

40
2Ej.



Universidad Nacional Autónoma
de México

FACULTAD DE DERECHO

EL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.

T E S I S

Que para optar por el título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

JOAQUIN ANTONIO ALVAREZ DEL CASTILLO BAEZA

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

El concepto de Constitución

I.	Definiciones de Constitución.....	1
1.-	Aristóteles.....	2
2.-	Ferdinand Lassalle.....	3
3.-	El concepto de constitución de Carl Schmitt.....	4
	A) Desde el punto de vista absoluto.....	5
	B) Desde el punto de vista relativo.....	6
	C) Desde el punto de vista positivo.....	7
	D) Desde el punto de vista ideal.....	7
4.-	Herman Heller.....	8
5.-	El panorama mexicano.....	9
	A) Felipe Tena Ramirez.....	9
	B) Dr. Jorge Carpizo.....	9
II.	Constantes que poseen todos los conceptos de constitución.....	10
1.-	La constitución y su estrecha relación con el concepto de soberanía.....	11
2.-	La constitución y la organización del estado.....	12
3.-	La constitución como sistema normativo supremo.....	13
4.-	La constitución los derechos individuales y los derechos sociales en la constitución.....	14
5.-	La constitución y el poder político.....	18
III.	Consideraciones finales.....	20

CAPITULO SEGUNDO

La justicia constitucional

I.	Necesidad de la defensa de la constitución.....	26
1.-	Los medios protectores de la constitución.....	27
	A) Protección política de la constitución.....	27
	B) La regulación de los recursos económicos y financieros.....	29
	C) La institucionalización de grupos sociales.....	30
	D) Los medios de técnica jurídica.....	30
2.-	Algunos problemas a los que se han enfrentado los medios protectores de la constitución.....	30
II.	El concepto de defensa de la constitución.....	31
1.-	Antecedentes del concepto de la defensa	

	de la constitución.....	32
2.-	La justicia constitucional y las garantías constitucionales.....	35
3.-	Los campos de aplicación de la justicia constitucional.....	37
	A) La jurisdicción constitucional de la libertad.....	37
	B) La jurisdicción constitucional orgánica.....	38
	C) La jurisdicción constitucional internacional.....	38

CAPITULO TERCERO

Las garantías constitucionales mexicanas

I.	Las garantías que integran la justicia constitucional en México.....	41
II.	El amparo.....	44
	1.- Antecedentes del amparo.....	46
	2.- Campos de aplicación del amparo.....	47
	A) El amparo de la libertad.....	47
	B) El amparo contra leyes.....	48
	C) El amparo judicial o casación.....	49
	D) El amparo administrativo.....	50
	E) El amparo en materia agraria.....	50
III.	La función investigatoria de la Suprema Corte de Justicia.....	52
IV.	El juicio político.....	55
V.	La declaración de desaparición de poderes de las entidades federativas.....	59
VI.	Las cuestiones políticas que se suscitan entre los poderes de un estado.....	61
VII.	Las controversias constitucionales.....	64

CAPITULO CUARTO

El sistema federal y el litigio constitucional

I.	El sistema federal.....	66
	1.- La naturaleza del estado federal.....	68
	2.- El surgimiento de los estados federales.....	72
II.	Los antecedentes del federalismo en los Estados Unidos.....	73
	1.- Los <u>Articles of Confederation</u>	76
	A) El sistema de resolución de los conflictos establecido por la confederación.....	78
	2.- Algunos casos de conflictos entre estados.....	79
	3.- Defectos de la confederación que motivaron el surgimiento del federalismo.....	81
III.	La Constitución Federal Norteamericana.....	84
	1.- El artículo III de la Constitución Federal.....	85
	2.- Características del litigio constitucional norteamericano.....	86

CAPITULO QUINTO

Antecedentes del litigio constitucional en México

I. La Constitución Federal de 1824.....	89
II. La Constitución Federal de 1857.....	91
III. La Constitución Federal de 1917.....	94

CAPITULO SEXTO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el litigio constitucional

I. Generalidades.....	100
1.- La competencia genérica de los tribunales federales y la originaria de la Corte.....	100
2.- El artículo 105 constitucional y las instituciones que lo integran.....	102
A) El litigio constitucional y el artículo 105 constitucional.....	103
B) El artículo 105 constitucional y las controversias en que la federación es parte.....	105
II. La naturaleza jurídica de las controversias constitucionales establecidas en el artículo 105.....	108
1.- Las controversias constitucionales como proceso.....	108
2.- La intervención de la Suprema Corte de Justicia.....	109
3.- La Suprema Corte de Justicia y la política.....	110
4.- Las partes en el proceso de las controversias constitucionales.....	112
5.- Algunos presupuestos procesales que deben poseer las controversias constitucionales.....	118
A) La afectación de facultades, la invasión de competencias, la inconstitucionalidad de los actos de una entidad autónoma.....	118
B) Conflictos jurídicos.....	119
6.- La sentencia emanada del pleno de la Suprema Corte de Justicia.....	120
A) Los efectos <u>erga omnes</u>	120
B) La inapelabilidad de la resolución de la Suprema Corte de Justicia.....	120

CAPITULO SEPTIMO

El litigio constitucional entre la federación y los estados

I. Introducción.....	123
II. Las causas de los conflictos entre la federación y los estados.....	126
1.- Conflictos surgidos por la invasión de competencias.....	126
2.- Controversias suscitadas por el uso de los bienes pertenecientes a la	

	federación o a los estados.....	127
	3.- Conflictos de naturaleza administrativa entre la federación y los estados.....	128
III.	Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de controversias entre la federación y los estados.....	129
	1.- Introducción.....	129
	A) Las resoluciones más importantes que dictó el pleno.....	130
IV.	El caso Oaxaca.....	138
	1.- La presentación de la demanda.....	141
	2.- Las contestaciones a la demanda.....	143
	3.- Los alegatos.....	145
	4.- La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	149
V.	La coordinación fiscal y el litigio constitucional.....	151

CAPITULO OCTAVO

Los conflictos entre los estados

I.	Introducción.....	160
II.	Algunas causas que provocan las controversias entre los estados.....	162
	1.- Litigios surgidos por la invasión de competencias entre los estados.....	163
	2.- Litigios por causa de territorio.....	163
	A) El caso Coahuila VS Durango.....	166
	B) El caso Jalisco VS Colima.....	166
	3.- Litigios entre estados surgidos por la utilización de aguas provenientes de un rio interestatal.....	167
	4.- Conflictos surgidos por la violación por parte de un estado de algún convenio interestatal.....	168
	5.- Controversias suscitadas por la violación por parte de un estado del artículo 117 constitucional en sus fracciones IV, V, VI y VII.....	168

CAPITULO NOVENO

Las controversias entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos

I.	La identidad de decisiones fundamentales que tienen la Constitución General y las Constituciones Estatales.....	172
II.	La naturaleza de los conflictos entre poderes de un mismo estado.....	174
	1.- La constitucionalidad de los actos de los poderes.....	175
	2.- Los conflictos de naturaleza política.....	179
	A) La doctrina de las " <u>political questions</u> ".....	182
III.	Los litigios constitucionales entre los	

INTRODUCCION

El artículo 105 de la Constitución Mexicana vigente dice textualmente:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

El presente trabajo tiene como propósito fundamental el análisis del litigio constitucional establecido en el artículo 105. El término "litigio constitucional" es una aportación de Carl Schmitt, y se refiere a los conflictos jurídicos entre ór-

ganos de poder en un estado determinado. En México sería el que resolviera las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105.

En este orden de ideas el objetivo central del estudio es tratar de demostrar la imperiosa necesidad de darle vida al Litigio Constitucional en México. La situación de esta figura jurídica es de total abandono, triste vida para una institución de tan ignorada importancia para el debido acatamiento de la Ley Fundamental y el correcto funcionamiento de nuestro sistema federal. Metas que hoy mas que nunca debemos alcanzar si queremos subsistir como democracia constitucional.

Si bien este tema no es novedoso, en cuanto a que el artículo 105 constitucional ya peina canas, si lo es en función de que en estos últimos años se vislumbra ya la posibilidad de que dicho artículo pueda tener, en un futuro próximo, la necesaria aplicación que están exigiendo los nuevos perfiles políticos, sociales y jurídicos de nuestro país. Esta afirmación supone que el derecho constitucional mexicano cuenta de tiempo atrás, con una de las más importantes herramientas para procurar el mejor funcionamiento del federalismo, herramienta que sólo necesita de la limpieza de las cosas olvidadas en el desván; esto es lo que pretende el presente trabajo que someto a la consideración del Jurado.

CAPITULO PRIMERO

El concepto de Constitución

I. Definiciones de Constitución

Desde tiempos remotos se ha tratado, por parte de los estudiosos definir la constitución, pero por el hecho de que ésta impone un "nexo entre diversas esferas de la vida humana objetivada, por el que se vinculan sectores de la realidad política, jurídica y sociológica",⁽¹⁾ existe una pluralidad de nociones sobre el término constitución.

Es más, dependiendo de la formación académica que posea quien intente definir la constitución, se podrá percibir el punto de vista que interesa destacar especialmente. De ahí que podamos encontrar conceptos en los que predominen los matices sociológicos, los filosóficos, o los históricos, o los jurídicos, etc.

Desde la antigüedad, se han elaborado tantas definiciones de la constitución, que sería muy prolijo tratar de detallarlas todas en este trabajo; por ésta razón, me limitaré a sintetizar aquellos conceptos que me parecen importantes y que además han englobado de mejor manera, la idea que compartimos sobre constitución.

La palabra constitución proviene de la voz latina *constitutio*-*onis*, y para el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia tiene varios significados: como acción y efecto de constituir; como esencia y calidades de una cosa que la constituyen tal y la diferencian de las demás; como forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; como estado actual y circunstancias en que se hallan algunos reinos, cuerpos o familias; como cada una de las ordenanzas o estatutos con que se gobierna una corporación. En el derecho romano se entendía por constitución la ley que establecía el príncipe, ya fuese por carta, ya por edicto, decreto, rescripto u orden (1).

1) *Aristóteles* nunca formuló un concepto unitario sobre constitución, pero se encuentra en su obra una tipología de la constitución, en la que destacan los siguientes aspectos: a) constitución como realidad: es la vida del Estado, la existencia de la polis; es un concepto físico que denota lo que acontece en la comunidad. b) constitución como organización: la vida real necesita conducirse de alguna forma, tal es la razón de la creación del gobierno. Desde este aspecto, constitución es el gobierno mismo y comprende la organización de todas las ma-

gistraturas. c) constitución o lege ferenda que significa como primer deber del gobernante estudiar cuál puede ser la mejor constitución para dicho Estado y una vez que el gobernante determina cuál es la mejor constitución, está obligado a ponerla en práctica (3).

2) *Ferdinand Lassalle* creó un concepto eminentemente sociológico acerca de la constitución. Para llegar a tal idea, Lassalle puso el ejemplo de la Constitución Prusiana: suponiendo que ésta desapareciera repentinamente con un incendio, y no hubiera ningún otro ejemplar en todo el país. Si los legisladores se propusieran redactar una nueva constitución, tendrían que tomar en cuenta a todos los factores reales de poder en la comunidad: la monarquía, la aristocracia, la grande y pequeña burguesía, los banqueros, la clase obrera, la conciencia colectiva, la cultura general del país, etc.

En el caso que los legisladores olvidaran consignar algún factor real de poder, la constitución escrita se alejaría de la realidad, pues un texto constitucional por el mero hecho de serlo, no va a eliminar de una manera fulminante a un factor real de poder. Concluía *Lassalle* que en todo país hay dos constituciones: una, la real que es el resultado de la suma de los factores reales de poder, y, la otra, la escrita, que es una hoja de papel.

Afirmaba, que el derecho debía prevalecer sobre el poder, pero ocurre todo lo contrario hasta que el derecho acumula la cantidad suficiente de legitimidad para vencer al poder del desafuero y la arbitrariedad (4).

Para los sociólogos es característico entender que la estructura política real de un pueblo no es creación de una normatividad, sino expresión de una infraestructura social y que si tal normatividad pretende tener vigencia, ha de ser expresión y sistematización de aquella realidad subyacente (5).

Es muy importante esta concepción, en virtud, de que la ciencia nunca debe distanciarse de la realidad, pues el valor de toda definición radica en su apego con el mundo del ser, que es la existencia. La constitución es un duelo dialéctico entre el mundo del ser y el mundo del deber ser.

3) El Concepto de Constitución de *Carl Schmitt*.

Para *Schmitt* existen cuatro aspectos fundamentales que integran su concepto de constitución. En su libro "La Teoría de la Constitución", publicado en Alemania en el año de 1927, *Schmitt* hace un estudio que en nuestro modesto punto de vista parece ser inmejorable, acerca de la idea de constitución.

Los cuatro aspectos desde los cuales *Schmitt* analiza el concepto de constitución son: el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal.

A) Desde el punto de vista absoluto, se entiende a la constitución, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en una sociedad estatal y puede ser dividida en dos sentidos, el del ser y el del deber ser.

lo En el primer sentido, es decir, el del ser, *Schmitt* se refiere a la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente; y a su vez, subdivide al ser, en tres acepciones:

Primera: Como la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado. En este caso se designa a un estado particular y concreto en cuanto a su existencia política. La constitución es el alma, la vida concreta de la existencia individual de un Estado.

Segunda: La constitución como la manera especial de ordenación política y social, la forma especial de dominio que afecta a cada estado y que no puede separarse de él. En este sentido, *Schmitt*, contempla a la constitución como la forma de gobierno, adhiriéndose plenamente a la idea de que la democracia es la mejor forma (*).

Tercera: En un tercer sentido, la constitución es el principio del devenir dinámico de la unidad política. Se entiende al Estado como algo en devenir, en constante evolución, cambiando día

con día y toda ésta serie de mutaciones conforman unidad política a través de la fuerza y energía operante que subyace en todo organismo.

2o La constitución desde el aspecto absoluto del deber ser significa la regulación legal fundamental, es decir, un sistema de normas supremas y últimas. Es la normación total de la vida del estado, la constitución es la ley de leyes en cuanto que todas las leyes ordinarias y actos jurídicos deben ser referidos en relación a su validez, a la carta magna.

B) Desde el punto de vista relativo, *Schmitt* se refiere a la constitución como una pluralidad de leyes particulares. La entiende como una ley específicamente considerada, en el aspecto formal, por lo cuál no interesa la importancia de las normas que contenga la ley Fundamental, sino que, por el hecho de estar incluidas esas reglas en el Código Supremo, dichos preceptos tienen la categoría de constitucionales. Es muy importante este sentido debido a que las normas constitucionales, independientemente de su contenido, por el mero hecho de estar consignadas en el texto fundamental son supremas y tienen un procedimiento dificultado de reforma en relación con las demás normas del orden jurídico, que por ser inferiores en jerarquía, deben sujetarse a las primeras, de las que derivan su validez. Aquí llegamos al concepto de la supremacía de la constitución de muy importantes consecuencias.

C) El tercer aspecto de constitución que analiza *Schmitt* es el positivo y se refiere a las decisiones tomadas por el poder constituyente que determinan la conformación de todo el orden jurídico.

Parte de aquí la teoría de las decisiones políticas fundamentales, como principios rectores del orden jurídico, pues afirma *Schmitt*, "la razón de existencia de este sentido positivo es la distinción entre constitución y ley constitucional, ya que, la constitución sólo se integra por las decisiones fundamentales" (1).

D) El último aspecto de constitución que examina el ilustre autor, es el ideal, y se refiere a los paradigmas que sostienen los partidos políticos en su lucha por el poder. Se trata en este caso, de lo que podría ser resultado de las contiendas llevadas a cabo por los partidos políticos, en las que todos ellos, pugnan por llevar su plataforma ideológica a la constitución.

Se sobreentiende la posibilidad de reformar la constitución en razón del cambio de partido político en el poder, como un avance en la democracia lo cual implica que ninguna Ley Fundamental se debe considerar como un principio inmutable, ajeno a su evolución y perfeccionamiento.

4) El pensamiento de *Herman Heller*.

Herman Heller percibe a la constitución desde diversos matices, pero en cuanto a su concepto, éste es único.

* En un primer aspecto *Heller* entiende a la constitución como la ciencia de la realidad, la vida que conduce una comunidad; como la efectividad presente de la conducta. En el concepto de constitución no se puede separar completamente la normalidad de la normatividad, el ser y el deber ser y en esta forma una constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas (*).

Heller apunta: " La Constitución normada jurídicamente no son sólo las reglas jurídicas autorizadas por el estado, sino que además tiene que ser complementada por elementos constitucionales no normados (como el medio cultural y natural, las normalidades antropológicas, geográficas, etnográficas, económicas etc.) y por los elementos normados pero no jurídicos (principios de normatividad extrajurídica como las buenas costumbres, la buena fe, la equidad, etc.)". Tomando en cuenta los elementos antedichos, es como se puede explicar la permanencia de la norma a pesar del cambio continuo de la realidad social, ya que los elementos constitucionales no normados que se expresan en los elementos normados, pero no jurídicos, van transformándose en la vida cotidiana, y así un mismo precepto experimenta un cambio de interpretación y se conserva la continuidad del derecho.

* En segundo término, *Heller* ve a la constitución jurídica destacada, afirmando que no es una estructura conformada por normas, sino un deber ser, es la emancipación de un contenido de significación de la realidad social, que luego puede ser recogida en otras actuaciones y revivida en ellas.

* En un tercer aspecto, *Heller* destaca a la constitución escrita, entendiéndola como un documento que contiene una serie de artículos (9).

5) El panorama mexicano.

A) *Felipe Tena Ramírez.*

Para el maestro *Tena*, la constitución es el "...documento conforme al cuál se destituye de soberanía a los gobernantes y se reconoce originariamente ésta en el pueblo..." (10).

B) *Dr. Jorge Carpizo.*

Para *Jorge Carpizo* la palabra constitución es multívoca pues posee múltiples significados. Mas, jurídicamente, afirma que la constitución real en un país no es ni la realidad ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica y el folleto se interfieren. Continúa diciendo que, para un país de constitución consuetudinaria, la constitución real lógicamente no puede ser la interferencia de la realidad y el folleto, sino la costumbre; es decir, la realidad jurídica que interfiere en la realidad entendida en sentido amplio, y viceversa (11).

II. Constantes que poseen todos los conceptos de Constitución.

De la gran diversidad de formulaciones que ofrece el concepto de constitución, si se toma en cuenta que algunos intentos se remontan a la Grecia clásica, como el realizado por *Aristóteles*, se observa que todas las Leyes Fundamentales, han tenido el fin de controlar al poder para evitar su abuso. La idea de constitución que actualmente tenemos, sólo puede darse a partir de la revolución francesa, puesto que es en este periodo cuando, como producto del liberalismo filosófico que consagra al estado de democracia clásica (12), se implanta, por una parte el principio de la división de poderes y por otra, se garantiza por primera vez los derechos públicos subjetivos a través de la tutela jurisdiccional.

Cuando se habla de la constitución existen ciertos aspectos que se repiten constantemente en la gran mayoría de las definiciones que nos han dado los teóricos del derecho y la política. Intentaré a continuación resaltar los puntos medulares que posee todo concepto de constitución y se verá que estos puntos, no se contraponen en nada a la teoría de las decisiones fundamentales de *Carl Schmitt*, sino al contrario, se reafirma la trascendencia que tienen las decisiones políticas fundamentales, dentro del concepto cabal que tenemos de constitución (13).

1) La Constitución y su estrecha relación con el concepto de Soberanía.

Para *Nicola Mateucci* la soberanía como concepto jurídico político "sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política. El concepto está estrechamente vinculado al de poder político; en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho" (14).

Ahora bien, ¿quien es el titular de tan importante poder?. Destacan dos corrientes doctrinarias que explican a quien corresponde dicho poder. En la primera se aglutinan aquellos autores que sostienen que el sujeto de la soberanía es el estado, quien ejerce este poder a través de los órganos públicos, ya que el estado se entiende como una ficción jurídica o como la unidad del orden jurídico.

La otra vertiente doctrinal a la cual se adhieren la mayoría de los constitucionalistas americanos, afirma que la soberanía reside en el pueblo mismo, hecho que se reconoce expresamente en muchos de los textos constitucionales. Este titular originario de la soberanía hace uso de tal poder cuando se constituye en un estado de derecho y expide su constitución.

La soberanía recae en el pueblo, y éste es quien faculta a determinados ciudadanos para que integren el poder constituyente y elaboren el texto constitucional. En este sentido podemos afirmar que la constitución es la expresión de la soberanía del pueblo. El pueblo como soberano crea el orden jurídico y a la cabeza de éste pone a la constitución dándole el atributo de supremacía.

2) La Constitución y la organización del Estado.

En toda constitución se encuentran consignadas las normas que crean a los órganos de poder, así como las reglas de competencia y las disposiciones que regulan dichas instancias. La tradicional división de los órganos del poder en tres ramas, legislativa, ejecutiva y judicial, completamente diferenciadas y separadas entre sí nació con *Aristóteles*, pero sus más preclaros defensores fueron *Locke* y *Montesquieu*, sosteniendo que si se divide al poder se le limita y se impide su abuso; surge así la importante teoría de "checks and balances", con el fin de que el poder controle al poder.

El principio de la división de poderes se propagó rápidamente por el mundo, a partir de las primeras constituciones de las ex-colonias Británicas en América, y se ha vuelto, en palabras de *Schmitt*, una decisión política fundamental (15).

El artículo 49 de la Constitución Mexicana de 1917 es el que regula el ejercicio del poder a través de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; sigue plenamente la tradicional doctrina de la división de poderes. Actualmente este principio se ha atenuado sensiblemente, se habla de una división más flexible, en aras de la eficiencia y en la que el ejecutivo coordina a los otros órganos del poder, logrando una auténtica colaboración entre ellos (16), pero que tiende a la centralización absoluta del poder o es consecuencia de dicha centralización.

Debo enfatizar que independientemente de la forma y estructura de los órganos del poder, la existencia de disposiciones que crean y regulan los aparatos de gobierno, es una noción persistente en los diversos textos constitucionales del mundo.

3) La Constitución como sistema normativo supremo.

La doctrina siempre ha asignado a la constitución la función de ser la norma básica de todo orden jurídico. El doctor *Rolando Tamayo* ha explicado esta función de toda Carta Fundamental al afirmar que la dogmática constitucional acepta como principio universalmente válido el hecho de que la constitución, en tanto norma fundamental de un orden jurídico es suprema (17).

El principio de la supremacía de la constitución consiste en que el orden jurídico en su totalidad, se encuentra de alguna manera, sometido a la constitución y que ninguna autoridad del

Estado tiene poderes o facultades por fuera de la constitución (18). Este principio vio la luz pragmáticamente en la célebre sentencia del Justice *Marshall* en el caso Marbury VS Madison en los Estados Unidos de Norteamérica (19).

Hans Kelsen otorga dos significados al vocablo constitución el lógico jurídico y el jurídico positivo. La constitución en el sentido lógico jurídico es la norma fundamental, es una hipótesis básica. Esta norma no fué creada conforme a un procedimiento jurídico, luego no es una norma de derecho positivo, ya que esta norma no es "puesta" sino "supuesta". La constitución en sentido lógico jurídico permite considerar al derecho como un conjunto, un sistema de normas válidas. Si partimos de la hipótesis de que esta norma fundamental es válida, resulta también válido todo el orden jurídico que le esta subordinado. La constitución en sentido jurídico positivo, es una norma "puesta", es la norma de la cual derivan los procesos de creación de las demás normas jurídicas (20).

4) Los derechos individuales y los derechos sociales en la Constitución.

Los derechos públicos subjetivos son una limitación del poder político, reconocidos a los individuos por el Estado en la autonomía soberanía del pueblo. Tienen como objeto lograr la libertad y la seguridad del individuo frente al poder del Estado. Estos derechos tienen como antecedentes fundamentales a las re-

voluciones Inglesas del siglo XVII, las cuales estatuyeron ciertos derechos dirigiéndolos a la generalidad del pueblo Británico, y no a los Estamentos, como había sucedido durante toda la Edad Media. Asimismo en el derecho Británico encontramos el antecedente más remoto del intento de defensa de la libertad a través del Habeas Corpus Act de 1679, institución trascendental en el mundo occidental (21).

Las primeras declaraciones de derechos en sentido moderno son los "Bills" de las colonias Británicas en América del Norte, dictados a raíz de sus movimientos independentistas de Inglaterra. El fundamento filosófico de estos "Bills of Rights" son los derechos inherentes a la naturaleza humana, es decir, es la consagración en textos constitucionales de las ideas del iusnaturalismo. Es indudable, siguiendo los profundos estudios de *Jorge Jellinek*, la gran influencia que tuvieron los "Bill of Rights" norteamericanos en la célebre y trascendental Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual representa la victoria de la razón sobre el absolutismo, los reyes y la nobleza. Tiene significado universal por "haber ofrecido a todos los pueblos de Europa... un modelo teórico de libertad, en el cual se inspiraron, mejor que en ningún otro, para sus reivindicaciones políticas, asociando desde entonces en adelante, la idea de un gobierno liberal con la de una determinación fundamental de los derechos del ciudadano" (22).

El reconocimiento de los derechos individuales y su consignación en Textos Constitucionales es un gran avance para lograr la libertad. Es preciso destacar la opinión de que los derechos fundamentales a la vida, el pensamiento, la igualdad, el trabajo y la seguridad jurídica, constituyen una esfera de acción libre e idéntica para todos, más allá de la cuál el estado no puede penetrar, ni sus leyes ni sus agentes (13).

Los idealistas revolucionarios de fines del siglo XVIII estaban convencidos que por el hecho de establecer los derechos fundamentales en el texto de la constitución, estos se iban a respetar y a obedecer. Por múltiples razones, una de ellas, el desbordamiento de los poderes públicos, esa convicción revolucionaria ha demostrado estar equivocada. Con el tiempo surgió la imperiosa necesidad de establecer en las Cartas Magnas la tutela procesal de las disposiciones constitucionales para evitar violaciones y abusos por parte de los órganos del poder. En la Constitución Mexicana se siguió la tradición de consignar en su parte dogmática, el Capítulo de las Garantías Individuales estableciéndose una amplia gama de derechos de la persona humana y también su tutela personal a través del Juicio de Amparo (14).

Los derechos sociales, por su parte, consisten en la facultad de "organización de las clases y grupos sociales desprotegidos frente a la economía y de la planificación de sus relaciones, para la promoción y defensa de sus derechos colectivos e individuales" (15). Estos derechos son creación de este siglo XX, al

que México ha aportado, entre los primeros, en la Constitución de 1917, la regulación a nivel constitucional de este tipo de derechos, que como se ha dicho están encaminados a tutelar a las clases económicamente débiles. El gran aporte de nuestra revolución de 1910 fue percatarse de las necesidades impuestas por la nueva sociedad industrial y, regular, por lo tanto, los derechos de los trabajadores en el artículo 123 Constitucional y los derechos de los campesinos en el artículo 27.

Los derechos sociales desde entonces, se han propagado en la mayoría de los países del mundo, aún cuando en muchos de ellos son eminentemente programáticos; su fin fundamental es el de evitar, en la medida de lo posible, la explotación del hombre por el hombre, y asegurar a las clases sociales desprotegidas un mínimo de elementos para que logren conducir su vida con dignidad y provecho.

Es interesante resaltar la importancia que han tenido las constituciones escritas, principalmente en su función de "catálogos" de los derechos otorgados por el Estado, aún cuando en muchos países no son cabalmente respetados los derechos del hombre; por fortuna en casi todas las leyes fundamentales actuales se han establecido importantes mecanismos para asegurar la efectividad de estos derechos; principalmente a través de órganos como los Tribunales Constitucionales y de acciones como el Habeas Corpus, o en el caso de México, el Juicio de Amparo.

5) La Constitución y el poder político.

La política es la lucha por el poder; sin embargo, definir el poder ha sido una tarea extremadamente complicada. Para *Loewenstein* "la sociedad es en sí misma un sistema de relaciones de poder, cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo" (16); pero de todas las clases de poderes que existen, el más importante y trascendente en la vida de toda sociedad es el poder político.

El poder político está formado por el conjunto de relaciones de dominación-obediencia dentro de un grupo social determinado, con una distinción muy clara entre los titulares del poder (gobernantes) y los destinatarios del mismo (gobernados). Desde que el hombre ha vivido en sociedad ha tratado de regular el ejercicio del poder a través de muy diversos mecanismos, con el firme propósito de evitar la arbitrariedad y el abuso. Tradicionalmente, se ha afirmado por muchos estudiosos de la política que el poder político excesivo corrompe (17), por lo que *Loewenstein* llegó a afirmar que ese poder tiene un carácter "demoníaco" (18).

En el absolutismo racionalista de los siglos XVII y XVIII, la burguesía, nueva clase social, se reveló al tradicional poder divino de los reyes. Se basó en la teoría de que el poder como "elemento irracional de la dinámica política" (19), puede ser

racionalizado a través de instituciones creadas jurídicamente. La gran importancia de las constituciones liberales burguesas fué que establecieron diversos mecanismos para restringir el libre ejercicio del poder político, a través de instituciones democráticas o semidemocráticas de participación, como por ejemplo, el voto universal directo, los parlamentos, etc.

En este punto es necesario hacer una breve referencia a la idea de democracia, en relación con nuestro concepto de Constitución. La "democracia" desde los Griegos ha sido estudiada abundantemente, y se ha configurado como uno de los principios fundamentales en el mundo moderno. Sería muy prolijo ofrecer un concepto de democracia, por lo tanto, me limitaré a señalar los resultados prácticos del ejercicio de ella.

Por un lado, el pueblo al ser el "portador del poder constituyente" (30) es el que fija los límites de su participación en el proceso del poder político en un Estado determinado. Por el otro lado, en una constitución democrática se debe fijar el método para el ejercicio de ciertas actividades estatales en las que se permita la participación más amplia posible de los ciudadanos.

Loewenstein ha definido de manera inmejorable a la Constitución como reguladora del sistema político al afirmar que "... el constitucionalismo abarca diversos tipos de gobierno. Todos ellos se caracterizan por la existencia de diversos detentadores

del poder entre los cuales la constitución ha distribuido el ejercicio del poder político, estando obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal bajo la observancia de determinados procedimientos preceptuados por la constitución" (21).

