidades federativas son diversas, estimó el Constituyente que era preferible dejar a cada Estado la expedición de la Ley.

La Federación carecería de competencia para regular la actividad de los particulares en las diferentes entidades federativas y parecería lógico que así fuera: es frecuente que en nuestras entidades federativas no exista la totalidad de escuelas profesionales. Si en estas condiciones, se exigiera para el ejercicio de ciertas actividades la posesión de un título, se obligaría a la entidad federativa afectada, a que mandara a algunos de sus habitantes a obtener títulos en otra entidad federativa en la que existiera la escuela, o bien a que pudieran realizar determinadas funciones. Por esta razón, y porque, además, la actividad de los habitantes dentro de un Estado solamente puede limitarse por mandato del artículo 4º, por la entidad federativa correspondiente, el legislador no quiso dar competencia a la Federación.

B) El siguiente argumento se hizo derivar de la estructura del régimen constitucional mexicano.

La Constitución mexicana, en los primeros 29 artículos consignó el viejo principio de los derechos del hombre, aún cuando denominó al capítulo respectivo "De las garantías individuales". Los derechos del hombre o garantías individuales forman la esfera de libertad que es intocable para las autoridades, salvo en los casos y las condiciones que la misma Constitución establece. El artículo 1º de la Constitución dispone que "en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y las condiciones que ella misma establece". Ahora bien, ninguna autoridad puede restringir las garantías individuales, a no ser que exista mandato expreso en la Constitución. La defensa de esta primera tendencia, agregó que la restricción de las garantías individuales no puede nunca resultar de facultades implícitas, porque todas las facultades concedidas al Estado Federal o a las entidades federativas, tanto las que pudieran desarrollar en ejercicio de facultades expresas o implícitas, tienen como límite necesario las garantías individuales. Sostuvo también que la uti-

lización de facultades implícitas para restringir las garantías individuales, equivaldría, en realidad, a la destrucción del orden constitucional mexicano y a la desaparición de los derechos del hombre.

Se recordó también que el capítulo primero de la Constitución mexicana, son limitaciones impuestas a la actividad del Estado. Que todos los actos o leyes del Estado mexicano se detienen ante las garantías individuales y que únicamente es posible la restricción de éstas, cuando en la Constitución exista mandamiento expreso. Como resultado de las anteriores ideas concluyó la primera de las tendencias, diciendo que en virtud de que el artículo 4º de la Constitución garantizaba a todas las personas el libre ejercicio de las profesiones, dicha libertad no podía restringirse sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución señalaba y que, en vista de que el artículo 4º de la Constitución, autorizaba únicamente a las autoridades federativas, pero no existía precepto alguno que autorizara al Estado Federal para restringir el libre ejercicio de las profesiones, era de aceptarse que, en el Derecho mexicano, no podía el Estado Federal restringir el libre ejercicio de las profesiones.

Como una consideración complementaria de las ideas expuestas en apoyo de esta primera tendencia, se agregó también que el artículo 4º de la Constitución otorgaba un derecho público subjetivo a los particulares frente al Estado. Que estos derechos públicos subjetivos, libre ejercicio de las profesiones, únicamente podrían restringirse cuando lo autorizara la propia Constitución. Que la Constitución no autorizaba al Estado Federal para limitar esa libertad, y que, según ya se había expresado, no era posible utilizar la teoría de las facultades implícitas del Estado Federal, porque tanto las facultades expresas como las facultades implícitas del Estado Federal, tienen como límite las garantías individuales. La actividad del Estado, en uso de facultades expresas y con mayor razón de facultades implícitas, está limitada por las garantías individuales. El problema esencial consiste en fijar cuándo el Estado Federal puede restringir las garantías individuales. Cuando el Estado Federal desarrolla su actividad normal no puede hacerlo y es únicamente en virtud de una autorización expresa que podría restringir las garantías. La conclusión de este párrafo fué la de que las facultades expresas y las facultades implícitas del Estado Federal tienen como límite las garantías individuales.

7º En contra de la anterior tendencia, pensaron los miembros de la Comisión que es enteramente ortodoxo exigir a los profesionistas de los

Estados, cuando postulen ante órganos federales, que se sometan a las exigencias de la Ley de Profesiones de que se trata.

