

## LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL NECESARIA Y CONTINGENTE EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. SUS IMPLICACIONES EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Germán CISNEROS FARIÁS\*

SUMARIO: I. *Lo que no es el Estado mexicano.* II. *Lo que sí es el Estado mexicano.* III. *El Estado federal mexicano. Precisiones conceptuales.* IV. *Competencias y facultades constitucionales. Concepto y elementos.* V. *La competencia necesaria en el Estado federal mexicano. Análisis.* VI. *La competencia contingente en el Estado federal mexicano. Análisis.* VII. *Aplicación de la competencia necesaria y contingente en las controversias y acciones de inconstitucionalidad.* VIII. *Principios democráticos que subyacen en el orden jurídico constitucional protegido por el Estado federal.*

### I. LO QUE NO ES EL ESTADO MEXICANO

Para arribar a las conclusiones que pretendemos en este trabajo, resulta indispensable aislar nuestro concepto central, referido en este caso al Estado federal mexicano. Para ello habremos de despejar sus características, asumida, por supuesto, su identidad conceptual. Por ahora resulta pertinente diferenciar los aspectos que, en el transcurso de esta investiga-

\* Doctor en derecho por la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; profesor en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

ción, pueden crear algunas confusiones. De ahí la necesidad metodológica de explicar lo que no es el Estado mexicano.

### 1. *No es una confederación de Estados*

Siendo el acuerdo la base jurídica de la confederación entre entidades soberanas o cuasi soberanas, no existe, en consecuencia, una Constitución sancionada por la voluntad mayoritaria.

En la confederación no se extingue la personalidad e independencia de los Estados miembros; por lo que no se crea un nuevo Estado.

El gobierno de la confederación carece de *imperium* para aplicar coactivamente sus decisiones.

Finalmente, los Estados confederados tienen los derechos de secesión y nulificación absoluta; por el primer derecho pueden separarse en cualquier momento, por el segundo, cada Estado es dueño de aplicar o no en su territorio las medidas del gobierno central.

### 2. *No es un Estado unitario*

El concepto de Estado unitario traduce la antítesis entre la centralización y la descentralización, según Kelsen, ya que se opone (como comunidad jurídica centralizada) al tipo de la comunidad jurídica descentralizada; dicha antítesis —insiste el autor mencionado— se presenta, en principio, única y exclusivamente desde el punto de vista del ámbito espacial de vigencia de las normas constitucionales de un orden estatal; es decir, según un criterio estático, sin necesidad de recurrir al momento dinámico de la unidad o la pluralidad de los órganos creadores del derecho.

Parte de la base de que el Estado es un orden jurídico en el que sus elementos (territorio y pueblo) representan las esferas territorial y personal de validez de dicho orden. El poder del Estado es la validez y la eficacia del orden jurídico, en tanto que los poderes o funciones son etapas diferentes de la creación del propio orden. Así, las dos formas fundamentales de gobierno, democracia y autocracia, son modos diversos de creación del orden jurídico.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1979, pp. 214 y 215.

La centralización y la descentralización, generalmente consideradas como formas de organización estatal referidas a la división territorial, tienen que entenderse como dos tipos de ordenamientos jurídicos. La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado radica en la diversidad de sus respectivos ordenamientos legales; o sea que, de hecho, todos los problemas de centralización y descentralización conciernen a la esfera de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas. La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio.

Entonces, podemos concluir que habida cuenta de que en nuestro país se dan ordenamientos jurídicos diversos, con validez espacial diferenciada, no hay la totalidad en la validez requerida para un Estado unitario.

## II. LO QUE SÍ ES EL ESTADO MEXICANO

Por deslinde, de manera comparativa —algunas veces afirmando cierta característica, en otros casos negándola— afianzaremos el concepto de Estado federal en el caso mexicano, por supuesto con la base positiva de los artículos que correspondan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) En tanto que en la confederación hay un acuerdo entre soberanías parciales, en el Estado federal hay una Constitución como ordenamiento jurídico que emana y subraya que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, conservando en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- b) La soberanía de los Estados miembros no desaparece en la confederación, en tanto que el Estado federal supone la desaparición de la soberanía de cada una de las partes para dar nacimiento a un nuevo Estado.
- c) Las figuras jurídicas de secesión y nulificación aparecen como derechos permanentes en una confederación, mientras que en el Estado federal la posibilidad de la autonomía plena o, en su caso, la separación o independencia se encuentran acotadas por normas constitucionales que impiden tal contingencia.

- d) En un Estado unitario existe un cuerpo soberano capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional, mientras que en un Estado federal no existe cuerpo semejante con poder para reglar todos los aspectos de la actividad del país.
- e) La distribución de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales debe poseer una cierta rigidez, en cuya consecuencia aquél tiene poderes limitados y no puede por su propia voluntad ensanchar su competencia.
- f) Si bien en el Estado unitario hay división del poder, el Estado federal se caracteriza por la medida o la importancia de ella, ya que dentro de su estructura los gobiernos locales poseen una órbita de competencia bastante amplia.