En la Constitución Mexicana, la cuál puede considerarse como "democrático liberal"; se cuenta con instituciones fundamentales que logran encaminar la vida política del país, como son el sistema representativo (22), el sufragio universal y la división de poderes; que confirman el hecho de que toda constitución debe regular la participación del ciudadano en las actividades del Estado.

III. Consideraciones Finales.

Para lograr un mejor entendimiento del concepto de constitución, he mencionado las constantes que desde mi punto de vista poseen todas las definiciones que nos han brindado los estudiosos de estos aspectos de las ciencias sociales, ya que considero necesario determinar el campo de estudio de una manera muy específica, para no caer en divagaciones que privarían de frutos al presente trabajo.

En mi opinión, el concepto de constitución es difícil de establecer en virtud de que contiene muchas y variadas decisiones jurídico-políticas; es decir, engloba tal gama de conquistas de los pueblos que se ha convertido en un concepto elástico. En

efecto, si nos fijamos en la historia política del mundo a partir de la Revolución Francesa, nos percatamos de la importante evolución que han tenido las constituciones, cambios que han costado innumerables vidas humanas que con su sangre han legado un futuro promisorio repleto de instituciones protectoras del ser humano, y en general de la sociedad.

La constitución a mi juicio es el instrumento que mejores resultados ha dado al hombre, en el afán de racionalizar la convivencia humana. Aunque, estoy consciente de todas las limitaciones que contiene, pero hasta que no se conciba uno mejor, debemos luchar por perfeccionar nuestra Ley Fundamental.

Estoy convencido, que todo concepto de constitución debe hacer referencias muy precisas a determinadas instituciones que son correlativas a ella. En primer término, la soberanía del pueblo, requisito sine qua non para la existencia de un poder constituyente legitimado para crear el orden jurídico, del cuál la constitución es su cabeza, por lo que se trata de un aspecto medular que debe existir en todo intento de definirla. Por otro lado, se debe resaltar el aspecto de las constituciones como catálogos de los derechos que debe tutelar el Estado, y a la vez limitarlo, como son los derechos individuales y sociales.

En otro orden de ideas, las constituciones modernas han dedicado un gran espacio para ordenar al Estado, pues este deriva todas sus facultades del orden jurídico, y la constitución re-

gula sus más importantes funciones e impide sus extralimitaciones. Cabe aclarar, que no caigo en el error de confundir al Estado con el orden jurídico, sino que afirmo que no puede existir un Estado sin normas jurídicas que velen por su funcionamiento.

Se ha resaltado de igual manera, el concepto de supremacía de la constitución sobre las demás normas del orden jurídico. *Kelsen* ha sido el que ha precisado de mejor manera la preeminencia de la constitución sobre las normas subordinadas a ella. El principio de la supremacía de la constitución y el del procedimiento dificultado para su reforma, implican la importancia fundamental de las normas constitucionales, pues se refieren a principios que a la sociedad resultan trascendentales.

Asimismo, las constituciones en general pretenden lograr una participación estrecha del ciudadano en la vida política. Yo pienso que la democracia es indispensable en el mundo actual, y que toda Ley Fundamental debe establecer los mecanismos posibles para acceder a ella.

En cuanto a las diversas concepciones que analicé acerca de la constitución, estoy de acuerdo por completo con la tesis de *Schmitt*, pues me parece que engloba todos los aspectos que forman parte del objeto a definir. *Schmitt* sigue aquél principio lógico de que el todo es la suma de sus partes, y en mi opinión no dejó ninguna parte fuera de su definición. Esta tesis se ve

complementada con las teorías sociológicas en cuanto a la necesidad de no separarse jamás de la realidad. Estoy convencido de que el éxito de cualquier disciplina científica se da en tanto se dedique a estudiar la realidad para mejorarla; en este sentido, el derecho es una ciencia que debe intentar superar las condiciones de vida del hombre.

NOTAS DEL CAPITULO PRIMERO

- (1) GARCIA PRLAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Alianza Universitaria. Textos, 1984, p. 33.
- (2) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 20 Ed., Madrid, 1984, p. 365.
- (3) CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, p. 43 y ss.
- (4) *Idea*, p. 44.
- (5) *supra* nota 1, p. 45.
- (6) SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, 1981, p. 19 y ss.
- (7) *supra* nota 3, p. 45.
- (8) HELLER, Herman, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 278.
- (9) *supra* nota 3, p. 48.
- (10) TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 7.
- (11) *supra* nota 3, p. 49.
- (12) BOBBIO, Norberto, et al, Diccionario de Política, México, ed. siglo XXI, 1982, tomo I p. 374.
- (13) Schmitt, Carl.
La Teoría de las decisiones fundamentales ideada por este autor, consiste una Constitución en las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma. Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido fundamental de la organización política, y sobre ellas descansan las demás normas del orden jurídico. Para Schmitt las decisiones fundamentales para la Constitución de Weimar eran las siguientes: la soberanía, la idea de la representación, la decisión a favor del Estado burgués de derecho con sus principios: derechos fundamentales y la división de poderes., Schmitt, Carl, *supra* nota 6, p. 23 y ss.
- (14) *supra* nota 12, tomo II, p. 1534 y ss.
- (15) En la Constitución de Massachusetts de 1780 se declara que el motivo de separar los poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y una judicial, es asegurar que su gobierno sea de leyes y no de hombres. En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que votó la Asamblea Constituyente de Francia en 1789, se asienta ésta categórica afirmación: "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución"; TENA R., *supra* nota 10, p. 216.
- (16) V. CARPIZO, Jorge, *supra* nota 3, pp. 295- 297 y pp. 439-442.
CUEVA, Mario de la, Teoría de la Constitución, México, ed. Porrúa, 1982, pp. 175-209.
DUVERGIER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, ed. Ariel, 1970, p. 178 y ss.
- (17) TANAYO Y SALMOBAN, Rolando, Introducción al Estudio de la Constitución, México, UNAM, 1986, p. 252.
- (18) *Idea*

- (19) En la parte medular de tan célebre sentencia Marshall aclaró:
 "Es demasiado simple para ser controvertido, que la Constitución controla todo acto legislativo, repugnante a ella; o que la legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre éstas alternativas no hay término medio. La Constitución es, o bien una ley suprema, inmodificable por medios ordinarios, o esta en el mismo nivel que los actos legislativos ordinarios, y como las otras leyes es modificable cuando la legislatura quiera modificarla. Si la primera parte de la alternativa es exacta, entonces las Constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. Evidentemente, todos los que han elaborado Constituciones escritas las consideraron como la Ley Fundamental y suprema de la nación, y consecuentemente la teoría de cada uno de tales gobiernos debe ser la de que un acto repugnante a la Constitución es inválido". MARSHALL, John, "Sentencia en el caso Marbury VS Madison [Proyecto]", Revista Mexicana de Derecho Público, núm. 3, Enero-Marzo, 1947, México, pp. 317-343. (1 Cranch 137, 1803)
- (20) KRUSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 1969, p. 135 y ss.
 CARPIZO, Jorge, supra nota 3, p. 44 y ss.
- (21) SOBERANES PERNANDEZ, José Luis, "Habeas Corpus", Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, tomo IV, p. 316 y ss.
- (22) supra nota 1, p. 151.
- (23) ALVAREZ DEL CASTILLO LABASTIDA, Enrique, El derecho social y los derechos sociales mexicanos, México, ed. Miguel Angel Porrúa, 1982, p. 105.
- (24) La diferencia entre derechos del hombre y garantías individuales, estriba en que los primeros son ideas generales y abstractas, mientras que las garantías, son la medida de los derechos humanos, son ideas individualizadas y concretas. La declaración de derechos humanos que contiene la Constitución Mexicana de 1917 es amplia, abarca más de 80 principios sobre derechos humanos. La declaración mexicana de derechos asignados al individuo, se divide en tres grandes partes: los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica. CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1980, p. 154.
- (25) supra nota 23, p. 135-162.
- (26) LOEWENSTEIN, Carl, Teoría de la Constitución, Barcelona, ed. Ariel, 1979, p. 26.
- (27) El famoso epigrama de Lord Acton hace patente de manera aguda el elemento patológico inherente a todo proceso de poder: Power tends to corrupt; absolute power tends to corrupt absolutely, El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente, LOEWENSTEIN, supra nota 26, p. 29.
- (28) *idem*, p. 25
- (29) supra nota 6, p. 86 y ss.
- (30) "La soberanía radica por esencia en el pueblo, éste es el principio y fin de toda organización política. El pueblo es su propio legislador y juez. El pueblo crea y destruye las leyes. El pueblo es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas en leyes que son las guías de la voluntad creadora", CARPIZO, Jorge, "La soberanía del pueblo", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVI, núm. 46, Enero-Abril 1983, p. 56.
- (31) supra nota 26, p. 149 y ss.
- (32) V. CARPIZO, Jorge, supra nota 24, pp. 217-213.

CAPITULO SEGUNDO

La Justicia Constitucional

I. Necesidad de la Defensa de la Constitución.

El desarrollo del capítulo anterior tuvo el propósito de mostrar claramente la importancia de los ordenamientos constitucionales en el mundo. Las constituciones en su carácter de puntales de los órdenes jurídicos, tienen encargada la regulación de las decisiones jurídico políticas que ha tomado el pueblo al que pertenecen. Asimismo, la vida del Estado es normada primeramente por la constitución y este aspecto es muy relevante, en virtud, de que entra en juego el papel del hombre y el de la sociedad, en relación con el Estado. Por lo tanto, las constituciones son las normas supremas que ordenan la vida en comunidad.

Las constituciones necesitan de mecanismos que las defiendan contra los embates de la realidad que tienden a desconocerla o violarla; en este orden de ideas, la doctrina ha señalado la importancia de la defensa de la constitución, tema que desarrollaremos a continuación y que no es meramente teórico, pues de-

fender la constitución significa defender o proteger a la sociedad, a los individuos y a la constitución orgánica del Estado, o sea a su existencia como tal.

1.- Los medios protectores de la constitución.

En primera instancia, el sistema jurídico político desarrolla los llamados medios protectores de la constitución, respecto de los cuales, el doctor *Héctor Fix Zamudio* afirma que esa protección, "...está integrada por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales, y de forma jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos por la propia Constitución" (1).

A continuación desarrollaremos la clasificación que propone el maestro *Fix Zamudio* de los medios protectores de la constitución, entendida ésta en su concepto absoluto, como manera de ser del Estado.

A) Protección política de la Constitución: se trata de la división de poderes que abarca los siguientes aspectos:

- División horizontal	Ejecutivo	Controles inter-
	Legislativo	orgánicos e intra-
	Judicial	orgánicos.

- División temporal
 - Rotación en el poder
 - Alternancia en el poder
 - Elecciones frecuentes para acceder al poder.

- División federativa
 - Control entre órganos centrales y periféricos del poder.
 - Relaciones entre la federación y las Entidades federativas (en el caso de Estados federales).

- División de las decisiones.
 - División política conformadora
 - Ejecución de la decisión
 - Control político
 - Poder público de la oposición sobre los gobiernos mayoritarios (Shadow Cabinet).

- División social de poderes
 - Participación de grupos minoritarios y de presión en la toma de decisiones.

Como se podrá observar el doctor Fix Zamudio no se está refiriendo exclusivamente a la tradicional división de poderes, sino a numerosos aspectos que son manejados bajo el concepto genérico de "división de poderes" y basta leer los enunciados del cuadro que antecede para darnos cuenta de que se trata de un verdadero mecanismo "de precisión", que pretende regular el correcto funcionamiento del Estado.

B) Otro medio de protección de la Constitución es la regulación de los recursos económicos y financieros de un país, o sea, todos aquellos supuestos a que se refiere el derecho constitucional económico, que abarca desde el establecimiento de los impuestos en la antigüedad, los recursos fiscales, financieros (deuda), etc. Todo esto se puede designar como el poder de la bolsa pública en manos del órgano legislativo, hasta la determinación de la vida económica del Estado, llámese economía mixta o centralmente planificada. (En nuestro derecho, por ejemplo, los artículos 25,26,27,28,73, etc. de la Constitución)

Dentro de este mismo medio de protección de la ley fundamental, encontramos el concepto de federalismo cooperativo para la distribución de los recursos financieros entre la federación y las entidades federativas; y por último, los Tribunales de Cuentas o Contralorías Generales, que normalmente son organismos

técnicos permanentes independientes del Ejecutivo, como la Contaduría Mayor de Hacienda y en otro orden de ideas los Convenios de Coordinación Fiscal.

C) La institucionalización jurídica de grupos sociales, grupos de interés, grupos de presión y partidos políticos, es decir la aceptación por las leyes de estos factores sociales en el ser político del Estado. También se incluyen los instrumentos de democracia semidirecta, como el referendun constitucional, el plebiscito, y la iniciativa popular.

D) Otros medios protectores de la constitución de la mayor importancia son el principio de la supremacía de la constitución y el procedimiento dificultado para reformarla.

2.- Algunos problemas a los que se han enfrentado los medios protectores de la Constitución.

Como se ha visto son muy amplios los medios protectores que tienden a salvaguardar la integridad de la constitución. Su importancia es fundamental, pues constituyen el engranaje de todo el orden jurídico para mantener la estabilidad y normalidad en el funcionamiento de las instituciones públicas. Adquieren matices distintos de país a país y en general, operan en una forma aceptable con la finalidad de lograr en la vida real la debida aplicación e interpretación de la Carta Magna.

Estos medios protectores han surgido de la lucha del hombre por controlar el ejercicio del poder político y como toda creación humana son perfectibles, aunque como principios de control han sido los adecuados. Se fueron creando desde que el hombre adquirió conciencia de la importancia de ejercer la política mediante instituciones jurídicas para evitar el abuso y la explotación.

Sin embargo, día con día surgen nuevos acomodamientos de la vida política que tienden a hacer ilusorios estos medios y se manifiestan intentos de transformar la realidad, dejando vacío el precepto de la ley fundamental. De aquí que, además de los medios protectores de la constitución que, podríamos llamar ordinarios y a los que nos hemos referido con anterioridad, existan otros medios que calificaríamos de extraordinarios para la defensa de la constitución y que son precisamente las garantías constitucionales.

II. El Concepto de Defensa de la Constitución.

Muchos son los problemas que han surgido con el desarrollo del Estado moderno, entre otros, el gigantismo de las instituciones que provoca grandes distanciamientos de lo dispuesto por la ley fundamental. Las circunstancias extrajurídicas ocasionan que los medios protectores de la constitución, pierdan su efectividad.

Es necesario entonces que la propia constitución prevea mecanismos específicamente destinados a su autopreservación, y a restablecer su imperio sobre cualquier acto que la desvirtúe. Dichos mecanismos deben tener una consagración especial en el texto de la constitución, y deben contemplar situaciones anómalas excepcionales de carácter jurídico y facultar a determinados órganos con atribuciones especiales para que hagan frente a las situaciones irregulares (2). En esencia, los mecanismos específicos de defensa de la constitución, deben proyectarse para hacer de ésta un sistema normativo de regulación inmanente, como dice el maestro *Tena Ramírez* (3).

1.- Antecedentes del concepto de la Defensa Constitucional.

Planteada la necesidad específica de la defensa constitucional, cabe señalar que desde tiempos remotos se han tratado de establecer organismos especialmente destinados a ello.

En Atenas existió el Aerópago, que era un cuerpo colegiado que tenía la función de evitar que se dictaran normas contrarias a la organización política existente.

La acción penal Graphé Paranomon, sancionaba a los ciudadanos que eventualmente hubieran convencido a la Ecclesia (Asamblea), para que ésta legislara en contra de las normas superiores de la comunidad.

Es más, en Atenas ya existían niveles normativos: las Nomoi, que eran las normas constitucionales, las superiores y las Psefismata, que eran las normas inferiores.

En Roma, la Doble Magistratura, el Senado y el Tribunado Republicano eran instituciones que protegían la legalidad. Durante la Edad Media, se distinguió una jerarquía normativa que ponía a la ley divina en la cúspide, luego seguía la ley natural, y por último existía el derecho positivo. Ningún monarca podía transgredir las disposiciones de la ley de Dios, ni el orden natural.

En el movimiento constitucionalista de fines del siglo XVIII, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, estableció en su artículo sexto la jerarquía normativa, con la supremacía de la propia constitución y se encargó a los Tribunales la revisión de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad. En Inglaterra ya existía la costumbre de que cualquier acto contrario al parlamento, es nulo. Por último, en Europa, de acuerdo con las ideas de *Rousseau*, se encomendaba al parlamento, que representaba la voluntad popular, el respeto de la constitución.

Ahora bien, en el presente siglo, han comenzado a elaborarse estudios más serios sobre la defensa constitucional, a partir de la interesante aportación de *Hans Kelsen* quien sugirió la creación del Tribunal Constitucional Austriaco. Un ingrediente

que provocó el interés por estos temas fué la célebre polémica sostenida entre *Carl Schmitt* y *Hans Kelsen*, que versó sobre la conveniencia de tutelar a la constitución a través de órganos políticos, como lo sugirió *Schmitt*; o bien, como lo planteaba el maestro de la Escuela de Viena, a través de órganos de naturaleza jurisdiccional (4).

Sin embargo, no es sino hasta que la constitución se concibe como el conjunto de aspiraciones que informan el proyecto de un pueblo, proyecto que racionaliza el ejercicio del poder, cuando se manifiesta con mayor agudeza la necesidad de que sean específicos y sistemáticos los mecanismos de defensa de la constitución. En esta perspectiva, surge el concepto de "Garantía de la Defensa de la Constitución". Fué *Hans Kelsen* quien modernizó el concepto de garantías al utilizar tal palabra en su célebre libro "La Garantía jurisdiccional de la Constitución" (La Justicia Constitucional)", y es a partir de dicho texto cuando indistintamente se habla de garantías constitucionales o de justicia constitucional y aunque éste último término es genérico, ambos se refieren a los mecanismos jurídicos dirigidos a la obtención del respeto de las disposiciones fundamentales, como se verá posteriormente (5).

2.- La Justicia Constitucional y las Garantías Constitucionales.

Las garantías constitucionales son predominantemente de carácter procesal, y tienen como objeto " la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder". El doctor *Fix Zamudio* les ha asignado en su ejemplo biológico el de curar las patologías de la constitución (*).

Frecuentemente se usan sin precisión conceptual los términos justicia constitucional y defensa de la constitución. Para *Hans Kelsen*, la justicia constitucional es "un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales" (1), y entiende por ejercicio regular la relación de correspondencia que existe o debe existir, entre un grado inferior y un grado superior del orden jurídico. Afirma que entre cada grado del orden jurídico existe una relación de producción frente al grado inferior, y una relación de sujeción frente al grado superior.

Indica el doctor *Fix Zamudio* que la justicia constitucional esta formada por "...el conjunto de garantías constitucionales que el constituyente ha establecido para reintegrar el orden fundamental infringido o violado por los órganos del poder" (**).

Por otro lado la defensa de la constitución es el conjunto de medios protectores de la misma, como sistema jurídico de regulación inmanente y establecidos para su preservación y vigencia. Es pertinente hacer esta distinción porque el concepto de defensa constitucional es más general que el concepto de justicia constitucional, ya que el primero, se refiere a la tendencia natural de toda constitución por preservar su vigencia y aplicación a pesar de las circunstancias cambiantes que puedan afectarlo; en tanto que el concepto de justicia constitucional tiene una característica más concreta. Es decir se presenta cuando el orden jurídico es violado y debe ser restaurado. Se trata del género y de la diferencia específica respectivamente o, como se dijo anteriormente, de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa de la constitución (9).

Se ha utilizado el término justicia constitucional y no el de jurisdicción constitucional, pues entendemos por jurisdicción constitucional, cuando la defensa corre a cargo de los jueces, y por justicia constitucional todos los medios, incluyendo los jurisdiccionales, para la reparación del orden constitucional que se violó, como sería el juicio político y la declaración de desaparición de poderes en las entidades federativas, casos en los cuales no interviene el poder judicial sino el legislativo.

3.- Los campos de aplicación de la justicia constitucional.

Si se toma en consideración la distinción terminológica antes establecida, se debe señalar que la doctrina divide a la justicia constitucional en tres categorías diversas, a saber:

A) La Jurisdicción Constitucional de la Libertad.

A raíz del famoso libro de *Mauro Cappelletti* denominado "La jurisdicción constitucional de la libertad", que hace referencia a los ordenamientos Alemán, Suizo y Austriaco, se ha adoptado dicho término para comprender "todos los instrumentos establecidos en las cartas constitucionales para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados", refiriéndose a la dimensión individual y social de la persona humana en general (10).

Este mecanismo de protección ha sido esencial, pues es el que tutela directamente a los individuos, cuando se les priva de su libertad o de alguno de los derechos públicos subjetivos o sociales consagrados en la Carta Magna. En nuestro derecho, este mecanismo, es el Juicio de Amparo.

B) La Jurisdicción Constitucional Orgánica.

Para *Fix Zamudio*, la jurisdicción constitucional orgánica comprende todos aquellos "...instrumentos de resolución de los conflictos entre los diversos órganos del poder en relación con las competencias y atribuciones establecidas para dichos órganos en los preceptos de las Cartas Fundamentales" (11). En nuestro sistema, la llamada jurisdicción constitucional orgánica, se manifiesta a través del litigio constitucional a que se refiere el artículo 105 de la Constitución vigente.

C) La Jurisdicción Constitucional de carácter internacional y comunitaria.

Consiste en la defensa de las Cartas Fundamentales desde la perspectiva del exterior del país, basándose casi exclusivamente en normas de derecho internacional o comunitario. Este tipo de jurisdicción es el menos evolucionado, por la razón de que implica una nueva concepción de la soberanía de las naciones y un concepto distinto sobre la supremacía de la constitución.

La jurisdicción constitucional internacional se interesa básicamente por tres cuestiones: 1a. La resolución de los conflictos relativos a la conformidad de los actos y de las disposiciones legislativas internas con las normas y principios de

carácter internacional y comunitario. 2a. La decisión de las controversias en que se discute la conformidad de las normas externas con los preceptos constitucionales; y 3a. Los crecientes intentos de armonización entre los ordenamientos internos de carácter constitucional y las disposiciones o principios de carácter trasnacional (12). Este tipo de jurisdicción resulta del mayor interés en las postrimerías del siglo XX, pues, el hombre moderno debe volver los ojos al mundo, y mientras más se desarrolle el derecho internacional, más seguridad tendrá el ser humano de mantener la paz en un entorno tan conflictivo y con tanta capacidad de destrucción.

NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO

- (1) FIZ ZAMUDIO, Héctor, "La Constitución y su Defensa, Ponencia General", La Constitución y su Defensa, México, UNAM, 1984, p. 15.
- (2) CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, pp. 65-86.
- (3) TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, ed. Porrúa, 1977, pp. 53-71 y pp. 211-248.
- (4) TAMAYO Y SALMORAN, Eclando, Sobre el sistema jurídico y su creación, México, UNAM, 1976, pp. 11-31.
- (5) EELSEN, Hans, "La Garantía Jurisdiccional de la Constitución", Anuario Jurídico, núm. 1, México, UNAM, 1974.
- (6) supra nota 1, p. 47
- (7) supra nota 5, p. 472.
- (8) FIZ ZAMUDIO, Héctor, "Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano", Revista de la Facultad de Derecho de Sinaloa, tomo I, núm. 3, 1967, p. 179.
- (9) Para una mayor profundidad en el estudio del tema, V. VARIOS, Universidad Externado de Colombia, La Justicia Constitucional en Iberoamérica, 1984.
- (10) supra nota 1, p. 48.
- (11) idem, p. 71.
- (12) Sobre el tema:
SEARA VAZQUES, Modesto, Derecho Internacional Público, México, ed. Porrúa, 1981.
SEPULVEDA, César, Derecho Internacional Público, México, ed. Porrúa, 1984.

CAPITULO TERCERO

Las Garantías Constitucionales Mexicanas.

I. Las garantías que integran la justicia constitucional en México.

En la Constitución del cinco de febrero de 1917, existe un sistema completo de garantías constitucionales destinado a re integrar el orden constitucional cuando éste ha sido quebrantado. La resolución de los conflictos en materia de las garantías constitucionales, se ha asignado, por un lado al máximo tribunal judicial, la Suprema Corte de Justicia; y por el otro lado al poder legislativo, a través del Congreso de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene jurisdicción para conocer del juicio de amparo; de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 Constitucional y tiene además funciones de investigación, según el párrafo tercero del artículo 97 de la ley fundamental. Estas facultades encomendadas al más alto Tribunal constituyen la jurisdicción constitucional en México.

El Congreso de la Unión tiene a su cargo, la resolución de los juicios políticos o de responsabilidad de los servidores públicos, según el título cuarto de nuestra Carta Magna. Por mi parte, coincido plenamente con la opinión del Doctor *Jorge Carpizo* en el sentido que las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional son también garantías constitucionales (1).

En efecto, la fracción V del mencionado precepto, otorga competencia al Senado de la República para declarar que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional porque todos los poderes constitucionales de una entidad federativa han desaparecido.

La fracción VI del artículo 76 Constitucional faculta al Senado para "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos recurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas". Para el doctor *Fix Zamudio* nuestro ordenamiento jurídico forma parte de la corriente que podemos denominar americana de protección constitucional, que ha encomendado esencialmente al poder Judicial, la tutela de las disposiciones fundamentales y sólo por excepción otorga facultades al Congreso.

Por mi parte, opino que en México contamos con un sistema mixto de protección de la constitución; el amparo, el litigio constitucional y la función de investigación de la Corte, que for-

man parte del sistema judicialista. Del otro lado, las facultades de la Cámara de Senadores consignadas por las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional y el juicio político encargado a la Cámara baja, que integran el sistema político de control de nuestra Ley Fundamental.

El Tratadista *Octavio A. Hernández* adiciona a la lista de las garantías constitucionales la que denomina "Proceso suspensivo de garantías en caso de emergencia". Dicho autor se refiere al artículo 29 constitucional (1). En este sentido, me adhiero al disenso del Doctor *Fix Zamudio*, en cuanto que el artículo 29 Constitucional, "no tiene por objeto resolver una controversia entre dos o más organismos públicos o entre estos y los particulares, sobre cuestiones derivadas de la aplicación de disposiciones de carácter constitucional, ya que exclusivamente señala las etapas y las condiciones para establecer el estado de emergencia y la suspensión de derechos fundamentales". El postulado del artículo 29 Constitucional es un "simple procedimiento" que deben cumplir los organismos legislativo y ejecutivo en los supuestos de un grave peligro o conflicto que afecte la seguridad de la totalidad o parte del territorio nacional. Se trata en todo caso de un medio protector de la constitución en sentido lato (2).

II. El Amparo.

El amparo es la garantía constitucional de mayor importancia dentro del orden jurídico mexicano. El doctor *Fix Zamudio* afirma que es la "garantía por antonomasia, pues es el sistema de control normal y permanente de la constitución" (4); asevera que las demás garantías constitucionales tienen el carácter de excepcionalidad.

El amparo es el instrumento de defensa de la constitución más conocido y respetado en México y prácticamente es el único medio de combatir la inconstitucionalidad y la ilegalidad de las leyes y actos de autoridad.

Es menester destacar que el amparo siempre implica el ejercicio del prudente arbitrio jurisdiccional asignado por nuestra Constitución General de la República al Poder Judicial Federal. Lo antedicho nos lleva a afirmar que el amparo es una parte de la jurisdicción constitucional mexicana, y se trata de una institución muy admirada por los pueblos debido a su carácter protector de los derechos fundamentales de los individuos y al hecho de que logra el acceso a la justicia social (5). En varios países, sobre todo latinoamericanos, se han adoptado instituciones que guardan gran semejanza con nuestro amparo.

La doctrina ha intentado explicar la naturaleza jurídica del amparo y es momento en que todavía no existe un acuerdo general al respecto, y tal vez ello sea por que dicho juicio en realidad engloba dos estructuras distintas como lo reconociera *Emilio Rabasa* y hoy *Fix Zamudio* al afirmar que el amparo tiene un carácter mixto (*).

De acuerdo con su estructura originaria el juicio funciona como un medio de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad y entonces se trata de un proceso, al establecerse una relación jurídico-procesal de naturaleza autónoma que tiende a restituir el orden constitucional violado pues anula, bien sea la ley o acto de autoridad, respecto del quejoso. En este sentido se habla del amparo clásico como protector de los derechos individuales o sociales y por lo tanto como garantía constitucional de tipo jurisdiccional o formando parte de la jurisdicción constitucional de la libertad en la exacta expresión de *Mauro Cappelletti*.

Una segunda estructura del Juicio de Amparo es la que le permite funcionar como un medio de control de la legalidad a que se refiere el artículo 14 Constitucional. Aquí el amparo es simplemente un recurso extraordinario y es conocido simplemente como amparo-recurso.

El tan debatido concepto de la "exacta aplicación de la ley" a que se refiere el artículo 14 Constitucional fue el origen de este juicio que vino a sustituir a la casación, tomando de ella sus principales características (7).

1) Antecedentes del amparo.

El amparo es fruto de una larga tradición jurídica, y ha sido receptáculo de diversas influencias que lo han configurado como un instrumento complejo, pero con fisonomía propia y que ha podido dar respuesta a la realidad constitucional de México.

Dentro de un proceso histórico en el que se reconocen las figuras de *José Fernando Ramírez* de *Manuel Crescencio Rejón* y *Mariano Otero*, nace el Juicio de Amparo y queda consignado en la Constitución de 1857. Posteriormente lo van configurando las diversas leyes reglamentarias y las propias resoluciones de la Corte y claro está la valiosa intervención de jurisconsultos como *Vallarta* y luego *Rabasa*, hasta la Constitución de 1917. Así se llega a la institución del amparo que por conformarse a la realidad mexicana durante más de 150 años, ha podido convertirse, como se ha dicho, en un complejo pero indispensable instrumento en manos de los gobernados.

2) Campos de aplicación del Amparo.

A) El amparo de la libertad que proviene del derecho inglés medieval (Habeas Corpus) y en general procede contra toda violación de la integridad física de las personas a que se refiere la Constitución en su capítulo I, de las garantías individuales.

Este juicio tiene un procedimiento rápido, en donde el juez puede examinar si la petición es justificada o no; y además, puede solicitarlo el interesado o cualquier persona en su nombre sin formalidades o por comparecencia, en cualquier tiempo.