De que el artículo 4º constitucional exprese que la Ley determine en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, no se desprende una facultad exclusiva de los Estados para ese objeto, no sólo porque el artículo 73, fracción xxv de la Constitución faculta al Poder Federal para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas profesionales y técnicas y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, lo cual por lo menos implica una facultad concurrente, sino porque aun sin esa facultad expresa del Poder Federal, no se intenta despojar a los Estados miembros, de la facultad expresa que les confiere el último párrafo del artículo 4º constitucional.

Es elemental que las leyes de cada Estado rigen en su ámbito territorial, en relación con la competencia por razón de la materia. Es necesario ligar la competencia territorial con la competencia por razón de la materia, porque no puede ser de otro modo, porque el respeto de las soberanías dentro del régimen federal, así lo exige por su esencia.

Si la fracción xxv del artículo 73 constitucional no es suficiente para fundar la jurisdicción federal en el caso que se cuestiona, manifiestamente la invocación de facultades implícitas de que dispone la Unión, para la efectividad de las atribuciones de que se halla investida en las diversas materias cuyo conjunto forma su competencia, justifica la tesis que se controvierte.

Cuando se trata del Código Penal, el artículo 73 constitucional contiene una fracción que faculta al Congreso de la Unión para configurar los delitos del orden federal. Aquí hay una facultad expresa.

La facultad implícita la encontramos cuando se trata de encontrar el fundamento del Código Federal de Procedimientos Penales, puesto que si el Poder Judicial de la Federación, en su competencia ordinaria y a la luz del artículo 104 de la propia Constitución, debe conocer de las controversias que se susciten por aplicación de las leyes federales, para alcanzar este objetivo se necesita de una ley procesal para que con sujeción a sus prescripciones, se realice el proceso de conocimiento y decisión de tales controversias.

No hay un precepto que faculte al Congreso de la Unión para expedir ni el Código Civil como Federal, ni tampoco el Código de Procedimientos Civiles Federales; pero para regular las relaciones contractuales de la administración con los particulares, al tener la administración federal, judicial o ejecutiva, que entender de la aplicación de leyes

federales, habrá que admitir como una facultad implícita del Congreso de la Unión la expedición de tales Códigos, como medios que son de realización de facultades generales que posee el órgano legislativo federal, para regular y estructurar las diversas materias que son el objetivo de su competencia, quedando esa tarea incompleta sin reconocer la necesidad de que también sea de su resorte la expedición de los códigos Civil y de Procedimientos Civiles Federales.

Cuando la Ley de Profesiones, en su aspecto federal, pide a un profesionista de un Estado que se arregle a esa Ley, no le está pidiendo que su calidad de profesional se ajuste a los estudios y demás exigencias de naturaleza intrínseca que para adquirir el título se demandan en el Distrito Federal y Territorios Federales: únicamente si posee el título requerido para el caso, por cuanto lo hubiere expedido el Estado miembro (como lo dice el artículo 13 de la Ley de Profesiones), compruebe la existencia del plantel en que cursó su carrera, justifique el postulante su identidad, etc. Tolo lo cual es enteramente correcto y encaja dentro de las prescripciones del artículo 121 de la Constitución, puesto que si es verdad que los títulos profesionales, como dice la fracción v de este artículo, expedidos por las autoridades de un Estado con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros Estados, en cambio la parte inicial de dicho precepto reservó al Congreso de la Unión prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos; y no otra cosa es lo que hace la Ley de Profesiones del Distrito Federal en su aspecto de ley federal.

Otra cosa sería si para el ejercicio de sus actividades profesionales ante autoridades locales y en el ámbito meramente provincial, una ley federal intentara exigir a los profesionistas de los Estados someterse a requisitos y exigencias de origen federal, extremo que no se da en la situación que se discute.

Si no se admite la facultad del Congreso de la Unión para exigir a los profesionistas de los Estados que se sometan a las prescripciones de la Ley de Profesiones del Distrito Federal y Territorios, cuando esos profesionistas desarrollen actividades profesionales ante órganos federales, entonces habrá que concluir que tampoco puede existir esa facultad para los profesionistas habitantes del Distrito y Territorios Federales, que desenvuelvan sus actividades de orden profesional en las esferas federales; ni se justificará tampoco la existencia de preceptos como los que existen en el sentido de que para tales amparos, los penales