El artículo 17 de la ley de amparo enumera los fundamentos para interponer este juicio, como son, todo acto que importe peligro o privación de vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, que son penas que impongan mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación, penas inusitadas y trascendentales.

El juez que conoce del amparo tiene la facultad de ordenar la suspensión del acto reclamado, ya sea de oficio o a petición de parte. Las autoridades administrativas están obligadas a sus-

pende el acto, mientras no se dicte la sentencia, lo cual nos da idea de la importancia capital de este juicio al evitar la confirmación de las violaciones reclamadas.

La interposición del amparo contra actos de autoridad que constituyen verdaderas tropelías, como la privación ilegal de la libertad, permite a los particulares ver en el amparo a la máxima instancia protectora en ese ámbito. Por todo esto se justifica llamarle a este juicio, Amparo de la Libertad, que fue el primero en surgir en nuestro ser constitucional y que también conocemos como el amparo clásico.

B) El amparo contra leyes: el amparo contra leyes inconstitucionales tiene honda raigambre en nuestro derecho constitucional, y surgió a partir de la Constitución Yucateca de 1841, cuando se podía acudir ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia local para demandar la expedición de una ley inconstitucional.

En la ley de amparo actual, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, se puede ir en contra de una ley, demandando a las cámaras legislativas o si no, demandando a la autoridad que aplique un acto basado en esa ley inconstitucional.

La función del amparo como juicio de legitimidad constitucional de las leyes ha provocado fuertes críticas, tales como la centralización del examen de la constitucionalidad de las leyes que provoca, y su alcance limitado, ya que sólo examina la constitucionalidad de una ley en lo que se refiere al caso concreto controvertido. Otra crítica es el efecto relativo del amparo por la llamada tradicionalmente Fórmula Otero, pues tiene el grave inconveniente de dejar vigente la ley reclamada en perjuicio de la economía procesal y de la igualdad a que tienen derecho todos los hombres frente a la ley; hay casos frecuentemente en que esas leyes inconstitucionales son un atentado a los principios rectores de nuestro sistema.

C) El amparo judicial o casación: el Doctor *Fix Zamudio* define el amparo casación como:..."el medio de impugnación que se traduce en el recurso extraordinario de nulidad, a través del cuál, el tribunal de casación examina la legalidad de los actos procesales, anulando, en su caso, los que estime incorrectos, ordenando la reposición del procedimiento o bien el pronunciamiento de un nuevo fallo, para lo cual está para reenviar el expediente al juez de la causa o a uno de la misma categoría, o bien para sustituirse a dicho juzgador y dictar la sentencia de fondo, todo ello con la doble finalidad de tutelar los intereses jurídicos del recurrente y de obtener la unidad del ordenamiento jurídico".

El amparo judicial o casación tiende a lograr la unidad del ordenamiento jurídico mediante la jurisprudencia que se va creando.

El amparo casación procede contra dos tipos de violaciones: las in procedendo que son las procesales, que producen la indefensión; y las violaciones in judicando, que son aquellas que implican el razonamiento erróneo del juez, en cuanto al fondo. El amparo casación es de una sola instancia y se puede interponer ante los Tribunales Colegiados de circuito, esto debido a las reformas que tuvieron lugar en 1986 (8).

D) El amparo administrativo: actualmente el amparo en materia Administrativa se escinde en dos sectores: el primer grupo puede considerarse como sustitutivo de un proceso contencioso administrativo, pues se integra con la impugnación inmediata ante los tribunales de amparo, a través de un procedimiento de doble instancia, de los actos y resoluciones de la administración activa. El segundo sector esta constituido por el juicio de amparo de una sola instancia contra las sentencias de los Tribunales administrativos, y puede considerarse como un recurso de casación administrativa (9).

E) El amparo en materia agraria: el amparo en materia agraria se puede dividir en dos sectores: el amparo de la pequeña propiedad que se refiere a la legitimación que tienen los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias

de tierras, siempre que demuestren que su predio no excede de los límites señalados en el artículo 27 Constitucional. El segundo tipo es el amparo social agrario, que legitima a las comunidades y poblaciones sujetas al régimen de la reforma agraria, tratándose de derechos colectivos y a sus integrantes, es decir, a los comuneros y a los ejidatarios, respectivamente, en relación con sus derechos de carácter individual (10). Este tipo de amparo constituye el nuevo derecho procesal social (11).

Faltaría por examinar el llamado Amparo Soberanía de que hablan las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, o sea cuando se violan derechos individuales con motivo de leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y viceversa. Pero como este tema es de suma importancia en el estudio del litigio constitucional, tema central de ésta tesis, será en capítulos posteriores, especialmente en el quinto, donde se trate con mayor detenimiento.

El amparo en nuestros días es la institución procesal que mantiene, en la medida de lo posible, la justicia social y con muchos defectos continúa y continuará siendo el pilar fundamental de la paz y del correcto funcionamiento de las instituciones en nuestro país, pues tutela principalmente a la Carta Magna, en los variados aspectos que detallé anteriormente.

III. La Función Investigatoria de la Suprema Corte de Justicia.

En los párrafos II y III del artículo 97 de la Constitución General de la república, se otorga a la Suprema Corte de Justicia un conjunto de facultades que integran otra de las garantías constitucionales.

Esta facultad consiste en la investigación por parte del Máximo Tribunal Judicial del país acerca de la conducta de algún juez o magistrado federal; algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, y por último, la violación del voto público, en los casos en que a juicio de la Corte pudiera ponerse en duda la legalidad en todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

La función de investigación asignada a la Corte apareció en el Proyecto de Constitución de Carranza, y no se conocen con precisión las razones que motivaron la creación de este precepto. El doctor *Jorge Carpizo* afirma, citando a *Félix Valencia Valladolid*, que los sucesos acaecidos en Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, donde se violaron flagrantemente las garantías individuales de nueve personas, que fueron fusiladas sin previo proceso, como intervino el juez de distrito *Rafael de Zayas* para detener la sangría desatada por el gobernador *Mier* y

Terán, se piensa que estos hechos son el antecedente que orilló a los Constituyentes de 1917 a incorporar este precepto en la Ley Fundamental (12).

La averiguación realizada por la Suprema Corte de Justicia, es un simple procedimiento, en que el máximo Tribunal actúa como órgano instructor, su función es de una mera investigación, sin efectos vinculantes para los órganos que la solicitaron. Esta atribución no es de naturaleza jurisdiccional, sino judicial únicamente porque es llevada a cabo por el órgano judicial.

Los órganos autorizados para solicitar la investigación son el presidente de la república, alguna de las cámaras del congreso de la unión, o el gobernador de algún estado. Sin embargo, la Corte puede realizar discrecionalmente la pesquisa motu proprio. Cuando alguno de los sujetos mencionados anteriormente lo solicita, la Corte está obligada a llevar a cabo la investigación (13).

Los casos en que procede una investigación por el Máximo Tribunal, son cuando sobrevienen situaciones graves, o que se afecten intereses generales de la nación. La intervención de un órgano de gran prestigio moral, presumiblemente imparcial, otorga a sus actuaciones un carácter de gran importancia para resolver el asunto. En este sentido es interesante conocer la opinión de *Lucio Cabrera*: "esta atribución se mantiene como una reserva

histórica por si llega el caso de una emergencia en el país, de un verdadero colapso nacional, en que sea de gran importancia la utilización de esta facultad investigatoria de la Corte" (14).

Las investigaciones pueden ser sobre los supuestos que a continuación me referiré: 1_o Sobre la conducta de algún juez o magistrado federal y se refiere a la facultad disciplinaria que posee la Corte sobre los jueces federales. Este supuesto se debe dar cuando debido a la mala conducta del funcionario judicial exista conmoción grave en el país.

2_o Cuando se perpetran hechos que constituyen violaciones al voto público. Esta atribución es artificiosa, en virtud, de que si se diera el caso de poner en duda la legitimidad del proceso de elección del poder ejecutivo federal o del poder legislativo federal, la Suprema Corte de Justicia estaría dando un golpe de Estado, de consecuencias funestas para el país. Además, la Corte se arriesga en demasía a desprestigiarse por inmiscuirse en asuntos políticos. Festejamos ampliamente la decisión de modificar la constitución y haber creado un Tribunal Electoral ad-hoc, para conocer de estos asuntos y haber suprimido lo dispuesto en el artículo 60 Constitucional (15) por dos razones, primero porque era letra muerta lo que disponía; y segundo por la necesidad de que nuestro órgano judicial supremo no se mezcle en las actividades políticas.

Por último, la facultad realmente trascendente, en que se configura una verdadera garantía constitucional, es la de investigar el hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Este es el caso de las infracciones que no son reparables, lo que es una causa de improcedencia del juicio de amparo. Es muy relevante este punto debido a que protege los derechos humanos, en lugares y circunstancias donde ya no puede acceder el amparo. Esto es, la facultad de investigación de la Corte, como garantía constitucional en casos de gran clamor e indignación nacional, complementa en una forma bastante aceptable, la garantía del amparo (16).

IV. El Juicio Político.

El Juicio Político, también llamado impeachment (17), es el resultado de la confluencia de antecedente hispánicos y anglosajones en nuestro sistema. Se le considera como garantía de defensa constitucional por la función de complemento que tiene en relación con los medios de defensa jurídico-procesales establecidos por el ordenamiento normativo. Los medios jurídicos de defensa de los particulares tienen por objeto permitir a estos que, dentro de las directrices impuestas por la constitución, puedan impugnar todas aquellas resoluciones de la autoridad que lesionan su esfera de derechos. Ante una conducta anómala de la autoridad que afecta sus intereses individuales, la reacción natural de los particulares es buscar que la autoridad satisfaga la afectación sufrida. Es irrelevante para el particular que al

servidor público, autor de la conducta perjudicial se le aplique o no sanción (19). Sin embargo, en atención a las circunstancias de que todo servidor público protesta cumplir fielmente a su cargo al tomar posesión de él, de que el servidor público debe responder ante el pueblo cuyos intereses teóricamente defiende y de que la constitución debe tener una amplia defensa que no sólo se restrinja al campo de las llamadas libertades fundamentales (20), la exigencia de responsabilidad del servidor público se justifica plenamente, máxime si esa responsabilidad es de la llamada "oficial" o "política", que entraña la realización de conductas que van desde el atentado contra las instituciones democráticas hasta la violación grave y sistemática de las garantías que otorga la constitución (21).

El amparo considerado como el medio de defensa por excelencia de la constitución, ha sido utilizado en casos frecuentes donde se ventiló la responsabilidad de funcionarios, como el del diputado duranguense *Federico Arrieta* en 1935, o el de *Francisco J. Múgica*, en su calidad de Gobernador de Michoacán, o el del diputado *Carlos A. Madrazo* en 1946. Esta utilización del amparo aunque justificable por el prurito del poder judicial de defender a los individuos de los frecuentes atropellos que sufren en sus derechos, no es legal por la improcedencia del amparo en la protección de los derechos políticos y por la tesis en nuestro sistema de que el Poder Judicial no debe conocer de asuntos de naturaleza política. Otro medio de exigir responsabilidad, que en nuestro sistema ha sido impropriamente utilizado, es el de

denunciar la responsabilidad de los funcionarios judiciales, denuncia que el presidente de la república formula a las Cámaras para que las mismas determinen si procede o no la destitución de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A pesar, de que en teoría, la destitución debe ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento, la misma no deja de entrañar la posibilidad latente del amplio arbitrio del Ejecutivo para deponer a los funcionarios judiciales (11).

Se requiere en todo sistema jurídico que exista un mecanismo específico de exigencia de responsabilidad política, que además de satisfacer la necesidad imperiosa de resarcimiento del orden jurídico, no disloque el principio esencial de separación de poderes y respete las garantías mínimas de legalidad y audiencia que merece tener todo responsable de delitos oficiales. Ese mecanismo es el juicio político.

Como garantía de la defensa de la constitución, el Juicio Político implica la intervención potencial de todo ciudadano que tenga elementos de prueba suficientes para acreditar la responsabilidad oficial de los servidores públicos (12). También implica la intervención prioritaria del Legislativo en la conducción del procedimiento previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (13), lo que significa un reforzamiento considerable del papel fundamental que desempeña el poder judicial en el control de la constitucionalidad.

El Juicio Político, como el amparo, también acusa limitaciones considerables en su función de garantía de defensa. Su aplicación depende ostensiblemente de las circunstancias políticas e históricas que se viven en un momento determinado (24). La procedencia del juicio político está condicionada a la verificación, que es muy difícil de comprobar por la vaguedad de la redacción, de los tipos regulados por el artículo 7 del ordenamiento citado en el párrafo anterior (25).

Aunada a esta dificultad de probanza hay que señalar que la reglamentación del juicio político, o sea la Ley de Responsabilidades, siempre ha tendido a confundir la responsabilidad penal de los servidores con su responsabilidad oficial. Basta recordar solamente la Ley Federal de Responsabilidad de los funcionarios de 1940 que hizo una larguísima enumeración de 72 fracciones de delitos oficiales para funcionarios sin fuero, enumeración donde se consignaban delitos propiamente penales, como el peculado y el cohecho. El resultado funesto de esta tipificación fué que no pudieran perseguirse delitos muy graves cometidos por ciertos servidores hasta después de un año de abandonar el cargo y que el jurado popular funcionase en detrimento de una aplicación cabal de la justicia (26). Esta confusión entre responsabilidad penal y oficial persiste hasta la fecha, a pesar de lo que señala el espíritu de la llamada Reforma Administrativa, pues si analizamos detenidamente el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades, el juicio político casi no tiene aplicación práctica. Con forzado criterio interpretativo, pueden citarse al-

gunos casos de potencial aplicación del juicio (27). Si a esta circunstancia agregamos el hecho de que en nuestro sistema se ha dislocado la teleología del juicio político (28), comprenderemos con mayor precisión sus deficiencias como garantía de defensa de la constitución.

El Juicio Político alcanza a proteger la parte orgánica de la constitución, pero no toda. Fuera de su campo de aplicación, existen otros aspectos de la parte orgánica muy importantes como la regulación de las relaciones entre la federación y los estados, que el poder judicial se encarga de controlar a través del litigio constitucional, tema que estudiaremos posteriormente más a fondo. Las deficiencias del juicio político en su función de defensa constitucional hace necesaria la complementación del amparo y del Juicio Político con otras garantías de defensa constitucional.

V. La Declaración de Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas.

La declaración de la desaparición de poderes en las entidades federativas es una garantía de la forma republicana de gobierno, pues tiende a mantener incólumes las instituciones de gobierno en una entidad federativa. El artículo 115 de la Ley Fundamental dispone "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización po-

lítica y administrativa, el Municipio Libre...". Si existe plena identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, se debe establecer la forma republicana de gobierno en ambas esferas (19).

A partir de la reimplantación de la Cámara de Senadores en el año de 1874, se le ha asignado al Senado, la facultad de declarar, a petición de parte, que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, hayan desaparecido fáctica o jurídicamente, en los términos de la fracción V del artículo 76 (20). En seguida el Senado debe nombrar al gobernador provisional en base a una terna presentada por el presidente de la república. En caso que el Senado no se encuentre reunido, la Comisión Permanente puede nombrar al gobernador provisional (21). Las constituciones de los estados pueden prever el nombramiento del gobernador provisional.

Fue hasta 1978 cuando se expidió por el Congreso de la Unión la Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 Constitucional. Con anterioridad la facultad senatorial fue usada con exceso, y casi siempre para que el presidente de la república pudiese eliminar a gobernadores que no se ajustaron a sus deseos dada su hegemonía política (22).

Es controvertido el hecho de considerar la facultad del senado como una garantía constitucional. En este aspecto considero que sí es una garantía constitucional, por las siguientes razones: el Senado en esta situación, es un órgano imparcial, suprapartes que tomará su determinación en función de la existencia de dos partes en conflicto; una de ellas son los poderes de la entidad y la otra parte es quien haya presentado la solicitud de desaparición al Senado la que a menudo es la Secretaría de Gobernación. Además, se tiende a restablecer el orden constitucional de la entidad federativa, que, fue violado lo que implica, a su vez, una violación a la constitución federal. Por último, como ya había mencionado, esta atribución del senado constituye la garantía de respeto a la forma republicana de gobierno que en última instancia es una garantía que asegura la reparación de la normalidad constitucional.

VI. Las Cuestiones Políticas que se Suscitan entre los Poderes de un Estado.

Es también facultad del senado de la república, consignada en la fracción VI del artículo 76 Constitucional, "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

En este supuesto, el Senado resuelve el conflicto entre los poderes de un Estado, como árbitro, con efectos vinculantes para las partes, por lo que podemos inferir su función de defender a la constitución. También en este aspecto existe gran discusión sobre si dicha facultad es o no una garantía en virtud de que la normación jurídica de las "cuestiones políticas", es extremadamente complicado para regularlas por medio de una ley (11).

Me interesa resaltar dos puntos: en primer término las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un estado guardan estrecha semejanza con las controversias constitucionales, tema medular del presente trabajo. Por tal razón en los siguientes capítulos analizaré muy de cerca ambos tipos de conflictos, los Jurídicos y los Políticos.

El otro aspecto interesante es la opinión del Doctor *Fix Zamudio*, en el sentido de colocar las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un estado como una institución fronteriza entre los medios protectores de la constitución y las garantías constitucionales. En relación a esto sin negar que las cuestiones políticas sí tienen como fin restaurar el orden constitucional transgredido, aún cuando se trate de una constitución local, pienso que se viola el orden constitucional de la federación y por tal motivo, la fracción VI del artículo 76 sí es una garantía de la constitución.

En este supuesto, el Senado resuelve el conflicto entre los poderes de un Estado, como árbitro, con efectos vinculantes para las partes, por lo que podemos inferir su función de defender a la constitución. También en este aspecto existe gran discusión sobre si dicha facultad es o no una garantía en virtud de que la normación jurídica de las "cuestiones políticas", es extremadamente complicado para regularlas por medio de una ley (33).

Me interesa resaltar dos puntos: en primer término las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un estado guardan estrecha semejanza con las controversias constitucionales, tema medular del presente trabajo. Por tal razón en los siguientes capítulos analizaré muy de cerca ambos tipos de conflictos, los Jurídicos y los Políticos.

El otro aspecto interesante es la opinión del Doctor *Fix Zamudio*, en el sentido de colocar las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un estado como una institución fronteriza entre los medios protectores de la constitución y las garantías constitucionales. En relación a esto sin negar que las cuestiones políticas sí tienen como fin restaurar el orden constitucional transgredido, aún cuando se trate de una constitución local, pienso que se viola el orden constitucional de la federación y por tal motivo, la fracción VI del artículo 76 sí es una garantía de la constitución.

Es controvertido el hecho de considerar la facultad del senado como una garantía constitucional. En este aspecto considero que sí es una garantía constitucional, por las siguientes razones: el Senado en esta situación, es un órgano imparcial, suprapartes que tomará su determinación en función de la existencia de dos partes en conflicto; una de ellas son los poderes de la entidad y la otra parte es quien haya presentado la solicitud de desaparición al Senado la que a menudo es la Secretaría de Gobernación. Además, se tiende a restablecer el orden constitucional de la entidad federativa, que, fue violado lo que implica, a su vez, una violación a la constitución federal. Por último, como ya había mencionado, esta atribución del senado constituye la garantía de respeto a la forma republicana de gobierno que en última instancia es una garantía que asegura la reparación de la normalidad constitucional.

VI. Las Cuestiones Políticas que se Suscitan entre los Poderes de un Estado.

Es también facultad del senado de la república, consignada en la fracción VI del artículo 76 Constitucional, "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

VII. Las Controversias Constitucionales.

El litigio constitucional, es una garantía más que posee nuestra Ley Fundamental. Esta es una garantía de gran importancia para el funcionamiento normal de las instituciones creadas por la constitución. Como lo he afirmado anteriormente, el litigio constitucional no es una figura privativa de los Estados Federales, pero es preciso remarcar que debido a que en México el Federalismo es una decisión política fundamental, debemos hacer un estudio, así sea somero del federalismo y sus relaciones con la figura procesal que estamos analizando, tarea a la que me dedicaré en el siguiente capítulo.

NOTAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1) CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, p. 202.
- (2) BERNANDEZ, Octavio, Curso de Amparo, México, ed. Porrúa, 1966, p. 17.
- (3) FII-ZANUDIO, Héctor, "Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano", Revista de la Facultad de Derecho de Sinaloa, T. I, núm. 3, 1967, p. 179.
- (4) FII-ZANUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, México, ed. Porrúa, 1964, p. 207.
- (5) Es tradicional nombrar al amparo, como juicio, aunque sabemos que no es exactamente bien utilizada la palabra; pues juicio se refiere a la actitud mental del juzgador. Además, el Amparo posee una naturaleza jurídica doble, que no es únicamente juicio en el sentido de proceso, sino también es un recurso. La tradición es tan arraigada que se ha continuado denominándole juicio.
- (6) FII-ZANUDIO, Héctor, "Reflexiones sobre la naturaleza procesal del Amparo", Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 56, octubre-diciembre 1964.
- (7) BURGOA, Ignacio, El Juicio del Amparo, México, ed. Porrúa, 1977.
- (8) FII-ZANUDIO, Héctor, "Presente y Futuro de la Casación Civil a través del Juicio de Amparo Mexicano", Memoria del Colegio Nacional, Tomo IX, núm. 1, México 1978.
- (9) FII-ZANUDIO, Héctor, "El Amparo en Materia Administrativa y la Revisión Fiscal", Revista Ciencia Jurídica, Tomo 1, año 2, julio-diciembre 1983, pp. 65-80.
- (10) FII-ZANUDIO, Héctor, "El Juicio del Amparo en Materia Agraria", Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XII, núm. 116, mayo-agosto 1980, pp. 439-464.
- (11) FII-ZANUDIO, Héctor, "Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano", Memoria del Colegio Nacional, México 1977, pp. 141-191.
- (12) CARPIZO, Jorge, *Supra* Nota 1, p. 202.
- (13) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, primera parte, pleno, Tesis 117, p.227.
- (14) TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México 1977, ed. Porrúa, p. 575 y ss.
- (15) El artículo 60 Constitucional antes de la reforma sufrida en 1986 decía: "Procede el recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la Calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e instable. La Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso".
- (16) El artículo 73, fracción II de la Ley de Amparo dispone: El Juicio de Amparo es improcedente. Fracción II: Contra actos consumados de modo irreparable.
- (17) Acerca del origen del vocablo inquestment y de los antecedentes anglosajones de éste véase: GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano", Anuario Jurídico II, México 1984, pp. 459-490.

- (18) Sobre la finalidad de los recursos. ver. GOMEZ LABA, Cipriano, Teoría General del Proceso, México, 1981; UMAN, MALDONADO, Adolfo, Derecho Procesal Civil, Teoría y Legislación Federal, del Distrito Federal y Mercantil, México, antigua librería Robredo, de José Porrúa e hijos, 1947; OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, ed. Harper & Row Latinoamericana, México, 1990.
- (19) Ver: BURGOS ORIHUELA, Ignacio, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México, Procuraduría General de la república, septiembre 1980, pp. 84-87.
- (20) V. CASTRO, Juventino, Lecciones de Amparo y Garantías Individuales, México, ed. Porrúa, 1980
- (21) GONZALEZ AVELAR, Miguel, "La Suprema Corte y la Política", Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, octubre 1981, p. 28.
- (22) Artículos 108-114 de la Constitución General de la República y artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- (23) Artículos 5-45 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- (24) V. OROZCO HERNANDEZ, J. Jesús, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México, ed. Porrúa, 1984
- (25) Para la comprensión de la evaluación de la tipificación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, v. CARDENAS, Raúl F. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, ed. Porrúa, Vasl, Enrique, La Ley de Responsabilidades como un código de conducta, México, INAF, 1980.
- (26) CARRILLO FLORES, Antonio, "La Responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", Memoria del Colegio Nacional, tomo I, año 1982, núm. 1, p. 104; Para mayor abundamiento del tema sobre jurado popular, véase: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal, México 1981, ed. Porrúa.
- (27) *Idea*, p. 107.
- (28) Por Teleología del juicio político entendemos la aplicación de la pena de destitución e inhabilitación política de los servidores, es decir, su muerte política. Desgraciadamente en nuestro sistema no es respetada dicha teleología debido a que la Constitución no establece la destitución e inhabilitación permanente, sino la temporalidad de éstas penas.
- (29) Los poderes de un Estado pueden desaparecer por dos diferentes razones: A) de índole fáctica, y B) de índole jurídica. Desde el punto de vista fáctico es necesario que no exista ningún miembro de los tres poderes, que fallezcan, que queden imposibilitados física o mentalmente para ejercer sus funciones, que todos al mismo tiempo abandonen sus puestos o renuncien. Desde el punto de vista jurídico la desaparición implica que esos poderes rompen con el orden jurídico, que por un motivo u otro quebrantan al ordenamiento de la Constitución., CARPIZO, Jorge, *supra* nota 1, p. 121.
- (30) La Comisión Permanente en ningún caso puede declarar desaparecidos los poderes de un Estado.
- (31) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes, México 1983, UMAN, p. 106
- (32) *Idea*.
- (33) PIX-ZAMUDIO, Héctor, *supra* nota 3, p. 71.

CAPITULO CUARTO

El Sistema Federal y el Litigio Constitucional

I. El Sistema Federal.

Tratar el litigio constitucional supone una ineluctable relación con los principios que rigen al federalismo. El litigio constitucional no puede entenderse sin hacer referencia directa a los principios que conforman la organización y funcionamiento de una República Federal, sin descartar que pueda comprobarse el desarrollo del litigio Constitucional en algunas organizaciones políticas de tipo unitario.

El sistema federal es una forma de organización y de racionalización del poder político que han adoptado de manera creciente diversos países en el mundo. Las circunstancias que motivan su adopción varían rotundamente en razón del ámbito geográfico, de factores sociológicos, económicos, políticos, y otros, de muy diversa índole, que inciden en las naciones en momentos históricos determinados.

Los estados federales se han propagado incensantemente en el mundo, a raíz de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787; algunas veces por necesidades operativas y otras por meras imitaciones, que en bastantes ocasiones generan tipos de federalismo muy sui generis.

Para determinar la presencia de un estado federal tenemos que atender a la existencia de su constitución escrita que es la que crea dos entes de gobierno, el federal y el estatal, los cuales están totalmente subordinados a la ley fundamental, que les da sus atribuciones y delimita sus competencias.

El estado federal es, al decir de *García Pelayo*, "la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia de la unidad y la tendencia a la diversidad" (1). Una de las cualidades más importantes del federalismo, es la de poder mantener la unidad de una nación, y al mismo tiempo respetar la diversidad regional.

El federalismo ha sido fruto del principio de la negociación entre el centro y la periferia y para *Ferrando Badia* la negociación "es la premisa informadora del liberalismo y proporciona la base para consolidar la compenetración de voluntades bajo el imperio de la libertad y dentro del mando de la costumbre y de la buena fe" (2).

1) La Naturaleza del Estado Federal.

La naturaleza jurídica del estado federal ha sido analizada intensamente por la doctrina y por nuestra parte estamos convenidos de que la idea de la descentralización política, es la que rige su esencia. La constitución crea dos entes de poder diferentes, los cuales respetando sus competencias respectivas, tienen determinado grado de decisión política; cuentan con un gobierno facultado para ejercer las funciones que le fueron atribuidas. En otras palabras, la ley fundamental crea dos esferas de poder, una la federal, que tiene asignadas determinadas actividades y facultades, y la otra, la esfera de las entidades federativas, con otras facultades y actividades pero ambas en todo momento están limitadas por la carta magna.

Las entidades federativas gozan de autonomía, aunque en México ha sido tradicional afirmar que los estados son soberanos, pero debemos recordar, que la soberanía es una e indivisible y corresponde en todo momento al pueblo. La autonomía de los estados implica "un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se puede traspasar" (1). Esta autonomía consiste en la facultad de los estados de darse su propia constitución, la que será el fundamento de validez del orden jurídico local, y en poder

reformar en todo momento dicha carta magna, ajustándose a las reglas que para enmendarla ella misma estableció, pero nunca en contra del Pacto Federal.

La constitución federal es un "vínculo de unidad nacional no una simple liga federal disoluble a capricho de cualquier parte de ella", lo que significa que las entidades federativas no pueden separarse "jurídicamente" de la unión federal, sino mediante algún hecho extrajurídico de la suficiente envergadura para provocar la disolución del Pacto Federal. En este sentido, la doctrina norteamericana, en voz del magistrado *Bradley*, se ha volcado en el sentido de que, la unión federal no es un simple pacto de los estados, en que estos pueden anular o desconocer las leyes del cuerpo legislativo nacional o separarse de la unión a su voluntad. En todo momento el gobierno federal, está facultado a forzar a los estados a someterse a la constitución (*).

Otro aspecto importante del sistema federal, en general, es la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, lo que se lleva a cabo con la necesaria intervención de los estados para la reforma de la constitución general. También, como en muchos países la integración del órgano legislativo bicameral, tiene como fin darle a la Cámara de Senadores la representación de los estados.

La caracterización del estado federal independientemente de las notas apuntadas, se perfila de manera completa cuando comparamos a este estado con otros tipos de organizaciones políticas con personalidad en el derecho internacional. En esta perspectiva cabe hacer una breve referencia al contraste entre el estado federal, el estado unitario, las confederaciones de estados y las llamadas uniones reales.

Los estados unitarios constituyen la posición antitética de los estados federales. Los unitarios o centralizados son aquellos en que existe únicamente un centro de poder y en los que el gobierno está formado por un grupo unitario de instituciones totalmente jerarquizadas entre sí, en los que existe una cúpula de poder que engloba todas las facultades otorgadas por la ley. Con esto no quiero decir que en los estados centralistas no pueda existir la división de poderes.

Como se puede observar, los estados unitarios son diametralmente opuestos a los estados federales, aunque, como en ningún país existe alguno de estos sistemas químicamente puro, se encuentran grados diversos entre estados centralizados y descentralizados, en razón de las determinadas circunstancias que operaron en la realidad económica, política y social del país a que estemos haciendo referencia.

Las confederaciones de estados libres y soberanos son aquellas en que éstos se vinculan a través de un tratado internacional, "dando lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no de modo inmediato sobre los individuos" (*); en la literatura jurídica fueron confundidas constantemente con los sistemas federales; además que en los Estados Unidos primero se trató de crear una confederación y en vista de sus numerosas fallas, idearon el sistema federal.

Las uniones reales se caracterizan de acuerdo a la doctrina del derecho internacional público por estas notas: a) La contigüidad territorial de los estados, naciones o poblaciones que conformen la unión, contigüidad que asegura la objetividad y estabilidad de la unión, a diferencia de la unión personal que es transitoria y no objetiva. b) La existencia de un acto explícito de derecho internacional por el que se conforma la unión y no por la simple voluntad del gobernante, factor que determina la existencia de la unión personal. c) Comunidad de jefe de estado. d) Comunidad de órganos de gobierno (parlamentos, cámaras, gabinete, etc.). Ejemplos típicos de Uniones Reales son: Suecia y Noruega(1815-1905); Austria y Hungría; (1867-1918); Dinamarca e Islandia (1918-1944)(**).

Después del examen que hemos realizado de las principales notas del federalismo y de su contraste con otras formas de organización política de derecho internacional, estamos en aptitud de señalar que el estado federal se caracteriza en suma por:

a) Tener el más alto grado de descentralización de las principales formas de organización política reconocidas por el derecho internacional, que a diferencia de la descentralización que existe en una confederación permite al estado federal mantenerse política y socialmente unido. b) Establecer una identidad muy sensible entre los principios de organización política y los principios de organización social. c) Existencia de dos ordenes de competencia que se delimitan según los condicionamientos históricos y sociales por los métodos de delimitación señalados por la doctrina (*). d) Ser considerado como la forma más idónea de organización política y base sólida de la coexistencia pacífica internacional.

2) El Surgimiento de los Estados Federales.

Los estados federales surgen de dos formas: a) Como resultado de una vinculación jurídico-política de estados hasta entonces independientes, como es el caso de los Estados Unidos o de Suiza. b) El tránsito de un estado unitario a uno federal, a través del cambio de estructura constitucional, como es el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o de México (**).

De estas formas de creación surge el mecanismo de distribución de competencias donde la constitución general las otorga de manera distinta en cada supuesto. La competencia de origen se asigna a las entidades federativas, y la competencia delegada a la federación, cuando previamente al estado federal ya existían

estados libres e independientes entre sí. En el otro caso, cuando existía un estado unitario englobador de las nuevas entidades federativas, toda la competencia originaria corresponde a la federación, quien delega facultades a los estados.

En los estados federales, la misma constitución general es la que prevé la salvaguarda del sistema federal, a través de diversas instituciones que tienen por objeto último proteger a la constitución federal. En este sentido se puede hablar de instituciones tutelares del federalismo.

El Litigio Constitucional, tema central del presente trabajo regula la resolución de las controversias surgidas por la aplicación del federalismo en la vida real. Se pueden resumir los objetivos de la institución, diciendo que resuelve los conflictos suscitados por la invasión de competencias entre las entidades federativas o entre la federación y aquellas.

II. Los Antecedentes del Federalismo en los Estados Unidos.

Generalmente se piensa que la convicción federalista surgió con el descontento que las colonias en Norteamérica le manifestaron a la Metrópoli por su política de desconsideración a sus intereses. Sin embargo, existen antecedentes de la unión de las colonias desde antes del siglo XVIII. En efecto, en 1643, Massachusetts, Plymouth, Connecticut y New Haven, formaron la unión de las "Colonias unidas en Nueva Inglaterra", unión que

tenía por objeto defender a los colonos ingleses de las asechanzas de los indígenas, establecer normas de comercio común entre las colonias y aportar hombres para los ejércitos comunes. Las colonias unidas contaban con un órgano legislativo, integrado por dos comisionados de cada colonia. También tenían la obligación de sostener económicamente a la unión y todo intento de separación de ella o de fusión de órganos de gobierno de dos colonias entre sí, conllevaba la expulsión de la Unión. En Albany en 1722 también se formó una unión entre Colonias muy similar.

Los prolegómenos de la integración federalista se vieron muy favorecidos por la situación política que en aquel entonces experimentaba la metrópoli Inglesa (9). Factor no menos importante fue la eclosión de las ideas de *John Locke* acerca del gobierno civil, que tan fielmente fueron llevadas a la práctica por los colonos ingleses (10).

Todos estos síntomas de incipiente integración federalista se formalizaron durante el siglo XVIII. En la segunda mitad de este, las colonias Británicas asentadas en la América del Norte empezaron a sentirse inconformes por varias razones, entre las principales las siguientes:

* Los excesivos impuestos que se decretaron por el gobierno inglés, que provocaron una paralización importante en la incipiente economía de las colonias.

- * El trato despectivo a las colonias en el ámbito del comercio, lo que motivó el bloqueo de bienes provenientes de las colonias, que al llegar a la isla podían provocar una baja abrupta de los precios.

- * El alto grado de conciencia política que tenían los colonos, resultado de su deseo enorme de poder autogobernarse.

- * La política del parlamento inglés y gran cantidad de leyes que fueron abiertamente rechazadas por las colonias, porque alegaban que las circunstancias en América eran muy diferentes a las que privaban en Inglaterra (11).

Todas las circunstancias a que me he referido caldearon los ánimos de los ciudadanos de las colonias en tal medida que, el 5 de noviembre de 1774 se congregó en Filadelfia una asamblea facciosa, a la que se identifica como el Primer Congreso Continental, el cual a través del documento "Declaration and Resolves", protestó por la imposición de muy altas contribuciones por parte del parlamento inglés y esta queja llevó a los colonos a idear una "guerra económica" contra la Corona.

En los años siguientes continuó el malestar, convocándose al Segundo Congreso Continental, donde una propuesta de R.H. Lee representante de Virginia, en el sentido de que las colonias son libres e independientes en relación al gobierno inglés,

desencadenó dos días después el pasaje histórico en el que se declaró formalmente la independencia de las 13 colonias, el 4 de julio de 1776.

Al hacerse la declaración de independencia cada una de las 13 colonias empezó a darse su constitución y su gobierno propio, declarándose como estados libres y soberanos. Cabe hacer notar, que antes de la declaración de independencia, el 7 de junio de 1776, *R.H. Lee* propuso que se estableciera entre las colonias un vínculo a través de una "Confederación Permanente". A partir de *Lee*, se sucedieron muchos pensadores que se daban cuenta de lo provechoso que sería el que los nacientes estados se unieran para su protección y defensa en la forma de una Confederación.

1.- Los Articles of Confederation.

El 5 de noviembre de 1777 fue aprobado por la mayoría de los estados este documento, que creaba una Confederación aunque no fue sino hasta 1781 que se obtuvo la aprobación de todos los estados.

En el artículo segundo se decía que cada estado retiene su soberanía, libertad e independencia; conservando su jurisdicción y todos sus derechos, salvo los que expresamente les sean delegados a la Confederación, representada por el Congreso Nacional.

En el artículo tercero se señalaba que los estados de la Confederación entran a una firme liga de amistad, para su defensa común y para conseguir la seguridad de sus libertades y el bienestar general.

Con estos datos, podemos señalar cuales son las principales características de la Confederación formada por las 13 ex-colonias.

- * Estaba integrada por estados libres y soberanos.
- * Tenía como único órgano representativo al Congreso General con las siguientes funciones:
 - Dirigir la política exterior
 - Declarar y conducir la guerra
 - Controlar el sistema postal
 - Llevar las relaciones con los indios
 - Crear un sistema de pesas y medidas
 - Resolver en última instancia las disputas y diferencias surgidas entre los estados (art. IX).

El Congreso funcionaba en asamblea integrada con los representantes de todos y cada uno de los estados (12); y como quorum de votación para la aprobación de cualquier iniciativa, se requería el consenso de dos terceras partes de los representantes y en asuntos de elevada trascendencia se requería la unanimidad de votos.

* Carecía de poder directo de tributación, por lo que dependía económicamente de las aportaciones voluntarias de los estados.

* La Confederación no tenía fuerza alguna para imponer coactivamente sus decisiones.

* La asamblea no intervenía en la solución de los problemas de comercio suscitados entre los estados, por lo que imperaba la ley del más fuerte.

A) El sistema de resolución de los conflictos entre los estados establecido por la Confederación.

En el artículo IX se creó el procedimiento a seguir en el caso de pleito o disputa entre dos o más estados. Las características más importantes de tan complicado procedimiento son:

* El Congreso General será la última instancia en todas las disputas y diferencias que en ese momento subsistan o que en lo futuro surjan entre dos o más estados.

* El conflicto puede ser en cuanto a los límites o fronteras que demarcan territorialmente a cada estado, o referirse a la jurisdicción, y, en general, a cualquiera otra causa.

* La demanda se promueve ante el Congreso por el órgano ejecutivo o legislativo de uno de los estados en conflicto, a través de una petición que describe el asunto en cuestión, y al mismo tiempo pide audiencia ante el Congreso.

* El Congreso al recibir la petición, da orden de notificar oficialmente la existencia de la demanda motivo del conflicto al órgano legislativo o ejecutivo del otro estado en controversia; designándose un día para la comparecencia de las partes.

* Se nombra por elección a jueces o comisionados especiales que van a integrar una Corte que conocerá del asunto.

Si las partes no llegasen a ponerse de acuerdo en cuanto a la designación de los miembros de la Corte. El Congreso dará el nombre de tres personas por cada uno de los estados de la confederación y de esta lista, las partes alternativamente escogerán a un miembro, hasta llegar a no más de nueve, ni menos de siete, de los escogidos, el Congreso nombrará por sorteo a cinco personas que constituirán la Corte que va a conocer y resolver el asunto.

* La decisión de la Corte especial, tendrá que ser por mayoría de sus integrantes y la sentencia que emita será final e inapelable.

2) Algunos Casos de Conflictos entre Estados.

El primer conflicto entre estados del que tenemos noticia fué el que se suscitó entre Connecticut y Pennsylvania, motivado por la disputa del territorio de Wyoming. Este fué el único caso de aplicación del artículo IX de la Confederación.

En el año de 1781 el Estado de Pennsylvania presentó ante el Congreso General una petición a ser oído en la que exponía su versión del conflicto contra Connecticut; el Congreso dio entrada a ésta demanda, notificando al Estado de Connecticut mediante sus representantes legales, y fijó el cuarto lunes de enero de 1782 para que comparecieran las partes en Trenton, lugar en donde se asentó la Corte, que había sido nombrada según lo dispuesto en el artículo noveno de la Confederación.

La Corte sesionó durante 42 días, y el 30 de diciembre de 1782, dictó sentencia definitiva, en el sentido de que correspondía al Estado de Pennsylvania el territorio de Wyoming.

El caso Connecticut VS Pennsylvania es el primero en que se resuelve jurídicamente un conflicto entre estados, dando pie a un desenvolvimiento mucho más amplio en la constitución federal de 1787.

Cabe citar otras controversias entre estados de la Confederación, los cuales no tuvieron una resolución a través de una sentencia emanada de la Corte especial; en virtud de que a través de amigable negociación, llegaban a un acuerdo fuera de litigio. Estos casos fueron:

Pennsylvania VS Virginia en el año de 1779

Pennamites VS Yankees en el año de 1784

Otro caso fue el de Nueva Jersey VS Massachusetts, en el que sí se llegó a nombrar a los integrantes de la Corte que iba a resolver el caso, pero antes de que ésta llegase a trabajar, se llegó a una resolución conciliatoria del conflicto.

Otro más el de Carolina del Sur VS Georgia en el año de 1787, fue un litigio en el cual no se encuentra evidencia alguna sobre la forma en que se solucionó, aunque se presume por la proximidad de la nueva Constitución Federal que las partes optaron por dejar pendiente el asunto.

El caso de un conflicto triangular entre los Estados de Nuevo Hampshire, Nueva York y Massachusetts fue el relativo a sus respectivas pretensiones sobre Vermont pero el asunto se solucionó al erigirse Vermont como nuevo estado confederado.

3) Defectos de la Confederación que motivaron el surgimiento del Federalismo.

Los Articles of Confederation tuvieron serias fallas en la regulación del poder judicial, situación que afectó directamente las controversias entre estados; además, dejaba amplia libertad a los estados para establecer su propio poder judicial.

La Confederación se reservó la resolución de las controversias entre dos o más estados, la piratería, los delitos de gran cuantía y gravedad cometidos en alta mar, y la determinación de soluciones en lo referente a los casos de capturas de animales por un precio.

Los demás asuntos y materias eran dejados para que cada estado libre y soberanamente lo decidiera; por lo cuál existió gran diversidad de regulaciones de estado a estado. Otro de los defectos de que adolecía la regulación del poder judicial (si es que podemos denominarle poder) eran los siguientes:

* El Congreso General de la Confederación tenía muy reducida competencia y además carecía de ministros especializados en cuestiones jurídicas, por lo que cada vez que surgía un caso, se erigían cortes o juzgados para conocerlo.

* El llamado sistema Congressional Judicial dependía por completo de los estados para hacer valer las sentencias que llegaba a dictar, lo que ocasionó que los estados fuertes se negaban a ayudar al Congreso General a hacer valer sus decisiones, cuando tenían un interés contrario a la resolución.

* Las jurisdicciones estatales retuvieron, y en algunos casos adquirieron un poder completo, resolviendo en un sinnúmero de ocasiones en contra de los intereses de la nación.

* Bajo la confederación no había ningún tribunal investido con el poder de apelación; esto significó que todas las sentencias emanadas de los estados, no tuvieran ningún tribunal que pudiera revisarlas en segunda instancia (13).

Con motivo de las carencias y defectos a que me he referido, empezaron a surgir opiniones en el sentido de reformar integralmente los Articles of Confederation. Por ejemplo en 1780 Hamilton, en 1783 Washington, en 1783 el gobernador de Massachusetts, hicieron sendas declaraciones con el fin mencionado.

En el año de 1786 se llevó a cabo la Convención de Anápolis, con el fin de reformar la Confederación, pero como no hubo quorum, se limitó a convocar a un Congreso para el año siguiente y que se reuniría en Filadelfia.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison se distinguieron particularmente en su decidida apología del federalismo ilustrando con ejemplos históricos la conveniencia de adoptar el sistema federal, señalando los peligros que causan las asechanzas externas y subrayando la vulnerabilidad de toda nación que no se encuentre unida bajo un gobierno central fuerte, que acumule las facultades necesarias para mantener viva la unidad e integridad de la nación (14).

El Congreso de Filadelfia fué el que promulgó la constitución de los Estados Unidos, primera del mundo que estableció el sistema federal de gobierno, y además subsanó muy convenientemente los defectos de los Articles of Confederation, implantando un sistema de protección de los derechos individuales, a través del poder judicial federal y consagrando una unión perpetua mediante garantías tutelares del federalismo (15).

III. La Constitución Federal Norteamericana.

Surgida a raíz de la Convención de Filadelfia, la Constitución fué firmada el 17 de septiembre de 1787, y organizó la forma federal de gobierno, aunada a la clásica división de poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial e impuso la obligación a cada entidad federativa de adoptar la forma republicana de gobierno.

El artículo III fué el que se avocó a la organización del poder judicial federal, creando el órgano de mayor jerarquía, al que llamó Suprema Corte de Justicia, otorgándole la competencia para conocer de determinados asuntos, que a juicio del Constituyente, eran de la mayor importancia jurídica y económica.

Una tipo de competencia de la Suprema Corte de Justicia fue denominado "jurisdicción originaria", es decir, se trata de asuntos que por mandato expreso de la constitución corresponde resolver al Máximo Tribunal, y además, ninguna ley ordinaria del Congreso, puede alterar esa competencia, pues la contradiría directamente, de lo que podemos inferir, que para alterar dicha competencia, habría que modificar la constitución.

1) El Artículo III de la Constitución Federal.

El artículo III de la Constitución Federal de los Estados Unidos, únicamente se ocupó de regular las funciones de la Suprema Corte, y no fue sino hasta la ley del poder judicial de 1789, que se instituyó el poder judicial federal, en cuanto a los tribunales de menor jerarquía que la Suprema Corte de Justicia (10).

A la Suprema Corte de Justicia corresponde ejercer su jurisdicción originaria y la jurisdicción de apelación, para revisar las sentencias de tribunales jerárquicamente inferiores.

En cuanto a la jurisdicción originaria, el artículo III establece que son "todas las causas que afecten a embajadores, otros ministros y cónsules públicos, y en aquellos en que un estado sea parte contendiente". Por lo anterior, podemos mencionar que es competencia de la Suprema Corte de Justicia, resolver todas las causas en que una entidad federativa sea parte. Los motivos que tuvo la Convención para incluir un precepto de tal naturaleza, fueron que en esos momentos (1787), las razones de los conflictos entre los estados eran las siguientes:

* La disputa de límites, cuestión que ganó el primer lugar en suscitar conflictos interfronterizos entre los estados. En el año de 1838, a raíz del famoso caso "Rhode Island VS Massa-

chusetts" fue cuando por decisión del Alto Tribunal, éste empezó a asumir jurisdicción originaria sobre este tipo de conflictos. Es decir, asumía plenamente la facultad otorgada por la Constitución en cuanto a la resolución de conflictos territoriales entre los estados.

* Los pleitos entre los estados por la distribución de las aguas interestatales, segundo lugar en cuanto a número de disputas presentadas ante la Suprema Corte; el caso más importante ha sido el Kansas VS Colorado.

En las controversias contra la federación ha sido tradicional que la jurisprudencia, desde el caso Cohens VS Virginia, sostenga que no se puede demandar a los Estados Unidos sin su consentimiento. Es decir, la federación, unicamente puede fungir como parte actora. Por esta razón, el número de casos contra ella bajó considerablemente.

2.- Características del Litigio Constitucional Norteamericano.

En relación con el Litigio Constitucional norteamericano cabe resaltar dos aspectos importantes:

* La aceptación plena del desarrollo de la función jurisdiccional de la Suprema Corte en el campo de la política. A pesar de que en teoría el Poder Judicial Federal no abordaría cuestiones de carácter político, la Corte en sus principales fallos,

desde los clásicos como Marbury VS Madison, Gribbdon VS Oden (11), hasta los más sonados fallos que interfirieron con la política de seguridad social de Roosevelt (12), han demostrado que el ejercicio de la función jurisdiccional no puede desprenderse totalmente de las cuestiones políticas. El desarrollo libre de prejuicios ideológicos de la función jurisdiccional en los Estados Unidos constituyó a que la institución del litigio constitucional se desarrollara plenamente (13).

* La atribución de la resolución de controversias entre federación y estados a la Suprema Corte, ha constituido un mecanismo para asegurar la paz entre las instancias conformadoras del estado federal. La correcta atribución de competencias es otro de los beneficios del litigio constitucional; así se ha llegado a la implantación del Estado de Derecho tutelado por la Corte, que goza de tan gran prestigio, y que por mucho tiempo se hablara en los Estados Unidos de Norteamérica del "Gobierno de los Jueces".

NOTAS DEL CAPITULO CUARTO

- (1) GARCIA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Alianza Universitaria. Textos, 1984, p.218.
- (2) FERRANDO BADIA, Juan, El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional, Madrid, ed. Tecnos, 1978, p.70.
- (3) CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1920, pp. 81-156.
- (4) SCHWARTZ, Bernard, Los Poderes del Gobierno, México, UNAM, 1966, tomo I, p. 52 y ss.
- (5) Supra nota 1, p. 209 y ss.
- (6) BOUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, Barcelona, Ediciones Ariel, 1968.
- (7) BOBBIO, Norberto, et. al, Diccionario de Política, tomo I, p.679 y ss., México, ed. Siglo XXI, 1982.
- (8) CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1979, p. 250 y ss.
- (9) KENT, John, Coentarios a la Constitución de los Estados Unidos, México, 1874, Imprenta global de Carlos Bairo, pp.7-17.
- (10) CROSSMAN, H.S., Biografía del Estado Moderno, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- (11) PARRAND, Max, The Framing of the Constitution of the United States, Stoughton, Massachusetts, 1913, Yale University press.
- (12) CARSON, L. Hampton, The History of the Supreme Court of the United States, with biographies of all the chief and associate justices, Filadelfia, 1902, ed. P.W. Ziegler, p. 35 y ss.
- (13) Supra nota 4, p. 12 y ss.
- (14) MADISON, James, et al, El Federalista, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 18 y ss.
- (15) Supra nota 11, p. 63.
- (16) TRIBE, Lawrence, Constitutional Law, Harvard, 1982, Harvard University Press.
- (17) MOWBRAY, Henry, "Constitutional Adjudication, the who and when", Yale Law Journal, vol. 62, núm. 1, junio 1973.
- (18) GAVILLA, Carlos, "El poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América", Revista Argentina de Jurisprudencia, la Ley, Buenos Aires, 1957, p.3.
- (19) TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, ed. Porrúa, 1977.

CAPITULO QUINTO

Antecedentes del Litigio Constitucional en México

El Litigio Constitucional Mexicano como garantía de la defensa de la constitución es una institución dentro de nuestro sistema jurídico político, que tiene matices precisos, que la distinguen del llamado amparo soberanía (1). Sin embargo, la naturaleza de la garantía aludida no siempre estuvo bien definida en nuestra historia constitucional que en seguida se examinará.

I. Constitución Federal de 1824.

En la Ley Suprema de 22 de octubre de 1824, se estableció por vez primera en nuestro país, el sistema federal, y en su artículo 137 se indicó que "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

Fracción I: "Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro estado de la federación, siem-

pre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre los particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen su derecho..." (2).

Como se puede apreciar, la federación no estaba contemplada como parte de posibles Litigios Constitucionales. En forma impropia, la constitución involucraba a los particulares en el Litigio Constitucional, error doctrinal que se corregiría con el desarrollo constitucional, y con la comprensión que del federalismo fueron teniendo los políticos de ese tiempo. Si a estas circunstancias agregamos el hecho de que persistían todavía grandes reminiscencias del sistema jurídico colonial, como el juicio de residencia (3), y, la adscripción de los fiscales al poder judicial, el inicio de la acalorada pugna entre dos ideologías contrapuestas, el federalismo y el centralismo, podemos por las mencionadas circunstancias, explicarnos perfectamente porque la institución del Litigio Constitucional no alcanzó un perfil definido bajo el imperio de la Constitución de 1824.

Si en la Constitución de 1824 no se definió con nitidez la mecánica y la naturaleza del Litigio Constitucional, menos habría de definirse en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836; que establecieron el centralismo, con un mecanismo de protección de la Constitución a través del Supremo Poder Conservador. Tampoco, en el Proyecto de Constitución de 25 de agosto de 1842 ni, en las Bases Orgánicas de la República de 12 de junio de 1843; se entendió la necesidad de un instrumento de tutela de la constitución como lo es el Litigio Constitucional.

El predominio por un tiempo de las convicciones centralistas, la poca cohesión de las ideas federalistas que enarbolaban los liberales, y el error técnico doctrinal de involucrar a los particulares en el Litigio Constitucional, fueron los factores que explican porque no encontró carta de naturalización el dicho juicio en el desarrollo constitucional de esa época.

II. Constitución Federal de 1857.

Fue la Constitución de 5 de febrero de 1857 el documento que permitió una mejor definición del Litigio Constitucional al establecer el artículo 98 que:

"Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las con-

troversias que se susciten de un estado a otro y de aquellos en que la Unión fuese parte".

Complementando esta disposición el artículo 101, disponía lo siguiente:

"Los tribunales de la Federación resolveran toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Estas disposiciones que acabo de transcribir muestran un relativo progreso de técnica jurídica en la articulación del Litigio Constitucional, ya que a diferencia de los anteriores textos constitucionales, la Carta Magna de 1857 establece una separación todavía no muy clara entre el llamado Amparo Soberanía del artículo 101 (hoy 103), y el Litigio Constitucional, del artícu-

lo 98 (hoy 105). Figuras jurídicas que son diferentes porque el primero supone la intervención de los particulares, por medio del Amparo, ante la justicia federal para reclamar la invasión de competencias de la federación, con respecto a los Estados, o de estos con respecto a la federación, que afectó sus derechos fundamentales, como lo estableció el artículo 102 (hoy 107); en tanto que el Litigio Constitucional implica una interferencia directa de soberanías entre la federación y los Estados, con o sin afectación de los derechos de los particulares, quienes pueden acudir al Amparo y sólo legitima a la federación o a los Estados para acudir ante la Suprema Corte de Justicia, la cuál, erigiéndose, no como uno de los poderes federales, sino como la institución que representa al orden jurídico constitucional resuelve el conflicto correspondiente.

Factores decisivos para el surgimiento de esta distinción fueron el triunfo pleno de las ideas federalistas, la conciencia acerca de la naturaleza e importancia de las garantías individuales que tuvo el Constituyente de 1857, conciencia que se extendió al Congreso Constituyente de 1917, aunque de manera difusa (4).

En lo que se refiere al otorgamiento de competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias entre la federación y los Estados, el primer caso concreto que se encuentra, fue la promulgación por el *Presidente Benito Juárez* de la ley federal de salteadores, que a juicio del estado de Vera-

cruz, invadía sus facultades soberanas. En este punto hubo una discusión muy interesante, en la que el diputado *Rafael Dondé* se adelantó a su tiempo, pues el 22 de octubre de 1869, argumentó la necesidad de otorgar a la Corte facultades para resolver los problemas entre la federación y los Estados, iniciativa que no fué aprobada sino hasta la Constitución de 1917 (5).

III. Constitución Federal de 1917.

En el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza la facultad atribuida al Senado para resolver cuestiones políticas entre los poderes de un Estado pasaba a ser de la competencia de la Suprema Corte de Justicia. La comisión dictaminadora se dividió por mitad: dos de sus miembros estaban por el sistema existente en la Constitución de 1857, es decir que no existiera Senado y por ende fuera la Corte la que conociera de los asuntos políticos; y los otros dos por el sistema de 1874, que al restaurar el Senado le otorga competencia para conocer de los asuntos políticos y fue en la sesión de 16 de enero de 1917 donde se empeñó acalorado debate en torno al problema y al fin se aprobó el sistema de 1874 por 112 votos contra 42.

No obstante que ya se había aprobado la fracción respectiva del artículo 76 en el sentido arriba indicado, volvió a ser tratada en la sesión del 22 de enero, cuando se puso a discusión el artículo 104 del Proyecto del Jefe Constitucionalista, que daba competencia a la Suprema Corte para conocer de las contro-

versias entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación o uno o más Estados, así como aquellas en que la federación fuere parte.

Fue en el debate del artículo 104 del Proyecto de Constitución de Carranza, el 22 de enero de 1917 cuando tuvo lugar; la discusión parlamentaria en la que se expresaron los argumentos de los Constituyentes y que a continuación resumiré:

- El C. González M. preguntó qué se entendía por "constitucionalidad", pues estaba confundido, ya que consideraba que el Senado tenía prohibido conocer de los asuntos políticos surgidos entre los poderes de un estado, punto que quedó resuelto en la sesión del 20 de enero, como se dijo antes.

- El C. Machorro Narvéez le aclaró la duda al C. González M. diciendo que en el caso de que el conflicto sea de carácter político, en que no haya delito del orden común, sino sólo que se refiere a una cuestión de hecho entre dos poderes de un mismo estado, se elevará al Senado con el carácter de conflicto político. Los relativos a la constitucionalidad de los actos, los consideró netamente de carácter judicial, puesto que la Corte conoce de esos hechos en el Amparo aún cuando se trate del Poder Federal.

- Para el C. Medina el artículo 104 del Proyecto deja a la competencia de la Corte el conocimiento de materias netamente constitucionales, porque ese es su papel y tales sus atribuciones; la fracción del artículo 76 que votó este Congreso concluyó el diputado, dejó al Senado el conocimiento de materias políticas.

- El C. González Alberto, declara que está de acuerdo con Machorro y Medina; y propone que se agregue alguna aclaración al artículo en que quedara definido que los asuntos políticos, aún cuando tengan que tratar sobre la constitucionalidad, en un momento dado, pudieran ser resueltos por el Senado.

- El C. Medina: pide al licenciado González aclare sus ideas.

- El C. Reynoso. Plantea a la asamblea una duda: en un Estado en que dos poderes entran en controversia, uno ha apelado a la Corte y el otro al Senado. ¿qué pasaría?.

- El C. Machorro: acudirían al juez.

- El C. González Galindo: pueden darse casos en que una cuestión sea constitucional y política al mismo tiempo, y puso como ejemplo lo sucedido en el estado de Tlaxcala en 1912.

- El C. Machorro: los diputados González M. y Medina están tratando de ponerse de acuerdo a fin de proponer una forma que termine el conflicto sobre cuales asuntos son políticos y cuales son constitucionales.

- El C. González M.: propuso cambiar el artículo 76, cambiando la conjunción disyuntiva "o", por la copulativa "y"; de tal modo que fuera necesario el conflicto de armas para acudir al Senado.

- Al C. Machorro, le pareció conducente la idea de González, proponiendo que la Comisión de Estilo hiciera esa enmienda en el artículo 76 fracción VI.

- El C. Múgica, propuso que los abogados se pusieran de acuerdo, puesto que era un asunto de ellos.

- El C. Terrones, como era el secretario, propuso se siguiera adelante.

Así el artículo fué aprobado en la 56a. sesión ordinaria celebrada el 22 de enero de 1917, por unanimidad de 143 votos (*).
Con la siguiente redacción:

ARTICULO 105:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte" (7).

el artículo 105, en el trayecto de 1917 a 1988, únicamente ha experimentado una enmienda, en el año de 1968, la cual consistió en agregarle al final del artículo "en los casos que establece la ley".

NOTAS DEL CAPITULO QUINTO

- (1) TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, ed. Porrúa, 1977, p. 133.
- (2) TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, Ed. Porrúa, 1957, p. 188.
- (3) BARRAGAN BARRAGAN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México. U.N.A.M., 1978.
- (4) NORIEGA CANTU, Alfonso, Naturaleza de las Garantías Individuales, México, "UNAM. 1977.
- (5) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, El Senado Mexicano, por la parte de las leyes, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, tomo III, p. 41.
- (6) CONGRESO DE LA UNION. Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, segunda edición, México, librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo VII, p. 388 y ss. p.
- (7) ROMERO FLORES, Jesús, Historia del Congreso Constituyente 1816-1817, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, ed. Guppy, 1985.

CAPITULO SEXTO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Litigio Constitucional.

I. Generalidades.

1) La competencia genérica de los Tribunales federales y la originaria de la Suprema Corte.

Como el artículo 105 de la Ley Fundamental encomienda la resolución de sus supuestos a la Suprema Corte, es necesario analizar algunos puntos de trascendencia para el desarrollo del presente trabajo.

El artículo 49 de la Constitución, dispone que los Poderes de la Federación, son tres: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. La organización del poder judicial federal mexicano está dispuesta en el título tercero, capítulo cuarto, de la Constitución Federal, que comprende del artículo 94 al 107 inclusive.

El artículo 94 Constitucional establece la integración del poder judicial federal; dicho precepto señala además, que la Suprema Corte de Justicia es el máximo órgano, es decir, tiene la mayor jerarquía dentro del poder judicial federal. En el mismo artículo, sin distinción jerárquica, sino meramente competencial, se habla de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

En cuanto a la competencia de los Tribunales Federales, México ha seguido la tradición del constitucionalismo norteamericano, creando dos tipos de atribución de competencia. En los artículos 103, 104 y 106, la Constitución distribuye de manera genérica las competencias de sus tribunales, es decir, asigna de manera general los asuntos que corresponden esencialmente al poder judicial federal, sin hacer distinción de qué tipo de tribunal federal va a conocer el caso, dejando a la ley ordinaria, emanada del poder legislativo ordinario, la facultad de organizar y distribuir las competencias del poder judicial federal.

Un segundo tipo de atribución de competencia, es la llamada competencia originaria (1), concepto nacido de los graves debates producidos en el constituyente norteamericano de fines del siglo XVIII y confirmado por la sentencia del caso Marbury VS Madison, y que nuestra Constitución de 1857 adoptó plenamente. La competencia originaria consiste en asignar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinados asuntos de extrema relevancia para el correcto funcionamiento de las instituciones, es-

to es, se deja al más alto tribunal judicial en el país, el conocimiento de casos que requieren por su naturaleza una mayor reflexión y experiencia para resolverlos.

La repercusión práctica de esta decisión consiste en que ninguna ley ordinaria emanada del Congreso de la Unión puede retirarle a la Corte dicha competencia, en virtud de que la misma le ha sido asignada directamente por la Ley Fundamental. Para poder variar estas atribuciones directas, tendría que reformarse la Constitución a través del Constituyente Permanente. El artículo 105 de la Constitución es el único que establece la competencia originaria de la Suprema Corte.

2) El artículo 105 Constitucional y las instituciones que lo integran.

El artículo 105 Constitucional engloba dos hipótesis diversas dentro de sus supuestos, es decir, por una parte prevé el litigio constitucional, que se refiere a las controversias que se susciten entre dos o más estados, las que surjan entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y los conflictos entre la federación y uno o más estados. En este mismo artículo aparece el otro supuesto de conflicto, que se refiere a las controversias en que la federación sea parte y en ellas se permite la intervención de particulares.

Nuestro artículo 105 constitucional, es entonces, una mezcla de dos instituciones diversas, más en aras de que sea únicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación quién resuelva estos conflictos de tanta trascendencia para el orden jurídico del país y su normalidad, se adoptó la competencia originaria en estas materias. Es un intento por asegurar, en la medida de lo posible, que estos tipos de controversias jurídicas se resuelvan de la manera más justa, pues se estremece todo el sistema jurídico en sus órdenes, el federal y el estatal, e indirectamente se afectan los intereses de toda la sociedad.

A) El Litigio Constitucional y el artículo 105 Constitucional:

El litigio constitucional es un concepto que se separa del derecho procesal tradicional y que ingresa de lleno en la nueva disciplina llamada derecho procesal constitucional la que está dedicada al estudio de las garantías de la constitución.

El género de conflictos que se encuadran dentro del litigio constitucional, no son exclusivos de nuestro país pues, en gran cantidad de naciones existe la atribución de competencia al máximo órgano judicial para resolver controversias entre los diversos órganos del poder creados por la misma constitución. En el caso de México, la Constitución al establecer el federalismo crea dos esferas de poder y fija las competencias existentes en el orden jurídico nacional; por una parte la federación y por la otra las entidades federativas. Se deben entender estas dos es-

feras como órganos de poder, los cuales en su actuación eventualmente pueden tener conflictos por mal uso o abuso de sus competencias respectivas.

El litigio constitucional en México ha sido una institución poco aplicada y por ende poco estudiada por la doctrina y por diversas razones no ha tenido una gran utilización práctica, comparable con su gran trascendencia real y teórica. En nuestra opinión, la estrecha y frágil frontera que existe entre política y derecho y han prevalecido en el escaso desarrollo de esta institución argumentos de poder y no de derecho. Por desgracia en gran cantidad de conflictos, continua privando el más fuerte, sobre el que tiene el derecho a su favor. Es decir las condiciones políticas sobrepasan al derecho, que es continuamente violado en perjuicio de la sociedad misma.

Partiendo de la idea de *Carnelutti* de que litigio es un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro, debemos señalar que el ilustre *Carl Schmitt* afirma que el concepto de litigio constitucional es "...introducido en el derecho político alemán, por un acuerdo de la Asamblea Federal de 30 de octubre de 1834" (2), y precisa la diferencia que existía entre la reclamación y el litigio constitucional, al afirmar *Schmitt* que la primera es un "...medio jurídico general del individuo a través del cual se confirma, frente a un acto de las autoridades una violación de derechos protegidos por ley constitucional" (3); mientras que en

el litigio constitucional se deben considerar como partes a "órganos capitales de la constitución, es decir sólo aquellos órganos supremos que existen para la organización y ejecución inmediata de las decisiones políticas en que la constitución consiste" (4). De lo expuesto por este tratadista, se desprende que una nota esencial del litigio constitucional es la calidad especial de las partes participantes en él.

En este sentido es preciso recalcar que en el litigio constitucional no se alega la violación de derechos individuales, al no participar ningún individuo, sino órganos de naturaleza autónoma creados por la Constitución. En México, una persona puede promover amparo basado en la misma causa por la que un órgano de poder promovió el litigio constitucional, pero desde luego se trataría de dos juicios diferentes.

B) El artículo 105 Constitucional y las controversias en que la Federación es parte.

En los últimos tres renglones del artículo 105 de nuestra Carta Magna, aparece, como se ha dicho, otro supuesto, en el que la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para resolver las controversias en que la federación sea parte. En la vida diaria existen muchas causas de impugnación por parte de los particulares contra los actos de la administración pública activa. Estos conflictos jurídicos se pueden encauzar a través de dos vías, una, consistente en la declaratoria de invalidez del acto

administrativo, que vuelve jurídicamente las cosas al estado anterior; en este supuesto, la contienda se plantea entre el particular y el órgano del estado que obró fuera de su competencia o quebrantando la ley. En una segunda vía, cuando existan decisiones administrativas que lesionen al particular, éste puede demandar la reparación del daño o del perjuicio que sufrió y en este caso, la relación procesal nace directamente con el Estado como un todo, y no con un órgano del Estado.

En efecto, las controversias en que la federación es parte constituyen una forma de enjuiciamiento del estado como persona jurídica, por un lado; por el otro, una forma en que el estado puede demandar a los particulares cuando no haya otros medios de defensa del propio estado. Es preciso aclarar que no estamos de acuerdo en la tesis que imperó por muchos años en nuestro Máximo Tribunal, acerca de la doble personalidad del estado.

En nuestro país se puede demandar a la federación y en este aspecto nos alejamos de la tradición de Estados Unidos, en donde a partir del caso Cohens VS Virginia de 1821, que dio lugar a la enmienda XI a la Constitución, se determinó que no podía ningún particular demandar directamente al Estado, si no era con su consentimiento, lo que provoca que estos juicios sean muy escasos. Esta situación explica el desarrollo diverso de esta figura procesal en ambos países (5).

Que las controversias en que la federación sea parte se encuentren dentro del artículo 105, que asigna competencia privativa a la Suprema Corte de Justicia, nos demuestra el gran interés que tuvieron los Constituyentes de 1857, en proteger al particular de los actos muchas veces impunes de la autoridad federal. Pero como dice el maestro *Carrillo Flores* la institución de la federación como parte estuvo mal interpretada y nunca se entendió cabalmente por los constituyentes quienes no captaron el sistema norteamericano pero además olvidaron los antecedentes mexicanos al respecto que otorgaban a los juzgados de distrito y tribunales de circuito la competencia en esos juicios y la Suprema Corte sólo intervenía por recurso. El propio *Carrillo Flores* argumenta que: "...el error es todavía más palpable si se piensa en que no obstante que en México por la posibilidad de enjuiciar a la federación el cúmulo de negocios por fuerza debía ser mayor que en Estados Unidos, se fuese más allá de la Constitución Norteamericana, dado que ésta si bien fija la jurisdicción de los tribunales federales para las controversias en que los Estados Unidos sean parte, no señala la jurisdicción privativa de la Suprema Corte de Justicia". Concluye afirmando que: "hubo pues copia defectuosa del modelo y además desconocimiento del alcance de la institución copiada y contradicción con los precedentes mexicanos", por lo que en su opinión, que compartimos, no se ve el motivo de entregar estos asuntos a la Corte en exclusiva (*).

Como el tema de este trabajo es el litigio constitucional, no me extiende al estudio de los conflictos en que la federación sea parte.

II. La naturaleza jurídica de las controversias constitucionales establecidas en el artículo 105 Constitucional.

1) Las controversias constitucionales como proceso.

En general, las controversias constitucionales, no se separan mayormente de los requisitos conceptuales que nos indica la teoría general del proceso, más es preciso señalar ciertas características peculiares que requieren ser analizadas profundamente para un cabal entendimiento de ésta garantía constitucional.

Las controversias constitucionales, se ha dicho, son un proceso pues se necesita como antecedente inmediato la existencia de un conflicto de intereses, es decir de una contienda. Además, si entendemos por proceso el "conjunto armónico y ordenado de actos jurídicos, en vista de la composición de la litis de trascendencia jurídica que establece una relación de las partes con el juzgador y que se desenvuelve en una serie concatenada de situaciones"⁽⁷⁾, estamos frente a una relación jurídica procesal que entablan dos partes en disputa y que resuelve un órgano judicial suprapartes, quien impone su decisión de manera vinculatoria.

Las controversias constitucionales son un proceso, pues intervienen las partes, los estados y la federación que son órganos capitales de poder, y resuelve un tribunal judicial, en nuestro caso la Suprema Corte de Justicia . Todo proceso debe llevar una secuencia de etapas, desde su iniciación hasta su final. Es aquí donde surge el concepto de procedimiento como "una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre si por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Desgraciadamente por razones de diversa índole, ni en la vigencia de la presente Constitución, ni en anteriores, se han promulgado normas reguladores del procedimiento de las controversias constitucionales. La doctrina ha señalado reiteradamente la conveniencia de un procedimiento ad hoc para este tipo de conflictos (2).

2) La intervención de la Suprema Corte de Justicia.

En el artículo 105 se dispone que "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de...", las controversias constitucionales. Anteriormente hemos recordado la teoría emanada del constitucionalismo de los Estados Unidos, consistente en la competencia de origen otorgada al máximo tribunal judicial en determinados asuntos de gran relevancia para el país; es decir, son materias en las que la Suprema Corte tiene competencia privativa, excluyente de cualquier otro tribunal inferior. En México el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en sus primeras cuatro fracciones, reafirma di

cha competencia exclusiva de la Corte, determinando que el Pleno de Ministros es el que conocerá de ese tipo de litigios. El Pleno de la Corte se integra por los ministros numerarios de las salas, administrativa, penal, laboral y civil, además del presidente en turno del Máximo Tribunal; es decir está constituida por 21 ministros. El artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece el quorum de asistencia mínima de 15 ministros para que pueda trabajar el Pleno.

3) La Suprema Corte de Justicia y la Política.

Es importante señalar que los conflictos previstos por el artículo 105 Constitucional deben ser necesariamente de naturaleza jurídica al establecer dicho artículo el concepto de "constitucionalidad" de los actos y por otra parte en la misma Carta Magna se establece, en otros artículos, mecanismos de resolución a los problemas políticos. En el desarrollo constitucional de nuestro país, no siempre ha existido esta diáfana delimitación según la cual la Corte no está facultada para conocer de problemas políticos. En el siglo pasado, a través de la tesis de la incompetencia de origen, surgida alrededor de 1870, se cuestionó grandemente si la Corte debía o no intervenir en asuntos de naturaleza política. La incompetencia de origen consiste en que la Corte debe investigar si una autoridad esta legítimamente nombrada, pues de lo contrario, puede declarar todos sus actos nulos de pleno derecho. La ocasión en la cual nuestro Máximo Tribunal se vio más gravemente inmiscuido en problemas de natu-

raleza política fué en el llamado "primer golpe de estado dado por el Poder Judicial de la Federación", cuando la Corte se encontraba bajo el timonel de *don José María Iglesias*, quien, argumentando la teoría de la incompetencia de origen, intentó un golpe de estado contra *Sebastián Lerdo de Tejada*, hecho que originó el ascenso de *Porfirio Díaz* a la presidencia de la república, a través del Plan de la Noria.

La tesis contraria a la de la incompetencia de origen y que actualmente rige en nuestro derecho, es la enarbolada por el ilustre jurista *Ignacio L. Vallarta*, quien expresó contundentemente, que la Corte debería circunscribirse únicamente a los asuntos jurídicos. Su tesis adquirió gran relevancia en ocasión del amparo pedido por el licenciado *León Guzmán* contra actos de la legislatura del estado de Puebla (*).

Nos adherimos a la opinión del maestro *Carrillo Flores*, cuando expresa que "un órgano del estado actúa políticamente cuando se apoya en consideraciones o razones de interés o de bien público, tal como él las aprecie y sin que la validez de su decisión dependa de su conformidad con normas jurídicas preexistentes". En este orden de ideas, concluye el recientemente desaparecido maestro: las decisiones de la Corte implican únicamente consecuencias de trascendencia política cuando, por ejemplo, anulen una resolución del presidente de la república o del gobernador

de un estado; y esta relevancia es muy independiente de que dicha anulación se produzca en el amparo o no, y son casos en que la Corte no se mezcla en los asuntos políticos (10).

En resumen, ningún tribunal puede estar completamente al margen de la vida política de su país, antes al contrario, los jueces deben estar plenamente conscientes del desarrollo económico, social y político de su país, para estar en posibilidad de resolver con un alto grado de justicia social y equidad. Las decisiones judiciales en materia constitucional pueden tener efectos políticos, en mayor grado en el litigio constitucional que en el amparo, simplemente por la calidad de las partes que son órganos de poder.

4) Las partes en el proceso de las controversias constitucionales.

Una de las particularidades que debemos destacar en el litigio constitucional, es la naturaleza de las partes que intervienen en el proceso. Los sujetos que participan en el conflicto, son órganos capitales de poder creados por la Constitución General, como lo son la federación y las entidades federativas. Partiendo del carácter de las partes, se desencadenan una serie de consecuencias que hacen al litigio constitucional un proceso sui generis.

En el otro supuesto del artículo 105, cuando la federación es parte en un juicio, pueden intervenir particulares y por ello esta figura se aleja de la pureza conceptual que hemos resaltado anteriormente cuando nos referimos al litigio constitucional. Si bien, interviene la federación como parte, los particulares cuando demandan o son demandados, no son órganos de poder, sino que meramente actúan en defensa de sus intereses.

El código civil del Distrito Federal, en su artículo 25, establece quienes son personas morales, y en su fracción I dispone que la nación, los estados y los municipios son personas morales. El vocablo nación está utilizado en el mencionado precepto como sinónimo de federación; se entiende que la federación interviene como la suma de los tres poderes, de aquí se infiere que en el citado ordenamiento civil, nación equivale a federación.

Las personas morales son entes abstractos que poseen vida jurídica propia, pero necesitan de seres humanos que las manejen. En este sentido, podemos afirmar, que la federación, los estados, y los poderes de un Estado, salvo el ejecutivo estatal que recae en una sola persona, el gobernador, son entes morales, que como tales necesitan de una persona física, que los represente.

A la federación la propia Constitución le asigna un representante para los asuntos jurídicos en que intervenga y es el artículo 102 Constitucional, en sus tres últimos párrafos el que establece lo siguiente:

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda

falta, omisión o violación de la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

Salta a la vista la necesidad de comprender cabalmente la frase "intervendrá personalmente" el Procurador de la República, y esta duda se resuelve con la lectura del artículo 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (11), pues describe lo que entiende por "intervenir". Así, en su fracción V establece:

La intervención mediante un dictámen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes en las controversias que se suscitan entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado, sin perjuicio de lo previsto, en su caso, por la fracción II de este artículo.

Por lo transcrito debemos concluir que la intervención del procurador es voluntaria para las partes en conflicto que solo estudiará el caso y dará un dictámen que no tendrá fuerza legal alguna. Es importante señalar una contradicción existente entre la fracción que señala al procurador como representante de la

federación en todos los negocios en que ésta sea parte; entiéndase todos los casos en que intervenga la federación, ya en aquellos conflictos entre la federación y uno o más estados de la Unión, o ya en las controversias en que la federación sea parte; el Procurador General de la República tiene la obligación de representar a la federación. De lo expuesto se concluye que la fracción V del artículo 5o de la L.O.P.G.R. resulta un tanto equívoca al decir que el procurador "podrá" intervenir en las controversias entre la federación y un estado, puesto que no se trata de una facultad discrecional del procurador como lo dan a entender los artículos 4o fracción VI del Reglamento interior de la P.G.R.; 12o fracción III; 5o fracción V de la L.O.P.G.R. y el propio artículo 102 Constitucional.

Asimismo, en nuestra opinión la participación del procurador General de la República en la formación de la convicción del pleno de la Corte para que conozca de un asunto en que la federación sea parte, le da un carácter que lo hace participar como juez y como parte. En efecto, el procurador desde la Constitución actual es nombrado y removido libremente por el presidente de la república, no como en las anteriores Constituciones, por la Suprema Corte de Justicia; por lo tanto es un funcionario del poder ejecutivo que orienta al Pleno de la Corte para que acepte o no una demanda contra la federación, y además de esta función, el procurador personalmente intervendrá como abogado de la federación. Retomando la crítica inicial, no estamos de acuerdo con esta dualidad del Procurador General de la

República, pues pareciera que acatando instrucciones del presidente de la república, se va a decidir sobre que asuntos va a conocer la Corte en contra de la federación, y después actuará como abogado de la misma, lo cual es absurdo.

En las entidades federativas, también debe existir un representante jurídico de éstas, que actué en el proceso de las controversias constitucionales; en general podemos afirmar que son o el Secretario General de Gobierno o el Procurador de Justicia Estatal. La atribución de ser representante de su entidad federativa puede ser otorgada por la Constitución del Estado o por medio de una Ley ordinaria local.

En relación a los conflictos entre los poderes de una entidad federativa, debemos decir que la personalidad de los representantes de los órganos de poder debe de ser examinada por la Corte, la que tiene que asegurarse que la persona que actúa en las diversas fases del proceso está debidamente facultada por el ente de gobierno que le otorgó tal encomienda. No debemos confundir esta obligación de la Corte de cerciorarse de la legalidad de la representación, con la tesis de la incompetencia de origen, pues esta última se refiere a los vicios existentes en la elección, ya sea del poder ejecutivo o de las legislaturas, por lo que se trata de figuras radicalmente diferentes.

Otro aspecto importante es el de la extensión o limitación de las facultades de los representantes de las partes en juicio. En primer término debemos afirmar que están obligados, a actuar por la ley que les otorgó tal atribución, además de obedecer a la Constitución General y la de su Estado. Por la diversidad de asuntos que tratan estas controversias, se puede dar el caso de que ningún ordenamiento disponga lo que debe hacer la parte litigante, este debe actuar conforme a los lineamientos generales que la Constitución o las leyes estatales prevengan para la representación de los Estados en juicio.

5) Algunos presupuestos procesales que deben poseer las Controversias Constitucionales.

A) La afectación de facultades, la invasión de competencias, la inconstitucionalidad de los actos de una entidad autónoma.

Las controversias constitucionales no son equiparables al Juicio de Amparo. Como lo hemos señalado anteriormente, el amparo procede por la violación de derechos individuales, y los efectos de la sentencia se concretan a la anulación del acto o de la ley exclusivamente respecto a los individuos que interpusieron la demanda.

Para que proceda un juicio de controversia constitucional, en que las partes son poderes autónomos, un requisito indispensable es que exista una invasión de atribuciones o facultades motivada

por una de las partes en conflicto, lo que significa que una de las partes actúe desconociendo a la Constitución General en virtud de que ésta es la que fija las reglas de atribución de competencias en el Estado Federal Mexicano.

En tanto que uno de los órganos autónomos de poder ha violado la Constitución, podemos afirmar que sus actos son inconstitucionales y que la Suprema Corte de Justicia, puede declarar inconstitucional una ley o acto. En conclusión las controversias constitucionales, producen un efecto general y por ende más justo, que el amparo, pues anulan la ley o el acto erga omnes, para todos, no unicamente para el quejoso en el Juicio de Amparo.

B) Conflictos jurídicos.

El fondo del asunto en las controversias constitucionales, ya lo señalamos anteriormente, tendrá que ser de naturaleza jurídica en contraposición con los asuntos políticos que han sido asignados al Senado.

Pero aun se debe estrechar más el círculo, entendiendo que estos conflictos jurídicos han de surgir a raíz de preceptos constitucionales. Esto quiere decir que los conflictos tienen base en la violación de un artículo Constitucional; surgen debido a pleitos por el abuso o mal uso de alguna regla de distribución de competencias fijada en la Constitución.

6) La sentencia emanada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

A) Los efectos erga omnes.

En el caso del litigio constitucional, las sentencias de la Corte, adquieren matices muy diferentes, en virtud de que, en los conflictos entre la federación y los estados, entre dos o más estados, o entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, las sentencias emanadas del Máximo Tribunal siempre gozan de efectos generales. Que una sentencia tenga efectos generales o erga omnes, significa que esta va a afectar o a beneficiar a la suma de los individuos que habiten, ya sea en la federación como un todo o en los estados que formaron parte del litigio. Esta repercusión general de la sentencia se produce independientemente de que los particulares hayan interpuesto el Amparo Soberanía, establecido por el artículo 103 Constitucional, en sus fracciones II y III.

B) La inapelabilidad de la resolución de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución asignó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia originaria para conocer de las controversias constitucionales. Así la Corte en Pleno, en única instancia y actuando según su competencia originaria, otorgada por la propia Constitución al emitir su fallo este resulta inapelable e ina-

tacable, es decir definitivo por lo que las partes, órganos de poder están obligados a acatar la sentencia de la Corte, al no proceder recurso alguno.

NOTAS DEL CAPITULO SEITO

- (1) V. CAMPILLO, AURELIO, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano, México, Tipografía la Económica, 1928, t. II, p. 477 y ss.
SCHWARTZ, Bernard, Los Poderes del Gobierno, México, UNAM, 1966, T. I, p. 419 y ss.
- (2) SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, p. 133.
- (3) Idea, p. 137
- (4) Idea, p. 131
- (5) EVANS HUGHES, Charles, La Suprema Corte de los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, pp. 118 y 119.
- (6) CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, México, ed. Porrúa, 1973, p.201 y ss.
- (7) FIX ZANUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, México, ed. Porrúa, 1954, p. 91.
- (8) GOMBZ LARA CIPRIANO, Teoría General del Proceso, México, UNAM, 1981, p. 245.
- (9) GONZALEZ AVELAR, Miguel, La Suprema Corte y la Política, México, ed. UNAM, 1979, p. 25.
- (10) Supra nota 5, p. 67
- (11) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12-III-1983.

CAPITULO SEPTIMO

El Litigio Constitucional entre la Federación y los Estados.

I. Introducción.

Como lo hemos señalado en varias ocasiones, el artículo 105 Constitucional casi no opera en la actualidad, y en lo referente a las controversias entre la federación y los estados, no ha vuelto a llegar a la Suprema Corte ningún solo asunto, desde el famoso caso Oaxaca de 1932.

Cuando comenzó la vigencia de la Constitución de 1917, la competencia originaria de nuestro Máximo Tribunal para resolver las controversias entre la federación y los estados sí operaba en la práctica, como lo veremos al analizar sus resoluciones.

Podemos anotar sucintamente las causas de esta caída en desuso, la cuál ha dejado en el limbo a tan importante precepto constitucional. La razón mas importante es la centralización tan rotunda que ha experimentado nuestro sistema federal. Para nadie es extraña, la preponderancia de la federación sobre los

estados; la federación ha tomado gran variedad de facultades que en los orígenes de nuestra Constitución competían genéricamente a los estados; como sabemos, las facultades federales deben ser expresas. Los gobiernos revolucionarios no han tenido el menor empacho para reformar la Constitución y otorgar cada vez más facultades al gobierno federal, dejando a los estados con las facultades menos importantes.

Otra circunstancia muy cercana a la anterior es la preeminencia del presidente de la república en todos los aspectos de la vida política, económica y jurídica. Nuestro presidente tiene importantes facultades metajurídicas que le dan una fuerza inaudita; en lo que respecta a la relación del ejecutivo federal con los estados, podemos mencionar que como consecuencia de su jefatura real del partido gobernante, el presidente es quien designa a los gobernadores. Esta situación provoca que los gobernadores obedezcan ciegamente los dictados del ejecutivo federal, causando la sujeción del gobierno estatal a los lineamientos del gobierno federal (1).

Es necesario, también, hacer referencia, a la mala costumbre que privó durante muchos años, de declarar desaparecidos los poderes en una entidad federativa, con base en lo dispuesto por la fracción V del artículo 76 Constitucional, sin la existencia de una ley reglamentaria, situación que provocó una gran cantidad de abusos contra los estados de la república. El Senado, como todos lo sabemos, es un órgano monopartidista, en donde el pre-

sidente de la república es obedecido unánimemente, por lo cual, la declaratoria de desaparición de poderes fué usada indirectamente por el poder ejecutivo federal para apartar del camino a gobernadores que no se alinearan ciegamente a sus mandatos (1).

Estas razones, y algunas otras más, son las causantes del desuso del proceso del litigio Constitucional entre la federación y los estados. Como vemos son, en su mayoría, de naturaleza política. Los estados dependen totalmente de la federación y esta dependencia es política, económica, financiera y de toda índole, lo que provoca una sumisión de los estados que viola flagrantemente los principios esenciales del federalismo.

Si se diera vigencia al artículo 105 Constitucional, se volvería a un federalismo más justo y equilibrado; pues se daría a las entidades federativas una acción en contra de las actividades invasoras de la federación. Además con el crecimiento que ha adquirido nuestro país, las políticas descentralizadoras son necesarias y por ende sería muy conveniente tanto la aplicación del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, como su indispensable reglamentación procesal.

II. Las causas de los conflictos entre la Federación y los Estados.

1) Conflictos surgidos por la invasión de competencias.

En todo Estado Federal donde existen dos esferas de poder plenamente diferenciadas, la federal y la estatal, es común que se susciten conflictos provocados por una gran variedad de causas.

En primer término, es menester señalar, que la principal causa de litigios entre la federación y los estados es el mal uso de las reglas distributivas de competencias. Estas reglas son fijadas básicamente por la Constitución General de la República, en artículos torales para nuestra vida federal, como son el 73 y el 124.

La expedición de una Ley por parte de alguna de las esferas a que he venido haciendo referencia, que resulte invasora de alguna facultad que no le haya sido asignada, implica un conflicto que tiene que ser conocido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación según lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional. Esto quiere decir que el Máximo Tribunal conocerá de un litigio motivado por la expedición de una ley federal o estatal que viole alguna regla de competencia constitucional, y por lo tanto dicha ley invasora deberá ser declarada inconstitucional con la consiguiente nulidad general.

2) Controversias suscitadas por el uso de los bienes pertenecientes a la Federación o a los Estados.

Pueden surgir litigios constitucionales motivados por causas relacionadas con los respectivos bienes de las partes; como por ejemplo, cuando no se sabe a ciencia cierta a quien corresponde la propiedad de un bien inmueble, o cuando no se ha cubierto el pago de una deuda. En lo que respecta a los derechos de propiedad de la federación o de los estados, es conveniente señalar, que existen varios preceptos constitucionales que regulan la materia, como son los artículos 27,45,47,48, etc. Pero en cuanto no se haya determinado claramente si un bien inmueble corresponde a la federación o a algún estado, entra la competencia de la Corte para resolver del litigio bajo lo preceptuado por el artículo 105.

En cuanto al incumplimiento de las obligaciones por parte de la federación o de los estados, en mi opinión, se encuentra dentro de los supuestos del artículo 105, por lo que la Corte también debe conocer de estos asuntos, que día con día se incrementan.

3) Conflictos de naturaleza administrativa entre la Federación y los Estados.

Entrar al ámbito del derecho administrativo es muy prolijo, sobre todo si imaginamos lo vasto que es el terreno. En estos casos, cuando una ley administrativa establezca una obligación a cargo de la federación o de los estados, se puede provocar un conflicto jurídico entre ellos. Como por ejemplo, nos podríamos imaginar un litigio surgido entre las dos administraciones, a raíz de la puesta en marcha de las políticas de descentralización administrativa. Es el caso asimismo, de los Convenios de coordinación en los que se invoca expresamente el artículo 105 para el caso de controversias, a las que más adelante me referiré en detalle.

Podríamos continuar imaginando múltiples causas jurídicas de conflicto entre la federación y los estados. Más no es el caso, sino demostrar la trascendencia de los conflictos que habitualmente surgen entre dichas esferas de poder y la relevancia extrema que tendría la participación de la Suprema Corte de Justicia en la resolución de estos litigios.

A continuación haré un análisis de la participación de nuestro Máximo Tribunal, a través de las ejecutorias que llegó a dictar durante el tiempo que el litigio constitucional fue efectivamente utilizado en la práctica por la federación o por los estados.

III. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos de controversias entre la federación y los Estados.

1.- Introducción.

Las resoluciones de la Corte en asuntos de competencia entre la federación y los estados, la configura como el poder regulador del mecanismo federal. La importancia de los criterios de interpretación del Máximo Tribunal es muy grande en virtud de que la división de competencias y facultades en nuestro sistema no es de ninguna manera fácil de comprender, lo que orilla a conflictos en los cuáles debe de decidir un órgano capacitado, como lo es la Corte.

La historia de las controversias entre la federación y los estados, de las cuales haya conocido la Suprema Corte, no es muy profusa. Después de haber realizado una investigación minuciosa nos hemos encontrado únicamente con diez asuntos, durante la vigencia de la constitución de 1917.

El último caso que resolvió nuestro Máximo Tribunal, ha sido el más conocido por la doctrina; me refiero al caso Oaxacá de 1932 que se sustanció a raíz de la demanda presentada por el entonces Procurador General de la República, don *José Aguilar y Maya*, en contra del Estado de Oaxaca.

Aunque el caso Oaxaca ha sido el más famoso, no por eso pierden importancia los anteriores, es más, en gran cantidad de aspectos, el caso Oaxaca tomó criterios y decisiones de asuntos fallados por la Corte varios años antes; pero su gran mérito fue conjuntar gran claridad en su exposición y certeza en su decisión.

A) Las resoluciones más importantes que dictó el Pleno de Ministros.

Para estudiar las resoluciones de nuestro órgano judicial, procederemos a hacer un análisis de cada una de las grandes determinaciones que se tomaron, y apuntaremos los aspectos medulares resueltos por la Corte, anotando las resoluciones de ésta que se vieron reiteradas. Cabe la aclaración de que no entraremos al análisis del fondo de los asuntos, el cual es muy variado, sino que revisaremos las decisiones del Máximo Tribunal en relación al artículo 105 Constitucional:

Competencia de la Suprema Corte de Justicia en estos casos

Aún sin declararlo explícitamente, la Corte en todos los casos se declaró competente para conocer de las controversias suscitadas entre la federación y los estados y nunca se dudó de este atributo de la Corte.

Estos son los casos, fecha de resolución, motivo, tomo y página en el Semanario Judicial de la Federación:

1.- 27-II-1918, Instancia del general Silvestre G. Mariscal en que denunció un conflicto entre la federación y el estado de Guerrero. T. II, p. 644

2.- 02-IV-1918, Conflicto entre la federación y el estado de Tamaulipas. T. II, p. 1046.

3.- 07-VII-1920, Amparo administrativo en revisión, legislatura de Nayarit. T. VII, p. 168.

4.- 24-VI-1921, Conflicto constitucional entre el Congreso del Estado de México, el Senado de la República, el Presidente de la República y el Gobernador. T. VIII, p. 1062

5.- 28-VI-1922, Conflicto constitucional entre la Legislatura de la Unión y el Congreso de Veracruz. T. XI, p. 969.

6.- 23-I-1926, Juicio constitucional contra la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, por el Gobernador de Nuevo León, la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia. T. XVIII, p. 134.

7.- 03-X-1927, Declaración de incompetencia del juez de distrito de Michoacán para conocer de un juicio de racionalización. T. XX, p. 935.

8.- 09-XI-1927, Conflicto constitucional entre la federación y los poderes públicos de Guanajuato. T. XXXI, p. 1495

9.- 24-IX-1928, Competencia. T. XXIV, p. 266.

10.-17-X-1932, Controversia suscitada entre el gobierno de la Federación y el Gobernador, el Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca y el Congreso local demandando la anticonstitucionalidad de la ley de 13 de febrero de 1932, relativa al dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos. T. XXXVI, p. 1067 y además apareció en el suplemento X, p. 144.

Consignados los diez casos conocidos, procedo ahora a comentarlos:

Aceptación de la carencia de una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y la remisión forzada al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los ministros de la Suprema Corte en todo momento estuvieron conscientes de la urgente necesidad de que existiera una ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, donde se definiera de manera precisa el procedimiento de las controversias constitucionales. La Corte para salvar la mencionada situación, daba entrada al asunto y lo instruía siguiendo las normas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

27-II-1918, t. II, p. 644.

02-IV-1918, T. II, p. 1046.

17-X-1932, Suplemento X, p.144.

Reconocimiento de la Facultad del Senado para dirimir
cuestiones políticas.

En dos asuntos, uno de ellos el caso Oaxaca, se puso de manifiesto la existencia de las facultades de la Cámara de Senadores consignadas en las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional. Al resaltar esta facultad del Senado para resolver cuestiones políticas, la Corte dejó muy claro que sus propias facultades eran para conocer asuntos de naturaleza exclusivamente jurídica y no política, reservadas éstas últimas al Senado.

02-IV-1918, T. II, p. 1046

17-X-1932, Suplemento X, p. 144

La Suprema Corte de Justicia no puede revisar actos de otro poder, cuando no está facultada para ello.

La facultad del Senado de declarar desaparecidos los poderes en una entidad federativa no puede ser revisada por la Corte; es decir la decisión del Senado es inapelable y no existe recurso ni medio legal alguno para atacar la resolución.

24-VI-1921, T. VIII, p. 1063

23-I-1926, T. XVIII, p. 134

19-XI-1927, T. XXXI, p. 1495

Diferencias entre las controversias constitucionales y el Juicio de Amparo.

Se estableció en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia una diáfana separación entre el amparo y el litigio constitucional. Por lo importante de la distinción me permitiré transcribir dos párrafos de la resolución del caso 28-V-1922.

"Conforme a las prescripciones constitucionales, la Corte puede conocer no sólo de las violaciones a los mandatos de la Carta Fundamental, por medio del juicio de garantías, y de los conflictos constitucionales entre dos o más estados sino de los que surjan entre los poderes de un mismo Estado o entre la Fe-

deración y uno o más Estados. De no aceptarse esta interpretación, el artículo 105 Constitucional resultaría una inmotivada y patente repetición del artículo 103".

"JUICIO DE AMPARO: La Corte puede conocer en un juicio de amparo de la violación constitucional, cuando un particular es lesionado en sus garantías individuales; pero cuando independientemente de todo derecho o interés individual, un Estado estima que su Soberanía ha sido atacada por la Federación o ésta conceptúa que ha sido invadida por actos o leyes de aquél, entonces el juicio de amparo es ineficaz para resolver la pugna de las dos Entidades. En tal caso, la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 105, y por procedimientos, y con efectos distintos de los del Amparo, tiene capacidad para mantener la integridad de la constitución".

Esta tesis fue de 28-VI-1922, y fue confirmada en el caso Oaxaca de 1932, lo cual le da una gran importancia.

28-VI-1922, T. XI, p. 969

17-X-1932, Suplemento X, p. 144

La Facultad de la Suprema Corte de Justicia de resolver contro-
versias constitucionales no le da ninguna preeminencia sobre
otro órgano.

Esta resolución vino a apaciguar inquietudes en el sentido de que la Corte era superior a los demás poderes constituidos, ya sea federales o locales, pues podía resolver y determinar el derecho sobre ellos. La Corte, pues, tuvo que calmar los ánimos, afirmando que obedecía plenamente a la Constitución, y que si ésta le había otorgado tal facultad, tenía que obedecerla.

28-VI-1922, T. XI, p. 969

17-X-1932, Suplemento X, p. 144

Las partes en las controversias constitucionales son órganos
políticos.

Hubo una decisión de la Corte en este sentido, afirmando que los órganos de poder son de naturaleza política, haciendo contraste con los sujetos de derecho civil. Esto determina que los conflictos no deben ser de derecho privado, pues las partes actúan en su carácter de personas de derecho público. No hay que olvidar, que en estos años imperaba la tesis de la doble personalidad del Estado.

03-X-1927, T. XX, p. 935

Las invasiones de facultades son los tipos de conflictos que debe resolver la Suprema Corte de Justicia.

En el Estado Federal Mexicano existe la división de competencias entre la federación y los estados y esta división la fija básicamente la Constitución General. Cuando se invaden competencias ya sea por la federación, o por las entidades federativas, es competente el Máximo Tribunal para resolver estas diferencias. Tal es la razón de que se haya resuelto en este sentido, pues no había quedado del todo claro, qué tipo de conflictos se iban a resolver bajo el artículo 105 Constitucional.

24-IX-1928, T. XXIV, p. 266.

La Federación debe aparecer como parte contendiente, y no sólo uno de los tres poderes.

Esta resolución es importante, en virtud de que ha sido extremadamente difícil para la Corte definir con claridad qué entiende por federación; es más, en las controversias en que la federación es parte las resoluciones que ha dictado la Corte han sido confusas y en muchas ocasiones contradictorias.

24-VI-1921, T. VIII, p. 1063.

La intervención del Procurador General de la República.

El procurador está obligado por el artículo 102 Constitucional a intervenir personalmente en todos los negocios en que la federación sea parte. En el caso Oaxaca, la defensa del estado cuestionó fuertemente la participación del Procurador General de la República, por lo que la Corte quiso reafirmar lo dispuesto por el citado artículo constitucional.

17-X-1932, Suplemento X, p. 144.

Ahora me ocupare más explícitamente del caso Oaxaca por considerarlo el de mayor trascendencia para el estudio integral del artículo 105.

IV. El Caso Oaxaca.

El descubrimiento de la famosa Tumba 7 en Monte Albán, hecho por *don Alfonso Caso* logró realizar un hallazgo tan trascendente, que a nivel de culturas mesoamericanas es comparable al descubrimiento por *Howard Carter* en Egipto de la tumba de Tuthan Kamon (3), o con el realizado por *Evans* en las ruinas Micénicas. Tan impactante fué el descubrimiento de *Caso* que la atención de la arqueología mundial, concentrada en las famosas exposiciones de Nueva York de 1930, se desvió a Monte Albán (4).

El descubrimiento entrañó particularidades importantes para la Arqueología y la Historia. Una de ellos fué el conocimiento del idioma Zapoteco, un idioma tan poco conocido en Mesoamérica dada la preeminencia del Náhuatl, Otomí y otros idiomas. Otra fué el primer contacto con un sistema de numeración poco usado en Mesoamérica, sistema que se basaba en el número 13. El hallazgo también arrojó las primeras luces acerca de un estilo funerario diverso al patrón cultural mesoamericano (1), estilo que reflejaba la existencia de un pueblo sumamente preocupado por los ritos del culto mortuorio, a la manera de la civilización egipcia. El hallazgo también proporcionó los primeros moldes serios para emprender el estudio de las relaciones entre las culturas zapotecas y olmeca. Y si consideramos que el trabajo de *Caso* se verificó prácticamente por obra de él mismo, con poco apoyo de otros colaboradores y con material técnico no muy idóneo para las investigaciones arqueológicas, la labor del ilustre humanista todavía se engrandece más.

Un efecto que provocó el descubrimiento de la Tumba 7 fué la centralización exagerada de las facultades presupuestarias y legales que entraña el manejo de joyas y monumentos arqueológicos en la país. Si antes del caso Oaxaca la federación tenía todas las facultades y obligaciones del manejo de joyas y monumentos, después de éste, la centralización se agudizó. Así, actualmente la legislación federal sobre monumentos y zonas arqueológicas declara que la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Na-

cional de Bellas Artes (INBA) son las autoridades rectoras en materia del patrimonio cultural. La referida legislación establece en forma categórica que son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos sean muebles o inmuebles. También dicha legislación prohíbe en forma categórica que se realicen obras de excavación arqueológica sin el consentimiento del INAH, por lo que se cancela la posibilidad de que los estados lleven a cabo obras de esta naturaleza sin el consentimiento de la autoridad federal. A primera vista, pudiera parecer indebida esta disposición, pero considerando la imprescindible necesidad de que los monumentos y zonas arqueológicas se deben conservar a ultranza, y sólo se conservan con el uso de técnicas muy especializadas, las disposiciones se perfilan en términos muy razonables. Lo que perfeccionaría la reglamentación sería el establecimiento de los medios o formas para una coordinación entre la federación y la entidades federativas sobre conservación de ruinas y monumentos arqueológicos (6).

Pero lo que nos interesa del caso Oaxaca es su relevancia en el estudio del litigio constitucional. El caso Oaxaca, entraña la particularidad de ser el último ejemplo de litigio constitucional propiamente dicho que se ha registrado en nuestro país. Dado que se presentó en 1931, salta a la vista la decadencia del uso del litigio constitucional y el predominio de la federación sobre los estados. En el caso Oaxaca, a diferencia de los otros litigios, sí se resolvió el fondo. Dicho ejemplo de

litigio constitucional entraña la gran virtud de aportar una clara e inusual distinción entre lo que es el litigio constitucional y el llamado amparo-soberanía, distinción que, aunque puede parecer muy evidente, la doctrina no resalta (7). Por último el caso Oaxaca contiene interesantes apreciaciones acerca de las facultades implícitas del Poder Legislativo Federal (8).

Expuestos estos diferentes ángulos que resaltan la importancia del caso Oaxaca, entraremos con más detalle, a profundizar en su desarrollo procesal constitucional.

1.- La presentación de la Demanda.

Firmada por el Procurador General de la República, licenciado José Aguilar y Maya, el día 18 de marzo de 1932, se inició controversia constitucional en que figuraban como actor el gobierno de la federación, y como demandados, el gobernador, el procurador general de justicia, y el congreso local, del estado de Oaxaca.

La demanda tenía como fin, la declaración de inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, edición Extra, número 7, Tomo XIV, correspondiente al día 13 de febrero de 1932.

El Procurador General de la República fundó su personalidad en base al artículo 102 Constitucional, afirmando ser el representante jurídico de la federación y del artículo 17, fracción I de la Ley de 10 de agosto de 1919. Así inició controversia constitucional contra el estado de Oaxaca, por la vía ordinaria en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Procurador General de la República alegó que la citada Ley Oaxaqueña infringía los artículos 41, 73 fracción XXIX, 27 párrafo VII, fracción VII, 120, 124, 132 y 133 Constitucionales; y se pedía la nulidad de tal Ley con base en lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional.

Esto significa la clara idea que tuvo el Procurador General de la República del litigio constitucional, pues pedía la declaración de nulidad de una ley que invadía la competencia de la federación.

El capítulo de "Derecho" de la demanda interpuesta por la federación, se inicia con la determinación de la competencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocando el artículo 105 Constitucional, además de la ejecutoria del Máximo Tribunal de 28-V-1922 referente a la controversia constitucional entre la Legislatura de Veracruz y el Congreso de la Unión.

En éste mismo capítulo, se desarrolló un punto muy interesante sobre los fundamentos legales de la acción, en el que se analiza cuidadosamente el artículo 124 Constitucional, el cual divide las competencias en el Estado Federal Mexicano. Además del mencionado precepto Constitucional, se plasman en una serie de argumentos jurídicos que la federación era la competente para legislar en materia de monumentos arqueológicos. Desgraciadamente, la exposición de tales argumentos sobrepasa el propósito del presente trabajo, por lo cual me limitaré a exponer los relacionados con el litigio constitucional y el artículo 105.

El 2 de abril de 1932 el Presidente de la Suprema Corte de Justicia firmó el auto de admisión de la demanda, que se tramitaría por vía ordinaria y por conducto del juez de distrito de Oaxaca, mandó notificar al gobernador, al procurador de justicia y al presidente del congreso local.

2.- Las Contestaciones a la Demanda.

Hubo tres contestaciones: la del gobernador, la del procurador de justicia de Oaxaca y la del presidente del congreso estatal.

* Por parte del gobernador, quien contestó la demanda fué el licenciado *Aristeo V. Guzmán*, quien en ese momento era Subsecretario encargado del poder ejecutivo.

Esta primera contestación negaba la existencia de las controversias constitucionales, pues afirmaba que en caso de que existieran, violarían los principios del federalismo, apoyándose en el dictámen de la Comisión del Proyecto de Constitución de 1857, Zarco, pág. 459, que decía:

"Contraria esa petición, abiertamente, el espíritu que animó a los constituyentes de 1857 y de 1917 al establecer el sistema federativo y al precisar la forma de resolver contiendas de esta naturaleza: Las dudas y controversias entre la federación y los Estados y entre estos y aquella, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos..."

Por lo visto, el licenciado *Guzmán*, negaba la procedencia del litigio constitucional y afirmaba que iba en contra del federalismo; para él no existía ningún otro medio más que el amparo para atacar leyes inconstitucionales. Después de negar la competencia de la Suprema Corte el defensor entró de lleno a los argumentos propios del fondo del asunto.

* El procurador de justicia del estado, licenciado *Tereso Figueroa*, contestó también la demanda. Funda su argumento disponiendo del artículo 40 Constitucional, afirmando que no puede existir la declaración de inconstitucionalidad de ninguna ley estatal, sino solo a través del Juicio de Amparo. Así en un párrafo anotó:

"Por eso es que con la representación que tengo declaro que no reconozco en esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, capacidad jurídica para declarar la nulidad de una ley de un Estado, y que, en cuanto a su inconstitucionalidad sólo tiene la facultad que le concede el Juicio de Amparo que para este objeto establecen los artículos 103, 104 y 107 de la citada Constitución Federal".

* Por último, el diputado presidente de la Honorable Cámara Legislativa del estado de Oaxaca, *Gustavo de Gyves*, también contestó la demanda, afirmando que no puede la Suprema Corte de Justicia declarar la nulidad general de ninguna ley estatal, pues se violaría flagrantemente el artículo 40 Constitucional. Además sostiene que es a través del Juicio de Amparo como se puede anular una ley, pero sólo para el caso concreto.

De lo anotado hasta aquí, podemos percatarnos del desconocimiento de la Constitución General por parte de los funcionarios Oaxaqueños, además que negaran la fuerza de la ejecutoria de la Corte de 22-V-1922.

3.- Los Alegatos.

El Procurador General de la República presentó el día 25 de julio de 1932 un escrito de alegatos, que en lo personal, me parece un documento jurídico inmejorable. Para lo que concierne al

presente trabajo, es trascendente lo dicho por el licenciado Aguilar y Maya, en los alegatos en los que analiza el alcance del artículo 105 Constitucional.

El fondo de su argumento es que la Corte a través del artículo 105 Constitucional si está facultada para declarar la inconstitucionalidad de las leyes locales, y por lo mismo, su nulidad, toda vez que de acuerdo con la doctrina unánimemente aceptada, todo acto de autoridad que se exceda de la competencia del órgano que lo haya emitido es nulo.

El Procurador continúa recalcando la innovación del artículo 105 constitucional de 1917, en cuanto que en la Constitución de 1857 no se previeron las controversias entre la federación y los estados. Afirma que en los debates de 1917 se dejó muy claro por el diputado constituyente *Machorro*, que los conflictos que iba a conocer la Corte a través del artículo 105 eran jurídicos y con un alcance perfectamente definido y limitado, que no podía ser sino controversias sobre competencia, es decir, controversias sobre las atribuciones y la esfera de acción federal frente a las de los estados. Se precisó, asimismo, en el debate del Constituyente, que los conflictos de naturaleza política que surjan entre los poderes de un estado iban a ser conocidos por el Senado de la República.

Aguilar y Maya, continua elaborando su argumento, al afirmar que la doctrina reconocía tres funciones del Estado: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional, las cuáles se atribuyen, como regla general, y de manera respectiva, al poder legislativo al ejecutivo y al judicial. Afirma que en lo referente al poder judicial, el artículo 106 Constitucional, encarga al Máximo Tribunal, la resolución de las controversias entre el Poder Judicial de la Federación y el de los Estados, lo que está perfectamente de acuerdo con la regla general del 105. Afirma luego muy certeramente lo siguiente:

"Admitiendo esto, resultaría injustificado decir que el artículo 105 no da facultades a la Suprema Corte para decidir las controversias entre la federación y los estados con respecto a las atribuciones legislativas de cada uno, pues ello implicaría restringir el alcance del 105, solamente a controversias surgidas por la actuación administrativa de la federación frente a la de los estados, siendo así que el 105 no contiene esa limitación, sino que, como se desprende tanto del texto del artículo como del diario de los debates, abarca todas las controversias sobre cuestiones jurídicas".

Después el Procurador, entra al análisis del Estado Federal y cita a *Moushkeli* en su obra "Teoría jurídica del Estado Federal" quien afirma:

"Lo anterior significa que bien sea que se admita el principio de la Supremacía jurídica del Estado Federal sobre el local, o que dentro de la tesis de *Kelsen* se piense que esa supremacía no existe, sino que tanto el Estado Federal como el Estado Local se encuentran en la situación de ser órdenes jurídicos de igual jerarquía, sólo que subordinados al orden jurídico nacional, lo cierto es que es principio reconocido con absoluta firmeza en el Derecho Constitucional contemporáneo, el que haya un órgano que controle la constitucionalidad de las Leyes Locales".

Asimismo, el licenciado *Aguilar y Maya*, retoma una ejecutoria de la Suprema Corte consignada en el Tomo IV del Semanario Judicial de la Federación, página 729, en que se reconoció explícitamente, que las controversias a que el artículo 105 se refiere, sólo pueden ser iniciadas o por la Federación o por los Poderes de los Estados.

* El escrito de alegatos que presentó el estado de Oaxaca, fué en esta ocasión, a diferencia del escrito de contestación de la demanda, único, es decir se facultó al licenciado *Flavio Pérez Gazza* para representar al estado de Oaxaca en la controversia constitucional.

En el escrito se da preponderancia a los argumentos de fondo sobre los de forma: en lo que respecta al artículo 105 Constitucional y la competencia de la Suprema Corte para declarar la nu-

lidad de la Ley local se mostró la inconformidad de aceptar tal competencia, resignándose al final a aceptar la intervención del Máximo Tribunal en esta forma:

"...el Estado de Oaxaca se encuentra colocado en esta disyuntiva: negar a la Suprema Corte potestad para conocer de la demanda presentada a su consideración y no conceder validez ni fuerza legal a sus determinaciones; o prescindir de la cuestión de competencia y buscar y esperar que la sentencia de ese alto cuerpo absuelva de la demanda federal al Estado de Oaxaca y decida que la Ley atacada de nulidad se ajusta estrictamente a los preceptos de la Carta Magna y no puede ser tocada porque encarna el ejercicio de la Soberanía del Estado en asuntos de su régimen interior".

4.- La Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los acuerdos plenos del día tres y diecisiete de octubre de 1932, nuestro Máximo Tribunal dictó sentencia en el caso Oaxaca.

En nuestra opinión, la sentencia del Caso Oaxaca, está muy bien estructurada y tiene una argumentación excelente. El fallo dio la razón a la federación, y así, en los puntos resolutiveos se estableció: "Primero.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para dirimir la presente controversia entre la Federación y el Estado de Oaxaca, sobre inconstitucionalidad

de la Ley del 13 trece de febrero del corriente año 1932 mil novecientos treinta y dos, expedida por el gobernador de dicho Estado en uso de facultades extraordinarias, sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos situados en el territorio de la propia entidad. Segundo.- Compete a la misma Federación la jurisdicción y dominio sobre las ruinas y monumentos arqueológicos que se encuentran y descubrieren en el Territorio de la República; y, por tanto, la facultad de legislar sobre ellos. Tercero.- En consecuencia, la expresada ley de 13 trece de febrero del corriente año 1932 mil novecientos treinta y dos, expedida por el aludido gobernador del Estado de Oaxaca en uso de facultades legislativas, sobre dominio y jurisdicción de los monumentos arqueológicos situados en el territorio de ese Estado, invade la esfera de la acción Constitucional de las autoridades federales".

La sentencia fue dada por mayoría de 14 votos contra dos de los ministros de la Fuente y Couto, en cuanto al primer punto resolutivo. Por mayoría de 9 votos contra 4 de los ministros Guzmán Vaca, Couto, Barba y el presidente en turno de dicho Tribunal, don Julio García, pues votaron en contra de las demás proposiciones. El ministro Couto votó en contra por estimar que la Corte carecía de competencia para conocer el caso. El mismo 17 de octubre, los ministros García, Guzmán Vaca y Barba, presentaron un voto particular discutiendo si había conculcación de facultades federales por parte del estado de Oaxaca. Llegaron a

la conclusión que la federación no había probado su acción, es decir que no se habían invadido atribuciones exclusivas de la federación, y por lo tanto se absolvía al estado de Oaxaca y se dejaba a su Ley en vigencia. Cabe hacer notar que en el voto particular no se cuestiona la competencia de la Suprema Corte, cuando se invaden atribuciones entre la federación y los estados.

V. La Coordinación Fiscal y el Litigio Constitucional.

Sin presentarse con sus características y su intensidad actuales, el problema de la coordinación fiscal ya se vislumbraba desde épocas pasadas, con la excesiva potestad tributaria concedida a las autoridades centrales, en la colonia (*). El quebrantamiento de la autoridad central en el virreinato producido por la crisis del mercantilismo español y la prosperidad de los nacientes países capitalistas devino en la restructuración de los Borbones en la Nueva España que provocó la excesiva mediatización de las facultades de las autoridades centrales, incluyendo la tributaria, y en la proliferación de las facultades a favor de las autoridades locales.

La configuración inicial del federalismo logró amortiguar la excesiva merma de facultades de la autoridad central (**). Sin embargo, a lo largo del siglo pasado siguió subsistiendo el problema del celo de los estados por el respeto a su soberanía. En materia fiscal, este celo se tradujo en la duplicidad de gra-

vámenes que el contribuyente tuvo que afrontar, gravámenes que iban desde una simple gabela hasta los impuestos sobre el ingreso personal.

Con el advenimiento de la Constitución de 1917 se podría haber encontrado una solución al problema de la duplicidad fiscal pero ello no fué así.

Siguiendo la herencia federalista marcada por la Constitución de 1857, la Carta Magna de 1917 no fue muy tajante en la demarcación de facultades tributarias entre la federación y los estados. Sólo se reservó la federación en la fracción XXIX del artículo 73 ciertas materias de legislación exclusiva, tales como la extracción de minerales, fósforos, producción de cerveza, tabaco, etc. Prácticamente fuera de esta delimitación, se puede decir que la Constitución no resuelve en lo absoluto el problema de la coordinación fiscal lo que incluso, puede colgirse del análisis del artículo 31 fracción IV (11).

Como en la Constitución de 1917, no se contempla un medio de solución efectivo para el problema de la coordinación fiscal, al igual que en la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas (12), el problema de la coordinación se extendió hasta 1947, año en el que se celebró la III Convención sobre el sistema de coordinación fiscal, en la que se externó la idea de

constituir un gravámen único sobre ventas el de ingresos mercantiles (I.S.I.M.) que viniese a sustituir al alud de impuestos locales que solían gravar al afligido contribuyente (13).

El famoso impuesto sobre ingresos mercantiles se estableció en 1948; prescribía una tasa general de 18% al millar, además de la adicional del 12%. Los estados recibían el 40% de la recaudación total federal y determinaban la cuota a cubrir para los municipios. Con la implementación de la mecánica del I.S.I.M. aparentemente se sentaban las bases de la adecuada coordinación fiscal en nuestro país.

Sin embargo la coordinación fiscal no se logró con el establecimiento del I.S.I.M., ya que el gravamen empezó a causar sus efectos inflacionarios, aparte de que algunos estados prósperos, como Chihuahua y Jalisco comenzaron a objetar fuertemente la tendencia unificadora de los gravámenes estatales en uno federal. Ante este tipo de situaciones los ejecutores de la coordinación fiscal tuvieron que desplegar una amplia labor de convencimiento para persuadir a las entidades federativas reacias a coordinarse en materia fiscal, indicándoles que no perderían su autonomía la que según criterio de la Corte, no se pierde sino que, por el contrario se afirma al ser la voluntad libre y soberana de los estados la que determina la adhesión o no de los mismos a los convenios de coordinación fiscal (14).

La necesidad de reformar este sistema fiscal se hizo manifiesta cuando el efecto inflacionario del I.S.I.M. se agudizó. La reforma debía ser integral, abarcando no solo los aspectos concretos de la coordinación fiscal, sino también el registro de contribuyentes, la descentralización de funciones administrativo-recaudatorias, simplificación del cobro de impuestos, etc. (15). Esta perspectiva general de reforma, aunada a los aspectos concretos de renovación en la coordinación fiscal, dieron origen a la conformación del actual sistema de coordinación fiscal, que data de 1979. Este sistema básicamente se constituye por los siguientes lineamientos:

* Un Fondo General de Participaciones.- Este fondo se forma con el 13% de los ingresos totales anuales que recauda la federación, más el ingreso que reporta la eliminación de impuestos locales o municipales de estados coordinados.

* Un Fondo Financiero Complementario de Participaciones.- Este fondo se forma con el 0.37% de ingresos anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos.

* La Publicidad de los Convenios Sostenidos entre la federación y los estados.- Como resulta de interés general y de efectos erga omnes toda determinación que afecte a los estados o a la federación, resulta indispensable que los convenios de coordinación fiscal tenga la debida publicidad. Así la celebración

de los convenios de coordinación, la violación a estos, su modificación, etc, deben ser publicadas en los Diarios Oficiales de los Estados afectados y en el Diario Oficial de la Federación.

* La Incorporación Automática del Distrito Federal al Sistema de Coordinación.- La coincidencia de autoridades entre la federación y el distrito hace que sus intereses sean iguales y por ende forme parte automáticamente de los convenios de coordinación fiscal.

* La Suspensión de los Impuestos Locales de los Estados que forman parte de los Convenios de Coordinación Fiscal.- Como el objeto de la coordinación fiscal es que no exista duplicidad de gravámenes, es lógico el mandamiento que ordena a los estados miembros de los convenios de coordinación suspender la aplicación de los gravámenes que se pretenden eliminar con la coordinación. La pena por la no suspensión de dichos impuestos es la pérdida de la participación en los convenios de coordinación.

El sistema de coordinación fiscal, a través de la Ley respectiva, prevé que las partes en los convenios de coordinación fiscal puedan interponer juicio de nulidad por cualquier violación que se produzca con motivo de los mismos en consonancia con lo que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial (16). El procedimiento se ajusta a los lineamientos previstos por el artículo 105 constitucional y, existen varias causas que tentativamente provocarían un uso frecuente del litigio como:

* El hecho de que los estados sigan controlando sustancialmente las asignaciones fiscales de los municipios.

* La imposibilidad de que los municipios desarrollen los recursos suficientes para contar con ingresos propios de impuesto predial y otras fuentes tributarias de orden municipal.

* La vigencia de algunos ordenamientos fiscales que contradigan el espíritu de la coordinación fiscal, como la Ley Federal de derechos de autor y la ley de impuesto sobre adquisición de inmuebles (17).

* La imposibilidad practica de que se llegue a una unificación absoluta de los impuestos tanto a nivel local como federal y la necesidad de que toda política fiscal se complemente con impuestos aplicados progresivamente (18).

* La diferencia de desarrollo entre los municipios y las entidades federativas que provoca la transferencia irregular de recursos de las entidades más desarrolladas a las menos desarrolladas.

Pese a que existen causas poderosas que motivan un uso potencial frecuente del litigio constitucional en materia fiscal, la utilización de éste es realmente escasa. Existen algunos estados que no se han adherido a los convenios de coordinación fiscal, particularmente los menos desarrollados los que prefieren seguir teniendo sus impuestos locales que les reditúan mayor ingreso que la participación en los convenios de coordinación. Además, dichos estados se percatan de que la federación aumenta su poder

con los convenios de coordinación fiscal, pese a que el sistema de coordinación fiscal tiende a subsanar este inconveniente con la creación del Fondo Complementario de Participación que teóricamente ayuda a solucionar la disparidad de recursos que existe en muchos municipios y entidades del país (19).

Ahora proliferan por cualquier motivo los Convenios entre la federación y los estados, un ejemplo son los llamados "Convenios únicos de Desarrollo" que se han venido firmando por todos los estados y cuyos objetivos son tan amplios que en ellos cabe prácticamente todo, lo que nos podría hacer pensar, si realmente dichos Convenios reflejan una idea federalista o todo lo contrario, una idea centralista.

Esto último se podría aclarar en el momento en que se hiciese un uso efectivo del artículo 105 invocado en los propios Convenios, pues como es lógico suponer, una coordinación tan amplia tiene que provocar numerosas fricciones legales.

NOTAS DEL CAPÍTULO SEPTIMO

- (1) CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México, siglo XXI, editores quinta edición, 1955.
- (2) GONZALEZ OSOPEZA, Manuel, La Declaración de Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas, México, UNAM, 1983.
- (3) ERICEBERG, Walter, Las antiguas Culturas Mexicanas, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 309-326.
- (4) MELGAREJO, José Luis, Antigua Historia de México, México, Secretaría de Educación Pública Documentos, tomo I, 1975, pp. 153-165.
- (5) Para una visión panorámica de los diferentes estilos del arte funerario prehispánico, V. C. GOSBERG, Saul, Historia General del Arte Mexicano, México, ed. Harac, 1968; y, DE LA FUENTES, Beatriz, Arte Funerario Prehispánico Mexicano, México, U.N.A.M., 1974.
- (6) LITVAN KING, Jaime, Algunos conceptos sobre el problema de la acción legal en Arqueología, México, U.N.A.M., 1977, pp. 47-55.
- (7) VALENCIA B. Ariel, La coordinación federal en materia de bienes culturales en arqueología y derecho en México, p. 83-93.
- (8) *ibidem*
- (9) Para una visión amplia acerca de nuestra historia fiscal ver, YAREZ SUÍZ, Manuel, El Problema Fiscal en las Distintas Fases de Nuestra Organización Política, México, 1952. Volúmenes de Impresión de Estampillas y valores. 1958, tomos I y II.
- (10) Ver, BARRAGAN, José, El Acta Constitutiva de 1824 como Pacto Federal, Revista de Administración y Política, No. 7, 3ra. Época, 1971, p. 5-17.
- (11) MARGAIN MANATOU, Emilio, "El Sistema Tributario Mexicano", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, mayo-agosto 1975, Acto III, Núm. 7, pp. 16-18, Para ampliar información sobre sistemas fiscales latinoamericanos.
- (12) CHAPOY BOWIPAZ, Dolores. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. México, UNAM, Investigaciones Jurídicas, 1978.
- (13) Sobre la instauración del I.S.F.M. y los problemas de los gravámenes estatales ver VILLA CALLEJO, Guillermo, ¿Qué es la coordinación fiscal?, México, Investigación Fiscal, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Núm. 3, mayo-junio 1982, p. 34-36.
- (14) MARGAIN MANATOU, Emilio, El Sistema Tributario, p. 2.
- (15) Para una comprensión integral del problema de la Reforma Fiscal integral, ver PRIETO FORTUN, Guillermo, El Sistema de Administración Tributaria del Gobierno Federal, México, Investigación Fiscal, mayo-junio, 1982.
- (16) Artículo 11 LOPJP.
- (17) EZETA MOLL, Gabriel M., La Coordinación en Materia Tributaria, México, Universidad del Estado de México, Administración y Política, Núm. 7, p. 62

- (18) CHAPOY BONIFAZ, Dolores. Sobre la Imposición de la Riqueza en México. México, UNAM, Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 10
- (19) Para mejor perspectiva del desarrollo y conformación actual del sistema de coordinación fiscal, ver, SHCP. Subsecretaría de Ingresos. Informe sobre las Relaciones entre la Federación y los Estados al término de la III Reunión Nacional de Tesoreros. Vol. I, pp. 5-15

CAPITULO OCTAVO

Los conflictos entre los Estados

I. Introducción

Los litigios constitucionales suscitados entre dos o más entidades federativas, son de gran relevancia para el normal desenvolvimiento de la vida en el Estado Federal Mexicano. La existencia de multitud de órdenes jurídicos que basan su validez en función de la Constitución General de la República, da a nuestro sistema federal un matiz de extraordinaria complejidad. Si imaginamos la convivencia de 31 entidades federativas que tienen un cierto grado de autonomía, además de un presupuesto propio y de un orden constitucional local, podemos percatarnos de la gran multiplicidad que reviste el sistema federal mexicano y la necesidad imperante de un mecanismo de solución de sus controversias.

Por desgracia, el artículo 105 constitucional, no ha sido aplicado en la práctica pues por lo que se refiere a los conflictos entre los estados, hemos de afirmar, que nuestro Máximo Tribunal

sólo ha conocido de un asunto, desde 1917. Esta situación es altamente reveladora de la peligrosa sujeción que han tenido los estados por la federación. Es decir, los conflictos entre estados han existido y existirán en todo sistema federal, pero nuestra realidad constitucional ha provocado que toda desavenencia entre estados sea resuelta en última instancia por la federación, fuera de todo proceso legal que haya sido establecido por la Constitución. Es importante resaltar la necesidad de que la Corte conozca de estos asuntos en virtud de la progresiva y fatal descomposición de los afanes centralistas de la federación y además por el respeto cabal que se debe a nuestra Constitución.

En cuanto a las entidades federativas, es menester señalar, la igualdad jurídica que debe existir entre ellas, en los términos de los artículos 40 y 41 Constitucionales. Esta igualdad, preciso es destacarlo, es puramente formal, pues materialmente, si hablamos de la situación territorial y económica de cada uno de los estados de la República Mexicana, podemos constatar las serias diferencias existentes entre cada uno de ellos. Esta circunstancia nos lleva a hacer resaltar la injusta distribución geopolítica que sufren muchos estados.

En cuanto a las controversias entre estados, estas tienen ciertas características que las asemejan grandemente a los conflictos de naturaleza internacional, *Bernard Schwartz*, en su magistral obra "Los Poderes del Gobierno", afirma que "...la norma

cardinal que rige las decisiones de la Suprema Corte en las controversias entre estados es la misma que controla los fallos de los Tribunales Internacionales, a saber, la de igualdad entre las partes contendientes. El Alto Tribunal, como un Tribunal Internacional, debe arreglar la disputa de tal manera que reconozca los derechos iguales de ambas partes, y a la vez establezca justicia entre ellas" (1).

En México la naturaleza de las controversias entre los estados debe ser netamente jurídica y pueden surgir por muy variadas causas. Esto provoca que la resolución de la Corte adquiera tintes de derecho común interestatal, aunque hay que afirmar, que el Máximo Tribunal tiene en todo tiempo la facultad de imponer su decisión aún coactivamente. Esto la diferencia ampliamente del derecho internacional, que no tiene fuerza legal en sus decisiones.

II. Algunas causas que provocan las controversias entre Estados

Como lo señalamos anteriormente, el desarrollo de este tipo de litigios en nuestro derecho es mínimo, lo que nos orilla a hacer, en algunos casos, suposiciones que aunque no se hayan verificado, pueden en cualquier momento darse en la práctica, y para cuyo debido planteamiento hemos tomado en cuenta la experiencia norteamericana.

1.- Litigios surgidos por la invasión de competencias entre los Estados.

Los estados tienen un orden jurídico autónomo que debe respetar completamente los lineamientos que establece la Constitución General. En este sentido, toda ley o acto que viole algún artículo de la Constitución Federal que afecte la autonomía de otro estado, implica una causal de conflicto entre dos entidades. Un acto estatal que invada las atribuciones que competen a otro estado, como podría ser, una ley cuyos efectos recaigan en personas o cosas situadas en otro estado, es génesis de litigios que de hecho se resuelven por medios diferentes al preceptuado por el artículo 105. En éste orden de ideas, nuestro Máximo Tribunal tiene en todo momento la capacidad para declarar la inconstitucionalidad de una ley y su consiguiente declaratoria de nulidad; hablamos así del control de la Corte sobre todo el derecho estatal.

2.- Litigios por causa de territorio.

Los conflictos territoriales surgen en los estados federales cuando por muchas razones no se determinan los límites que dividen a cada estado. Como lo destacamos en el capítulo IV del presente trabajo, una de las causas principales para la creación

del sistema federal en los Estados Unidos, fué la impotencia de la Confederación para imponer sus resoluciones, tratándose de conflictos de límites entre las 13 ex-colonias Británicas.

En primer término debemos señalar que la Constitución Mexicana prevé la existencia de conflictos de límites entre los estados y así en su artículo 46, establece lo siguiente:

"Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, la arreglaran o solucionarán en los términos que establece esta Constitución"

En este orden de ideas, nuestra Ley Fundamental contiene dos mecanismos para resolver los problemas de límites entre los estados: el establecido en la fracción IV del artículo 73, que da al Congreso de la Unión la facultad de resolver las diferencias de límites siempre y cuando no adquieran un carácter contencioso. El segundo mecanismo es el preceptuado en el artículo 105, en el que se configura un litigio constitucional, es decir, el problema tiene un carácter contencioso.

En vista de estos dos mecanismos podemos percatarnos de que muchos problemas de demarcaciones entre los estados se han resuelto por la vía amistosa y esta situación ha existido por la unidad y cordialidad que debe existir en nuestro sistema fe-

deral. Pero en el momento en que dichos conflictos no se puedan dirimir amistosamente, surge la necesaria intervención del poder judicial federal a través del litigio constitucional.

En lo que se refiere a nuestro país, la ocurrencia de conflictos contenciosos entre los estados no fué muy numerosa. En nuestra opinión, ello se debió a tres circunstancias: la primera fué la mencionada facultad del Congreso de la Unión para resolver este tipo de problemas por la vía amistosa. La segunda fue la poca población que existía en el siglo pasado en nuestro país, por lo que no había interés en fijar los límites entre los nuevos estados, los que resultaron ser en general una mera división de las provincias coloniales que existieron hasta la Independencia. La tercera causa, fue la pérdida en el siglo pasado de la mitad del país a manos de nuestros vecinos del norte.

Cabe hacer notar, que las controversias de límites entre los estados, en numerosas ocasiones se resolvieron a través del arbitraje que dirimía el conflicto, sin llegar a la Suprema Corte ni al Congreso. A continuación desarrollaremos los casos que pudimos encontrar, los cuales son raros y muy antiguos, pues datan del siglo pasado.

A) El caso Coahuila VS Durango.

La única ocasión que pudimos detectar controversias entre estados, en que se haya llevado el asunto a la Suprema Corte, es el que sostuvieron el estado de Coahuila con el de Durango. En este caso, los abogados del estado de Coahuila demandaron la ejecución del laudo arbitral pronunciado el día 25 de octubre de 1892 por el general *Porfirio Díaz*, entonces presidente de México. La disputa surgió porque no se identificaron las mojoneras del lugar en que cambió de curso el río Nazas. La Suprema Corte dio entrada a la demanda, el día primero de enero de 1921, basándose en lo dispuesto por el artículo 105 constitucional.

El asunto se prolongó sin resolución por muchos años, pues las partes dejaban el caso en el olvido, y sólo cuando cambiaban los gobiernos estatales, algunos gobernadores lo resucitaban, sin éxito alguno. Esto sucedió hasta el día 18 de septiembre de 1934, en que un auto del secretario de acuerdos del pleno de la Corte determinó que el expediente se fuera al archivo.

B) El caso Jalisco VS Colima.

La disputa de límites entre Jalisco y Colima es un ejemplo de arbitraje, donde las partes contendientes por múltiples razones, evitaron llevarlo al conocimiento judicial. Es importante resaltar este asunto, en virtud de las consecuencias tan graves

que provocaría su resolución hablando en la actualidad. Si se le diera la razón a Jalisco, el estado de Colima se vería privado de una de las fuentes de ingresos más importantes pues, el conflicto se refiere a la mina de Peña Colorada, la cual está situada, entre el municipio de Minatitlán, Colima y el municipio de Tolimán, Jalisco. La trascendencia de la resolución de este problema, es que podría modificar sensiblemente al mapa geopolítico del país. En este sentido, opinamos que nuestro Máximo Tribunal debe decidir muy atento a la conveniencia social y económica del país; y no tanto fijarse, en argumentos y circunstancias, en muchas ocasiones ajenas por añejas.

3.- Litigios entre Estados surgidos por la utilización de aguas provenientes de un río interestatal.

En los Estados Unidos, donde una buena parte de sus ríos son navegables, surgieron algunos conflictos por el uso de aguas fluviales. Estos problemas se suscitaban por la desviación de las aguas, o por la contaminación que provocaba el estado superior que perjudicaba al inferior.

Es conveniente destacar, que en los países donde existen ríos de importancia, no es raro que surgan controversias entre estados, pues los ríos son de gran relevancia para el desarrollo económico de los estados ribereños. En lo que toca a México, no

hemos tenido asuntos litigiosos por el uso de aguas en nuestros ríos, en virtud de que éstos son poco navegables, y en general tienen poco caudal de agua.

4.- Conflictos surgidos por la violación, por parte de un Estado de algún convenio interestatal.

Entre los estados continuamente se firman convenios, de las materias más variadas, los cuales, en general, tienden a impulsar el desarrollo de zonas o municipios limítrofes entre dos o más entidades federativas.

Los problemas pueden surgir si un estado desconoce o no cumple un convenio en que se obligó a realizar determinadas actividades. En este aspecto, es trascendente la actuación de nuestra Suprema Corte de Justicia, para resolver estos conflictos pues son de gran importancia económica. Nos interesa destacar esta causa de conflictos, en virtud de que son múltiples y de lo más variado los convenios que realizan los estados entre sí.

5.- Controversias suscitadas por la violación por parte de un Estado del artículo 117 constitucional en sus fracciones IV, V, VI y VII.

La fracción IV se refiere a la prohibición absoluta a los estados de "Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen el territorio" .

La fracción V del mismo artículo dicta: "Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera".

La fracción VI establece: "Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía".

Por último, la fracción VII del mencionado artículo 117 preceptúa: "Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

Estas prohibiciones de los estados encuentran un antecedente muy importante, en la Constitución de Estados Unidos, en virtud de la cláusula del comercio, que establece el tratamiento igual y libre entre los diversos estados que componen la Unión.

El artículo 117 en las fracciones que hemos transcrito anteriormente, envuelve la cláusula de comercio en nuestra Ley Fundamental. En la convivencia entre estados no debe haber traba alguna en lo que respecta a relaciones comerciales y económicas; la normatividad la fija exclusivamente la federación con el fir-

me propósito de evitar tensiones entre los estados causadas por transacciones comerciales complejas, que orillan fácilmente a malos entendidos.

Pueden surgir multitud de problemas entre los estados, que los lleven a un conflicto jurídico que tenga que ser resuelto por nuestra Suprema Corte. Si un estado incumple algún artículo de la Constitución General de la República, como puede ser, el 119 que se refiere a la obligación de cada estado para entregar sin demora los criminales a otro estado, o cualquier otro precepto. Así llegamos a la conclusión, de la imperiosa necesidad de darle efectividad al artículo 105 constitucional, para que la Suprema Corte de Justicia conozca de estos asuntos, que irán aumentando a medida que se descentraliza el país y crezca la vida nacional en todos sus órdenes.

NOTAS DEL CAPITULO OCTAVO

- (1) SCHWARTZ, Bernard, Los Poderes del Gobierno, México, ed. Facultad de Derecho, UNAM, 1966, tomo I, p.

CAPITULO NOVENO

Las controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos.

I. La identidad de decisiones fundamentales que tienen la Constitución General y las Constituciones Estatales.

Las entidades federativas o estados, son esferas de poder creadas constitucionalmente, que configuran al Estado Federal. Como habíamos apuntado en el capítulo cuarto del presente trabajo, el Estado Federal es una forma de descentralización política, donde los estados gozan de autonomía para variadas funciones, pero deben respetar siempre y en todo momento lo establecido por la Constitución General. En este orden de ideas, es menester revisar el artículo 40 Constitucional el cual establece que México es una República, representativa, democrática federal, que cuenta con Estados Libres y "Soberanos", los cuales están unidos a la federación por la Constitución General del país.

El artículo 41 Constitucional establece en su parte conducente, que las Constituciones de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Podemos, por lo tanto, llegar a la conclusión de que los estados de la república tienen ciertas restricciones en cuanto a su organización, pues no pueden desconocer determinados artículos Constitucionales que hacen referencia a la forma como se deben constituir.

Las restricciones a los estados que impone la Constitución, nos llevan a hablar de la identidad de las decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas (1). En este sentido, debemos referirnos a los artículos 115 y 116 de la Constitución, los cuales obligan a los estados a constituirse respetando los lineamientos generales que fija la Constitución del país.

El primer párrafo del artículo 115 Constitucional dispone que los estados de la federación adopten, en su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, basando su división territorial en el municipio libre.

Por su parte, el artículo 116 Constitucional fija la clásica división tripartita de poderes, al disponer lo siguiente:

"El poder público de los Estados
se dividirá, para su ejercicio, en
Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sólo persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo".

El mismo artículo fija las normas mínimas que regulan el ejercicio de los tres poderes estatales, por ejemplo la no reelección de los gobernadores, el tamaño de su Cámara de Diputados, la representación proporcional, los elementos para la integración del Poder Judicial Estatal, etc.

Con lo anterior podemos concluir que los estados, al pertenecer al Pacto Federal, tienen fijadas por la Ley Fundamental, las grandes decisiones a las que se tendrán que sujetar. El hecho de que la Constitución les obligue a adoptar una forma de gobierno republicana, representativa y popular, además de dividir el ejercicio del poder en las tres ramas tradicionales, denota la identidad de decisiones fundamentales que deben compartir los estados al formar parte de la República Mexicana.

II. La Naturaleza de los Conflictos entre Poderes de un mismo Estado

El litigio Constitucional entre los poderes de un mismo estado, o más correctamente, entre los órganos del poder de un mismo estado; debe ser de naturaleza jurídica. Como ya se había mencionado en el presente trabajo, a partir de las discusiones del

Congreso Constituyente de 1917, quedó claro que la Corte conocería siempre de asuntos jurídicos, y la Cámara de Senadores se evocaría a los asuntos de naturaleza política.

Los conflictos entre poderes de un estado, quedan en la frontera entre lo político y lo jurídico. Con esto queremos precisar la dificultad que, desde el siglo pasado, se ha tenido para distinguirlos claramente.

1.- La Constitucionalidad de los actos de los Poderes.

Jurídicamente, una controversia entre poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, nos hace acudir, en primer término, a la Constitución General de la República, pues por el respeto que se le debe, ésta norma, la fundamental del país, debe ser acatada y respetada por los órganos federales y por los locales.

Determinada en primer término la inamovible obligación de respetar la Constitución del país, es menester entrar en el análisis de otras causas de conflictos entre los poderes locales.

Las disputas entre poderes locales, para que conozca de ellas la Corte, según lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, pueden ser muy variadas, pero deben ser jurídicas, aunque no impliquen directamente daños a la Constitución General, pero que impliquen violaciones a las constituciones locales. Con esto

queremos apuntar que en las relaciones -normales- entre los poderes, puede haber múltiples venganzas de conflicto que, aunque no transgredan de forma inmediata a la Constitución Nacional forzosamente lo deben de hacer a la estatal. Se dice relaciones "normales", en virtud de que, si llegase a existir violencia en el estado, se configurarían los supuestos políticos para que entrara la Cámara de Senadores, motu proprio, a conocer del asunto, según lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 Constitucional.

Los conflictos jurídicos entre los poderes de una entidad federativa, surgen a raíz del desarrollo normal de las atribuciones y actividades de cada poder cuando aplican las normas constitucionales locales que les asignan facultades y obligaciones, y las aplican mal, las desconocen, o por cualquier otra causa que motive un perjuicio para el desarrollo normal del orden jurídico local. Generalmente las relaciones entre los poderes deben ser de amistad y coordinación entre ellos, por lo que es muy raro que se suscite un pleito de tal envergadura para que recurran al Máximo Tribunal.

El maestro *Manuel González Oropeza*, en su investigación sobre la "Intervención Federal en la Desaparición de Poderes" (1), plantea hipotéticamente algunos supuestos de controversias constitucionales entre los poderes de un mismo estado, que por su interés intentaré apuntar los que me parecen de mayor importancia:

En primer término, se refiere a los actos del Gobernador:

* Cuando se niegue a promulgar una ley o decreto dado por la Legislatura, creyendo que son inconstitucionales.

* Cuando sin aprobación de la Legislatura, ejerza un presupuesto que no fue sancionado.

* Cuando el ejecutivo estatal se niegue a hacer cumplir las sentencias de los Tribunales locales o deje de prestar su auxilio al poder judicial.

* Cuando ordene el encarcelamiento de funcionarios que gozan de fuero, sin haber tramitado su desafuero correspondiente, ante la Legislatura.

En segundo lugar se refiere el constitucionalista mencionado a los actos de la legislatura que puedan hacer surgir conflictos entre poderes estatales:

* Cuando temerariamente suspenda en forma definitiva a los miembros de los ayuntamientos.

* Cuando sin causa justificada se niegue a conceder licencia temporal para separarse de su cargo al gobernador y a los magistrados.

* Cuando se niegue a aprobar en su totalidad los proyectos de presupuesto de egresos que el gobernador le presente.

* Cuando dicte leyes que restrinjan la facultad de los municipios de administrar sus haciendas.

Por último, *González Oropeza* plantea los actos del Poder Judicial que puedan causar controversias constitucionales:

* Cuando el Tribunal Superior se niegue a conocer como jurado de sentencia, de las causas de responsabilidad por la comisión de delitos oficiales, por parte del gobernador, los diputados y miembros de los ayuntamientos.

Como es fácil notar, las hipótesis que sugiere el tratadista en cuestión se refieren al mal uso de facultades constitucionales, a las que están sujetos los poderes por su constitución local, que, sobra decirlo, es la cúspide de su orden jurídico estatal y por tanto siempre deben respetar.

En conclusión, podemos afirmar, que la palabra "inconstitucionalidad", a la que se refiere el artículo 105 Constitucional, se dirige a los dos órdenes jurídicos que forman al Estado Federal, a saber, el federal y el estatal. Es más, en nuestro punto de vista, la palabra inconstitucionalidad, es tan enfática en el artículo 105, en virtud de la confusión que existió en nuestro desarrollo constitucional, entre cuestiones políticas y controversias jurídicas. Nuestro constituyente quiso dejar muy claro, que la Suprema Corte de Justicia debía conocer asuntos donde se cuestionara la inconstitucionalidad, es decir jurídicos; y el Senado de la República debía quedarse con las cuestiones políticas.

2.- Los Conflictos de Naturaleza Política.

Como se había afirmado en el capítulo tercero, la facultad del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, es también una garantía constitucional.

Es menester precisar lo mejor posible las diferencias existentes entre el litigio constitucional y las cuestiones políticas, en virtud de que es sencillo confundirlas, pues en el fondo toda cuestión constitucional implica una cuestión política (4).

La fracción VI del artículo 76 Constitucional, otorga al Senado la facultad de resolver las "Cuestiones Políticas" que surjan: entre los poderes de un estado, cuando se cubran dos diferentes hipótesis, alternativas; que alguno de los poderes requiera ante el Senado, que esta conozca de un determinado conflicto; o bien que el Senado conozca motu proprio del conflicto, cuando éste sea de tal gravedad, que se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Las cuestiones políticas entre los poderes de un estado tienen antecedentes remotos en el constitucionalismo mexicano. Como en sus orígenes el Senado fué el representante de las entidades federativas, los conflictos que se originaban en ellas, llegaban al conocimiento de dicha Cámara Legislativa.

El maestro *Manuel González Oropeza* hace mención en la obra colectiva "El Senado Mexicano" (3), de los primeros antecedentes de conflictos políticos, que se remontan al año de 1830. Asimismo, anota el citado autor, que el 11 de mayo de 1872, el presidente Benito Juárez, presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra en el cuál confería al Congreso de la Unión la facultad de resolución de conflictos políticos internos de los estados.

Desde 1872 hasta el Congreso Constituyente de 1917, se discutió constantemente si tocaba a la Suprema Corte de Justicia o a la Cámara de Senadores; el conocimiento de "cuestiones políticas".

En el año de 1873 el diputado *José Fernández* estableció los criterios más claros para diferenciar lo jurídico de lo político, al proponer que ante el supuesto de conflicto entre los poderes de un estado, el Senado debía tener la facultad de reconocer a los poderes estatales legítimos, y por lo tanto, pedir al ejecutivo federal, que les otorgase la protección debida.

A continuación nos permitimos transcribir la cita que hace el maestro *González Oropeza*, de algunos casos que *José Fernández* analizó, en relación a los supuestos de conflictos entre poderes en un estado:

* "Conflicto entre dos poderes ilegítimos.- El Senado debe declarar su ilegitimidad y ocurre la desaparición de poderes. Si los poderes ilegítimos no se sometieron, entonces hay una rebelión y deben ser aprehendidos.

* Conflicto entre un poder legítimo y otro ilegítimo. - El Senado reconoce al legítimo y acuerda que el Ejecutivo le proteja contra el ilegítimo. Si éste no se somete, se trataría de rebelión. Sustituir legalmente al poder ilegítimo corresponde al Estado" (*).

El diputado *Fernández* continúa haciendo su clasificación, en relación a los conflictos entre poderes legítimos pero por ser legítimos ya no son políticos, sino jurídicos, y por tanto en nuestro derecho actual deben corresponder a la Suprema Corte. En este sentido, somos de la idea de que los conflictos de naturaleza política deben referirse a la legitimidad en los sujetos y a la elección de los poderes estatales, y por lo tanto no se relacionan en nada con la extensión o atribución de las facultades de éstos.

A) La Doctrina de las "Political Questions"

Los Tribunales angloamericanos tradicionalmente han rehusado ejercer su jurisdicción, en determinados asuntos donde se cree que la intervención del poder judicial es inadecuada; así surgió la doctrina de las "Political Questions". Se piensa que es inadecuada la intervención del poder judicial, aún en cuestiones constitucionales, en determinados asuntos donde se ha dispuesto, que un órgano político los conozca.

La doctrina de las cuestiones políticas nació en el constitucionalismo Norteamericano, a raíz de la célebre sentencia del caso Marbury VS Madison, en la que el Juez *Marshall* declaró: "las cuestiones políticas, por su naturaleza...nunca pueden resolverse en esta corte" (4); se ha rematado la afirmación de tan notable juez con la sentencia del caso Baker VS Carr, del año 1962, con la tajante determinación de que "la no justiciabilidad de una cuestión política es primordialmente una función de la separación de poderes" (5).

Así, en el desenvolvimiento del derecho constitucional norteamericano, la Corte nunca ha conocido de cuestiones políticas y con el desarrollo de su jurisprudencia, los jueces han establecido que las cuestiones políticas, tienen los siguientes rasgos:

* Cuando sea un asunto relativo a una materia confiada constitucionalmente a un departamento político coordinado.

* Cuando exista un caso en que no haya normas judicialmente distinguibles y manejables para resolverlo.

* Cuando la resolución implique una inicial determinación política reservada a discreción que no corresponda al poder judicial.

* Cuando la resolución del Tribunal implique una falta de respeto a los otros poderes.

* Cuando la resolución requiera de una adhesión incuestionable a una decisión política ya tomada.

* Cuando la resolución del Tribunal provoque trastornos, en virtud, de que los otros poderes han decidido sobre el mismo asunto.

En Estados Unidos, las cuestiones políticas, se asignan a un Tribunal Político, como lo es, la Cámara de Senadores, y en términos generales, *Schwartz* afirma que estas son las siguientes:

1a Las relacionadas con la política exterior, que a su vez son:

* Cuestiones que implican el reconocimiento de naciones y gobiernos extranjeros.

* Cuestiones relativas a la Soberanía sobre una esfera determinada.

* Cuestiones que implican la dirección de las relaciones diplomáticas.

* Cuestiones con respecto a la existencia de un Estado de guerra o beligerancia, y a la relación de Estados Unidos con cualquier conflicto.

* Cuestiones relativas a tratados.

2a Cuestiones relativas a la garantía constitucional de una forma republicana de gobierno.

3a Cuestiones que implican la garantía constitucional contra la violencia interior.

4a Cuestiones concernientes a la calidad de legislador y la organización y procedimientos del departamento legislativo.

5a Cuestiones relativas a si las leyes han sido promulgadas válidamente (7).

Las cuestiones políticas nunca han sido definidas precisamente lo que se debe a la dificultad que impera en esa materia. Las relaciones entre los poderes, la capacidad para acceder al poder de los ciudadanos, siempre serán temas polémicos. En nuestro punto de vista, el embrollo existente en cuanto a la distinción conceptual entre lo jurídico-constitucional y lo político, sólo puede ser resuelto con una Ley Reglamentaria de el artículo 105 Constitucional y de la fracción VI del artículo 76 Constitucional, los cuales tendrán que deslindar los asuntos de manera casuística.

III. Los litigios Constitucionales entre los poderes de un Estado, en México.

1.- Algunos mecanismos de intervención federal en las entidades federativas relacionados con las controversias constitucionales.

En el capítulo quinto del presente trabajo, donde se desarrolla sucintamente los antecedentes del litigio constitucional en México, apuntamos el fin de la polémica entre cuestiones políticas y jurídicas, pues con la promulgación de nuestra actual Constitución, quedó bastante claro el terreno, aunque, volvemos a repetir, se necesitan sendas leyes reglamentarias de los artículos 76, fracción VI y 105 Constitucionales.

En México la facultad de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias entre los órganos del poder de un estado sobre la constitucionalidad de sus actos, se ve complementada por instituciones análogas, que tienen como fin, la preservación del federalismo, y la protección de los estados federados.

A) La Facultad del Senado de declarar desaparecidos los poderes en los Estados.

El artículo 76, en su fracción V, consagra una garantía constitucional, pues tiende a reparar el daño que ha sufrido la Constitución General en cuanto a su respeto, pero además, envuelve una forma de tutelar y perpetuar el sistema federal de gobierno.

Como analizamos en el capítulo tercero el Senado puede declarar que han desaparecido los poderes en una entidad federativa y que, por tanto, ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional.

Como es fácil observar, la fracción V del artículo 76, tiene consecuencias prácticas parecidas con las de la fracción VI del mismo artículo, y con el artículo 105 de la Constitución.

Generalmente la desaparición de poderes envuelve un problema político, pues implica un quebrantamiento del orden constitucional, por parte de los poderes del estado, que no puede ser combatido por otros recursos jurídicos, como el amparo o el litigio constitucional.

Desgraciadamente la Ley Reglamentaria de esta fracción V del artículo 76 Constitucional se tardó 61 años en ver la luz, pues fué promulgada en el año de 1978, y no como debió haberlo sido, desde 1917.

El hecho que no hubiese existido una ley reglamentaria provocó una serie de abusos, pues, como afirma *González Oropeza*: "se ideó únicamente como una medida para solucionar el vacío de Poder ocurrido en los Estados Federados, se ha aplicado en forma extensiva, como remedio efectivo para solucionar la corrupción de los gobernantes estatales, para dirimir algunas cuestiones electorales o, en el peor de los casos, para servir de correctivo de las relaciones personales e institucionales, no cordiales, entre los gobernantes locales y federales" (*).

Bajo nuestro punto de vista, lo más grave ha sido que por el abuso de la facultad declarativa del Senado, se ha truncado el desarrollo del litigio constitucional.

B) El artículo 122 Constitucional.- La Garantía Federal.

Inspirados en la Sección IV del artículo 4^o de la Constitución de los Estados Unidos, los constituyentes de 1824, incorporaron esta garantía del sistema federal. En nuestra Constitución, el precepto se aprobó por unanimidad.

La garantía federal se refiere a la protección que la federación debe otorgar a los estados. Esta tutela se desarrolla de dos formas. La primera, es cuando la entidad federativa sufre una invasión o violencia exterior, en este caso la federación interviene de oficio.

La segunda forma que supone el artículo 122 Constitucional, es cuando exista sublevación o conflicto interior; en este caso, la ayuda debe de ser solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo.

Hablar de sublevación o conflicto interior puede ser un asunto muy parecido a los conflictos políticos que prevé la fracción VI del artículo 76; y por tanto es relevante destacar la posibilidad de solucionar un conflicto a través del 122 y no del 76. Aunque como bien lo aclara el doctor *Jorge Carpizo*, a partir de 1874, con el surgimiento de las novedosas facultades que se asignaron al Senado, la garantía federal perdió importancia (*).

C) La Facultad del Senado de resolver las cuestiones políticas entre los poderes de un Estado.

Como ya lo vimos repetidamente, esta facultad del Senado tiene como fin, la protección de las entidades federativas, por parte de la federación para conservar la paz y la normatividad que ofrecen las instituciones políticas.

Considero que la única forma de evitar las confusiones existentes entre la Corte y el Senado en cuanto al conocimiento de los asuntos jurídicos, para la primera, y políticos para el segundo, será cuando exista una jurisprudencia de la Corte que vaya desbrozando entre lo jurídico y lo político, pero para ello se requiere del normal funcionamiento del litigio constitucional.

IV. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sólo seis asuntos pudimos detectar que hayan llegado a la Suprema Corte de Justicia, que versaran sobre los conflictos entre los poderes de un estado. A continuación haré una relación de estos asuntos destacando lo resuelto por nuestro Máximo Tribunal.

* La Suprema Corte aceptó ser competente en estos asuntos, pero debido a la inexistencia de una ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, que regulara el procedimiento a seguir; declaró que el juicio se debería sustanciar conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se hizo en el capítulo séptimo de anotaremos, fecha, tomos de publicación de la Ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y motivo del asunto de los siguientes casos.

II-IX-1918; Tomo III, p. 769, 5a. Época; Controversia Constitucional entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado de Nayarit.

* Hubo tres juicios en los que unos municipios, interpusieron demanda haciendo uso del artículo 105 Constitucional y la Corte se declaró incompetente arguyendo que los ayuntamientos no constituyen un cuarto poder, que no tienen el carácter de poder político y que además carecen de jurisdicción sobre todo el territorio del estado.

29-III-1919; Tomo IV, p. 729, 5a. época; Controversia Constitucional entre el ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla.

26-VIII-1935; Tomo XLV, p. 3577, 5a. época; Controversia suscitada entre el ayuntamiento de la ciudad de Mutilde, Yucatán y los poderes legislativo y ejecutivo del propio Estado.

06-IV-1936; Tomo XLVIII, p. 349, 5a. época; Controversia (Estado de México).

Cabe resaltar, que en una gran parte de las constituciones estatales, se faculta al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de los conflictos jurídicos que surjan entre los poderes del estado y los ayuntamientos, así como aquellos que se susciten entre los municipios (10).

También tiene interés apuntar la iniciativa de reforma que no prosperó, que planteó la diputación del Partido Acción Nacional, el 23 de diciembre de 1970, al artículo 105 Constitucional; donde se incluía a los municipios como sujetos en el litigio Constitucional.

* Caso en que la Corte se declaró competente para resolver las controversias entre los poderes de los estados. Preciso que la competencia no se abre de oficio, es decir, que se necesita la demanda del poder que se sienta ofendido. Asimismo, se asentó, que el fallo debe producirse dentro del procedimiento; y que debido a la inexistencia de ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, el procedimiento se iba a sustanciar, como juicio ordinario.

15-IX-1946, Tomo XL, p. 596, 5a. época; Competencia.

* En el año de 1921 hubo un asunto que no se adecuaba en nada a lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, pero que vale la pena consignarlo en el presente estudio. Fue una controversia constitucional que se suscitó entre el ejecutivo federal y

el Senado de la República; en este asunto, habría un litigio entre poderes federales, y no existe artículo alguno que otorgue competencia al Máximo Tribunal para conocer de estos asuntos. La Corte, como se esperaba, se declaró incompetente, aduciendo que si daba entrada al asunto, se violaría el principio de división de poderes, y que ningún poder (federal) tiene preeminencia sobre otro.

23-II-1921, Tomo VIII, p. 1063, 5a. época; Controversia Constitucional suscitada entre el ejecutivo federal y el Senado de la República. Reconocimiento de los poderes en Michoacán.

NOTAS DEL CAPITULO NOVENO

- (1) CASPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, p. 97.
- (2) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, La Intervención Federal en la desaparición de poderes, México, UNAM, 1983, p. 103.
- (3) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, El Senado Mexicano, por la razón de las leyes, tomo III, México, Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1987.
- (4) supra nota 3, p. 78
- (5) SCHWARTZ, Bernard, Los Poderes del gobierno, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1966, tomo I, p. 577
- (6) idem
- (7) idem p. 578
- (8) supra nota 2, p. 88
- (9) supra nota 1, p. 119
- (10) Estos son los casos de las Constituciones de los Estados de Baja California Sur (art. 25); Campeche (art. 88); Chihuahua (art. 109); Durango (art. 97); Hidalgo (art. 67); Morelos (art. 99); Mayarit (art. 122); Oaxaca (art. 127); Querétaro (art. 109); Sinaloa (art. 104); Sonora (art. 120); y, por último Veracruz (art. 105); Congreso de la Unión, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, segunda edición, México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo II, pp. 206-208.

CONCLUSIONES

(1) **Concepto de constitución.**- La constitución se concibe en este trabajo, no en sentido estricto como el documento constitucional sino que se contempla desde un perfil muy amplio que abarca trascendentes mecanismos que el hombre ha ideado para mejorar la convivencia, como el marco ideal para integrar un estilo de vida democrático; además, como un intento de abolir, mediante las normas jurídicas la injusticia y la arbitrariedad, y pugnar por un mundo más libre, donde se distribuya equitativamente la riqueza. La constitución ha demostrado ser un instrumento eficaz en la consecución de los fines de toda sociedad organizada, que son, entre otros, la paz, la libertad y el progreso. El orden constitucional desde cualquier punto que se vea es un medio indispensable en el desarrollo del mundo actual.

(2) **Aspectos coincidentes en las definiciones de constitución.**- Al hacer el análisis de los conceptos brindados por los estudiosos de este tema, nos pareció encontrar constantes en todos ellos. Estas constantes son: a) La idea de la soberanía, y la necesidad de que el pueblo sea su titular. b) La creación del Estado a través de normas jurídicas, que en su primer estadio son de naturaleza constitucional. c) La característica de

que toda norma constitucional es creadora del orden jurídico, derivándose de esta idea, el principio de la supremacía de la constitución así como el de la mayor dificultad para reformarla. d) El contener un catálogo de los derechos que tutelan al individuo y a los grupos sociales desprotegidos, frente al poder del Estado. e) La regulación constitucional de la participación del ciudadano en los órganos del poder.

(3) La defensa de la constitución, los medios protectores de ésta y la justicia constitucional.- La constitución necesita contar con mecanismos para su defensa contra los diarios embates de la realidad que tienden a desconocerla o violarla.

En este orden de ideas, surge la defensa de la constitución como un concepto de no muy lejana creación, que se refiere a los instrumentos para la debida adecuación de la constitución a la realidad del Estado al que rige y a procurar su propia conservación.

Dentro del concepto genérico de defensa de la constitución se encuentran dos importantes aspectos: el primero que ha sido llamado por la doctrina como los "medios protectores" de la constitución, encargados de conseguir su correcta aplicación por los órganos de autoridad, sin que se trate de transgresiones a la constitución, por lo cual podríamos calificarlos como medios ordinarios. Por otra parte, el segundo aspecto de la defensa de

la constitución es la llamada justicia constitucional que tiene por objeto lograr, a través de las garantías constitucionales (políticas o jurisdiccionales), el restablecimiento de la ley fundamental, cuando ésta ha sido violada, por lo que a estos medios podríamos calificarlos como extraordinarios. Uno de ellos es el litigio constitucional.

(4) Los campos de aplicación de la justicia constitucional.- La doctrina encabezada en México por el doctor Héctor Fix Zamudio, establece que la justicia constitucional abarca, a su vez, tres sectores: a) La jurisdicción constitucional de la libertad que se refiere a la protección de los derechos individuales o sociales de los gobernados. b) La jurisdicción constitucional orgánica, que se encarga de resolver los conflictos entre los órganos de poder de un Estado, los que generalmente se refieren a las violaciones de sus respectivas competencias. c) La jurisdicción constitucional internacional que está encaminada a resolver los conflictos entre Estados libres e independientes, bajo las normas del derecho internacional público.

(5) Las garantías que integran la justicia constitucional mexicana.- La Constitución Mexicana de 1917 contiene las siguientes garantías constitucionales: el Juicio de Amparo, la Función Jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia consignada en el párrafo tercero del artículo 97; el Litigio Constitucional y las

Controversias en que la Federación es parte, previstos en el artículo 105 constitucional. Todas estas garantías son encomendadas en cuanto a su conocimiento y resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que podemos concluir que forman la jurisdicción constitucional mexicana.

Por otra parte, existe el juicio político establecido en el título cuarto de nuestra Ley Fundamental. De acuerdo con el artículo 76, fracciones V y VI existe la facultad de la Cámara de Senadores de declarar desaparecidos los poderes en una entidad federativa y la competencia de la misma cámara legislativa de resolver las cuestiones políticas que surgan entre los poderes de un estado, se trata en ambos casos de garantías constitucionales cuya resolución se encomienda a un órgano de naturaleza política.

(6) El amparo como garantía efectiva en México.- Las garantías constitucionales mexicanas han funcionado en una forma muy desigual pues en la realidad el juicio de amparo ha sido la única garantía que ha operado eficientemente y por tal motivo se ha abusado de ella, convirtiéndola en una institución tan compleja que podría llegar a la hipertrofia. Por lo que toca al litigio constitucional, por lo menos hace 50 años no se ejerce, en detrimento de la constitución y del propio sistema federal, todo lo cual redundo en perjuicio del Estado y del mismo pueblo.

(7) El sistema federal y la necesidad de contar con el litigio constitucional.- El nacimiento del primer estado federal en el mundo, es decir de los Estados Unidos de Norteamérica, se vió precedido de numerosos conflictos entre las ex-colonias británicas que se habían confederado. Surgió así la conveniencia de crear un poder judicial general que resolviera las controversias entre los estados y entre éstos y la esfera federal de gobierno. Este es el primer antecedente del litigio constitucional en los estados federales, si bien es importante señalar que ésta institución también se utiliza en sistemas centrales de gobierno.

(8) El desarrollo del litigio constitucional en México.- En nuestra historia constitucional, sobre todo si hacemos referencia al siglo XIX, ha existido un peculiar desenvolvimiento del sistema federal, que influyó sobre el litigio constitucional ya que fué confundido muy a menudo con el juicio de amparo, sin tomar en cuenta que el primero es una acción exclusiva de los órganos de poder cuando surge un conflicto entre ellos en cuanto a invasión de competencias; en cambio el amparo es una acción otorgada a los particulares utilizada cuando alguna autoridad les ha violado o infringido algún derecho.

(9) La competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia.- Siguiendo los lineamientos generales del constitucionalismo norteamericano, la Constitución Mexicana asigna en forma exclusiva a la Corte, en el artículo 105 la resolución de determinados asuntos de gran relevancia, tomando en cuenta que se trata de la instancia judicial suprema en el orden constitucional. La particularidad de esta competencia originaria es que no puede ser modificada sino mediante una reforma a la Ley Fundamental.

(10) El artículo 105 constitucional.- Este artículo está integrado por dos instituciones diversas. La primera es el litigio constitucional, que se refiere a las controversias surgidas entre estados, entre los poderes de un estado y entre la federación y uno o más estados. La segunda institución es la que contempla las controversias en que la federación es parte. La distinción surge cuando en este tipo de juicios en que la federación es parte únicamente los particulares constituyen la contraparte, por lo cual difiere de la concepción del litigio constitucional en el cual las partes deben ser entes de poder y nunca lo pueden ser los particulares.

(11) Procedimiento actual en el Litigio Constitucional.- Se dice en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal que es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que deberá conocer de las controversias a que se refiere el artículo 105.

Ni una palabra más nos dijo el legislador en esta ley, que en todo caso debió referirse al procedimiento a seguir en estos litigios constitucionales. Considero ésta omisión como una verdadera laguna de la legislación.

(12) La sentencia emanada del pleno de la Suprema Corte de Justicia.- Es bien sabido que en términos generales las sentencias tienen efectos particulares, es decir que sólo atañen como en el amparo al particular que promueve. En el caso del litigio constitucional, en cambio las sentencias que dicta la Suprema Corte tienen efectos generales para todos los individuos que se encuentran colocados bajo los supuestos de esas sentencias

Es importante que el litigio constitucional posea efectos erga omnes, pues implica la necesaria igualdad de todos ante la ley, por lo que su uso regular podría sentar precedentes para que se suprimiera la Fórmula Otero en cierto tipo de sentencias de amparo, fórmula que en su origen fue la llave maestra del juicio, pero que en la actualidad debe ser atenuada.

(13) Las controversias entre la federación y los estados.- En un sistema federal es preciso que exista un proceso determinado para la resolución de conflictos entre las esferas de poder fede-

ral y estatal. Sin embargo la experiencia que ha tenido la Suprema Corte en cuanto a la resolución de estos conflictos ha sido muy escasa.

Por desgracia mucho factores han impedido un conveniente desarrollo del litigio constitucional en nuestro país, sobre todo de carácter político. Para nadie es extraño que México ha tendido a centralizarse constantemente y además se ha concentrado esa centralización en una forma exagerada en el poder ejecutivo federal. Asimismo, es importante señalar que los estados de la república se encuentran exageradamente subordinados económica y políticamente, al poder centralizado.

La actual situación económica, política y social del país precisa de la descentralización, por lo que es indispensable devolver a las entidades federativas su relevancia constitucional y por tanto utilizar un mecanismo efectivo para que en los términos del artículo 105 puedan desahogarse las controversias correspondientes.

(14) La importancia del caso Oaxaca.- En 70 años se han presentado diez conflictos dentro de los cuales sobresale el Caso Oaxaca porque representa un esfuerzo por delimitar claramente las facultades de los estados y la federación; porque distingue con precisión entre el "amparo soberanía" y el litigio constitucional y porque además de considerar indiscutible su com-

petencia originaria, fija muy claramente los supuestos de procedencia de la acción constitucional a que se refiere el artículo 105.

(15) Las controversias entre estados.- En el desarrollo constitucional mexicano es indispensable fortalecer por las razones antes expuestas la mecánica del litigio constitucional en los conflictos que se susciten entre dos o más estados, los que hasta ahora en la mayoría de los casos se han solucionado a través de negociaciones políticas dirigidas por la federación. Por otra parte es conveniente dar vida a esta forma de litigio constitucional, en virtud de que estos conflictos son recurrentes, y sería deseable que se resolviesen bajo los postulados del derecho.

(16) Los conflictos surgidos entre los poderes de un estado sobre la constitucionalidad de sus actos.- En un estado puede haber variados tipos de controversias entre sus órganos de poder, como las fijadas en el artículo 76 fracción VI (políticas), o en el 105 (jurídicas). En el desarrollo constitucional no se ha distinguido con nitidez la diferencia entre los problemas políticos y los jurídicos, debido en parte a la falta absoluta de juicios, a que no se ha reglamentado el artículo 105 y a que se ha recurrido en muchos casos a la "solución política".

(17) La necesidad de una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.- Una de las principales razones de la falta de aplicación del litigio constitucional ha sido la inexistencia de una ley que reglamente al artículo 105, tanto por cuanto se refiere a los supuestos de la acción como al debido procedimiento, que estimo debe ser sumario.

Esta conclusión es la última y la expongo con la esperanza de que sea acogida por quienes, con mayores títulos que el que esto escribe, sea desarrollada y en su caso aprobada por el Poder Legislativo, en bien de México.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- (1) ALATRISTE DE LA FUENTE, Miguel, El Juicio de Amparo y el Recurso de Casación Civil, Tesis Profesional, México, U.N.A.M., 1948.
- (2) ALVAREZ DEL CASTILLO LABASTIDA, Enrique, El derecho social y los derechos sociales mexicanos, México, Miguel Angel Porrúa, 1981.
- (3) BARRAGAN BARRAGAN, José, El Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, México, ed. U.N.A.M., 1978.
- (4) BOBBIO, Norberto, et al, Diccionario de Política, México, ed. Siglo XXI, 1982.
- (5) BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, México, ed. Porrúa, 1977.
- (6) CAMPILLO, Aurelio, Tratado elemental de Derecho Constitucional Mexicano, México, Tipografía la Económica, 1928.
- (7) CARDENAS, Raúl, La responsabilidad de los servidores públicos, México, ed. Porrúa, 1980.
- (8) CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México, ed. sig. XXI, 1985.
- (9) CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, U.N.A.M., 1980.
- (10) CARPIZO, Jorge, La constitución mexicana de 1917, México, ed. U.N.A.M. 1980.
- (11) CARSON L., Hampton, The history of the Supreme Court of the United States, with biographies of all the chief and associate justices, Filadelfia, ed. P.W. Ziegler, 1900.
- (12) CARRILLO FLORES, Antonio, La justicia federal y la administración pública, México, ed. Porrúa, 1973.
- (13) CASTRO, Juventino, Lecciones de Amparo y garantías individuales, México, ed. Porrúa, 1980.
- (14) CONGRESO DE LA UNION, Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, segunda edición, librería de Manuel Porrúa, 1978.
- (15) CROSSMAN, H.S., Biografía del estado moderno, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- (16) CUEVA, Mario de la, Teoría de la Constitución, México, ed. Porrúa, 1982.
- (17) CHAPDY BONIFAZ, Dolores, El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas, México, U.N.A.M., 1978.
- (18) CHAPDY BONIFAZ, Dolores, Sobre la imposición de la riqueza en México, México, U.N.A.M., 1980.
- (19) DE LA FUENTE, Beatriz, Arte Funerario Prehispánico Mexicano, México, U.N.A.M., 1974.
- (20) DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, ed. Ariel, 1970.
- (21) EVAN HUGHES, Charles, La Suprema Corte de los Estados Unidos, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1946.

- (22) FARRAND, Max, The framing of the Constitution of the United States, Yale University Press, Stoughton Massachusetts, 1913.
- (23) FERRANDO BADIA, Juan, El estado unitario, el federal y el estado regional, Madrid, ed. Tecnos, 1978.
- (24) FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, México, ed. Porrúa, 1964.
- (25) FIX ZAMUDIO, Héctor, La constitución y su defensa, México, U.N.A.M., 1984.
- (26) GARCIA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Alianza Universitaria Textos, 1984.
- (27) GARCIA RAMIREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal, México, ed. Porrúa, 1981.
- (28) GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, México, U.N.A.M., 1980.
- (29) GONZALEZ AVELAR, Miguel, La suprema corte y la política, México, ed. U.N.A.M., 1979.
- (30) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, El senado mexicano, por la razón de las leyes, México, Cámara de senadores de la República Mexicana, 1987.
- (31) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, México, U.N.A.M., 1983.
- (32) GUERRERO LARA, Ezequiel, et. al., comp., Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, 1917-1982, México, U.N.A.M., 1982.
- (33) GUERRERO, Raúl, Historia General del Arte Mexicano, México, ed. Hermes, 1968.
- (34) HELLER, Herman, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- (35) HERNANDEZ, Octavio, Curso de Amparo, México, ed. Porrúa, 1966.
- (36) KELSEN, Hans, Teoría general del derecho y del estado, México, U.N.A.M., 1969.
- (37) KENT, John, Coentarios a la Constitución de Estados Unidos, México, ed. Imprenta global de Carlos Ramírez, 1874.
- (38) KRICKBERG, Walter, Las antiguas culturas Mexicanas, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1971.
- (39) LITVAK KING, Jaime, Algunos conceptos sobre el problema de la acción legal en Arqueología, México, U.N.A.M., 1977.
- (40) LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la constitución, Barcelona, ed. Ariel, 1979.
- (41) MADISON James, et al, El Federalista, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1957.
- (42) MALDONADO, Adolfo, Derecho Procesal Civil, Teoría y Legislación Federal, del Distrito y Mercantil, México, ed. Antigua librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1947.
- (43) MELGAREJO, José Luis, Antigua Historia de México, México, Secretaría de Educación Pública, 1975.
- (44) MORIEGA CANTU, Alfonso, Naturaleza de las garantías individuales, México, U.N.A.M., 1977.

- (45) OROZCO HENRIQUÉZ, Jesús, La responsabilidad de los servidores públicos, México, ed. Porrúa, 1984.
- (46) OVALLE FABELA, José, Derecho Procesal Civil, México, ed. Harper & Row Latinoamericana, 1980.
- (47) ROMERO FLORES, Jesús, Historia del Congreso Constituyente 1916-1917, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, ed. Gupy, 1985.
- (48) ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, Barcelona, ediciones Ariel, 1966.
- (49) SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, 1981.
- (50) SCHWARZ, Bernard, Los poderes del gobierno, México, U.N.A.M., 1964.
- (51) SEARA VASQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, México, ed. Porrúa, 1981.
- (52) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, Informe sobre las relaciones entre la federación y los estados al término de la III reunión nacional de tesoreros, México, 1984.
- (53) SEPULVEDA, Cesar, Derecho Internacional, México, ed. Porrúa, 1984.
- (54) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, "Habeas Corpus", Diccionario Jurídico Mexicano, México, U.N.A.M., 1981.
- (55) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Introducción al estudio de la constitución, México, ed. U.N.A.M., 1986.
- (56) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Sobre el sistema jurídico y su creación, México, U.N.A.M., 1976.
- (57) TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, ed. Porrúa, 1977.
- (58) TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1957, México, ed. Porrúa, 1957.
- (59) TRIBE, Lawrence, Constitutional Law, Harvard, ed. Harvard University Press, 1982.
- (60) VAAL, Enrique, La ley de responsabilidades como un código de conducta, ed. I.N.A.P., 1930.
- (61) VALENCIA, R., Ariel, La coordinación fiscal en materia de bienes culturales en arqueología y derecho en México, ed. Porrúa, 1980.
- (62) VALLARTA, Ignacio L., El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881.
- (63) YÁNGEZ RUIZ, Manuel, El problema fiscal en las distintas fases de nuestra organización política, México, 1958, Talleres de impresión de estampillas y valores, 1958.
- (64) ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, México, Imprenta de Ignacio Cuapitlán, 1857.

HEMEROGRAFIA GENERAL

- (1) BARRAGAN BARRAGAN, José, "El acta constitutiva de 1824 como pacto federal", Revista de administración y política, núm. 7, 1974.
- (2) BURGDA, Ignacio, "La responsabilidad de los servidores públicos", México, Revista de la Procuraduría General de la República, septiembre, 1980.
- (3) CARPIZO, Jorge, "La soberanía del pueblo", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVI, núm. 40, Enero-Abril, 1983.
- (4) CARRILLO FLORES, Antonio, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la federación", Memoria del Colegio Nacional, tomo X, año 1982, núm. 1., 1982.
- (5) EZETA MOLL, Gabriel, "La coordinación en materia fiscal", México, Universidad del Estado de México, Administración y Política, núm. 7., 1981.
- (6) FIX ZAMUDIO, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo Mexicano", Memoria del Colegio Nacional, México, 1977.
- (7) FIX ZAMUDIO, Héctor, "El amparo en materia administrativa y la revisión fiscal", Revista Ciencia Jurídica, tomo I, año 2, julio-diciembre, 1983.
- (8) FIX ZAMUDIO, Héctor, "El juicio de amparo en materia agraria", Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XXX, núm. 116, mayo-agosto, 1980.
- (9) FIX ZAMUDIO, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", Revista de la Facultad de Derecho de Sinaloa, tomo I, núm. 3, 1967.
- (10) FIX ZAMUDIO, Héctor, "Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de Amparo Mexicano", Memoria del Colegio Nacional, México, 1977.
- (11) FIX ZAMUDIO, Héctor, "Reflexiones sobre la naturaleza procesal del Amparo", Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 56, Oct.-Dic., 1964.
- (12) GAVILLA, Carlos, "El poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América", Revista Argentina de Jurisprudencia, la ley, Buenos Aires, 1957.
- (13) GONZALEZ AVELAR, Miguel, "La suprema corte y la política", Revista del supremo tribunal de justicia del Estado de Durango, octubre de 1981.
- (14) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano", Anuario Jurídico, XI, México, 1984.
- (15) KELSEN, Hans, "La garantía jurisdiccional de la constitución", Anuario Jurídico, vol. VI, 1979.
- (16) MARGAIN MANATOU, Emilio, "El sistema tributario Mexicano", Revista del tribunal fiscal del estado de México, núm. 7, mayo-agosto, 1979.
- (17) MARSHAL, John, "Sentencia en el caso Marbury VS Madison (proyecto)", Revista Mexicana de Derecho Público, México, núm. 3, Enero-Marzo, 1947.

- (18) MONAGHAN, Henry, "Constitutional adjudication, the who and when", Yale law journal, vol. 82, núm. 7, junio, 1973.
- (19) PRIETO FORTUN, Guillermo, "El sistema de administración tributaria del gobierno federal", Investigación Fiscal, México, mayo-junio, 1982.
- (20) VILLA CALLEJO, Guillermo, "¿Que es la coordinación fiscal?", Investigación Fiscal, México, ed. instituto nacional de capacitación fiscal, núm. 3, mayo-junio 1982.

EJECUTORIAS DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION

- (1) Sa. época, tomo II, p. 644, Instancia del general Silvestre G. Mariscal en que denunció un conflicto entre la Federación y el estado de Guerrero.
- (2) Sa. época, tomo II, p. 1046, Conflicto entre la Federación y el estado de Tamaulipas.
- (3) Sa. época, tomo VII, p. 168, Amparo administrativo en revisión, legislatura de Nayarit.
- (4) Sa. época, tomo VIII, p. 1063, Conflicto constitucional entre el Congreso del estado de México, el Senado de la República, el presidente de la república y el gobernador.
- (5) Sa. época, tomo XI, p. 969, Conflicto constitucional entre la legislatura de la unión y el congreso de Veracruz.
- (6) Sa. época, tomo XVIII, p. 134, Juicio constitucional contra la Cámara de Senadores y el presidente de la república, por el gobernador de Nuevo León, la legislatura y el supremo tribunal de justicia.
- (7) Sa. época, tomo XX, p. 935, Declaración de incompetencia del juez de distrito de Michoacán para conocer de un juicio de nacionalización.
- (8) Sa. época, tomo XXI, p. 1495, Conflicto constitucional entre la federación y los poderes públicos de Guanajuato.
- (9) Sa. época, tomo XXIV, p. 266, Competencia.
- (10) Sa. época, Suplemento X, p. 144, Controversia suscitada entre el gobierno de la federación y el gobernador, el procurador general de justicia del estado de Oaxaca y el congreso local, demandando la anticonstitucionalidad de la ley de 13 de febrero de 1932 relativa al dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos.
- (11) Sa. época, tomo III, p. 769, Controversia constitucional entre los poderes ejecutivo y legislativo del estado de Nayarit.
- (12) Sa. época, tomo IV, p. 729, Controversia constitucional entre el ayuntamiento de Tehuacán, Puebla y la legislatura del estado de Puebla.
- (13) Sa. época, tomo XLV, p. 3577, Controversia suscitada entre el ayuntamiento de la ciudad de Mutilde, Yucatán y los poderes legislativo y ejecutivo del propio estado.
- (14) Sa. época, tomo XLVIII, p. 349, Controversia (estado de México).
- (15) Sa. época, tomo XL, p. 596, Competencia.
- (16) Sa. época, tomo VIII, p. 1063, Controversia constitucional suscitada entre el ejecutivo federal y el Senado de la república, Michoacán reconocimiento de los poderes.