### III. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. PRECISIONES CONCEPTUALES

1. A pesar de que este tema ha sido ya tratado por otros investigadores,<sup>2</sup> ahora resulta pertinente su actualización. Su perspectiva anterior obedeció a un diseño teórico del Estado mexicano que, en mucho, ha sido rebasado por la gran diversidad social que ahora nos cobija. En efecto, el desarrollo del federalismo en nuestro país, las constantes controversias constitucionales que a diario se suscitan entre los diferentes órdenes y órganos de gobierno, las agudas discrepancias políticas que en algunos casos llegan a esquemas peligrosos de arrebató social, nos invitan a revisar lo escrito en el pasado.

Ciertamente se trata de una revisión doctrinal de este asunto, ubicado en la geografía mexicana, pero que no es distante a los avatares contemporáneos de los países latinoamericanos. Aun así carece de ubicación territorial específica y se acepta su peso e importancia en la ciencia jurídica.

Con apego metodológico habremos de hacer algunas precisiones conceptuales que se nos antoja fueron hechas de manera rápida respecto de

<sup>2</sup> Madrazo, Jorge, "Facultades expresas", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992, p. 1418; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax, 1972; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981.

algunos conceptos que giran alrededor del título que nos ocupa, en particular los temas de competencia, facultades, atribuciones, órdenes, órganos; agregándole a este deslinde otros conceptos que no fueron tomados en cuenta en los trabajos mencionados, tales como: jurisdicción, equilibrio, división, inherencia, todos ellos retomados desde una visión lógica del tema actual, y despejados en la parte correspondiente.

2. La base del análisis que ahora iniciamos se orienta en el principio de identidad. En efecto, el principio lógico de identidad en el Estado federal<sup>3</sup> debe reflejarse en todas y cada unas de las competencias y facultades que el cuerpo constitucional posee, so pena de perderse tal principio y, en consecuencia, su desdibujamiento lógico, y en algunos casos, al entrar en contradicción por competencias y facultades no inherentes al concepto totalizador mencionado, habrá de —o podrá— perderse en definitiva con los riesgos y peligros subsecuentes para la paz social, tal identidad relativa al Estado de derecho.

Vivimos en un Estado federal, en el cual el *todo* (la Federación de) lo componen las *partes* que se mencionan en el artículo 43<sup>4</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CP).

Es pertinente repasar el concepto lógico de identidad, pues a menudo lo utilizaremos en el desarrollo de este trabajo.

En la ley de identidad se expresa que un pensamiento es idéntico a sí mismo si los objetos que refleja no se transforman en el momento en que los utilizamos.

Con frecuencia se ha tachado este principio como complementemente inútil, pues el predicado es idéntico al sujeto y constituye por lo tanto una tautología. En realidad no lo es, puesto que el predicado añade al sujeto el carácter de necesidad que tiene el ente de ser lo que es y no otra cosa (en cuanto a su esencia).

<sup>3</sup> “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República* representativa, democrática, *federal*, compuesta de *estados* libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

<sup>4</sup> “Artículo 43. Las *partes* integrantes de la *Federación* son los *estados* de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el *Distrito Federal*”.

3. Desde nuestra perspectiva lógica, las *partes* se han unido voluntariamente para formar un *todo*, en este caso un Estado federal o federación. Mediante esa unión voluntaria las partes ceden expresamente los contenidos que dejan de pertenecerles para, entre ellas y los contenidos, formar un nuevo concepto jurídico denominado Federación. Han cedido voluntariamente —lo repetimos— algo o algunos elementos de su vida jurídica, pero conservan, mediante una cláusula de reserva, de manera ilimitada los elementos inherentes a su unidad particular. En este sentido debe interpretarse, tal como lo ha hecho la doctrina, el artículo 124 de nuestra Constitución: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

No hay partes libres y soberanas —como se indica en el artículo 40 ya citado— que ejercen de manera ilimitada sus facultades *implicitas*, en oposición a las facultades expresas voluntariamente concedidas al todo, al Estado federal o a la Federación. Han sido estas dos palabras (libres y soberanos) las que han trastocado el sentido jurídico unitario ya mencionado, haciéndonos creer en la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el Estado federal concebido como un todo representa un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un Estado unitario, aunque, de acuerdo con la tesis de Jorge Carpizo,<sup>5</sup> es un Estado federal con descentralización política.

4. Ante esta precisión doctrinal surge la pregunta siguiente: ¿a quién le corresponde la *summa legibus potestas*? La relevancia de esta pregunta estriba en subrayar una cualidad lógica del Estado federal mexicano, siendo ésta la cualidad de *coincidencia* que ahora despejamos. Como hemos dicho, entre el todo y las partes, entre la Federación y las entidades federativas, existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115.

La idea anterior marca y determina una especie de Estado federal, con lo que queremos decir que no existe una sola idea del Estado federal, sino que en la actualidad hay Estados federales.

En la realidad social han sido, existido y aún existen Estados federales en los cuales entre la Federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, “Estado federal”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, cit., nota 2, p. 1356.

Pero en México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la Federación y las entidades federativas coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe el sistema totalizador, y hace resaltar el carácter republicano del país.

5. Así entendido el Estado federal mexicano como un sistema jurídico totalizador, procede entonces la revisión de varios conceptos conexos a él, siendo éstos: soberanía, centralización, descentralización, jurisdicción, competencia, facultades, atribuciones, entre otros. Evadimos tratar los conceptos Estado federal, Estado federal unitario y confederación de Estados, dado que de acuerdo con la Constitución mexicana se da de manera indubitable el concepto de Estado federal, negando cualquier posibilidad jurídica sobre la existencia de los dos anteriores.

Al efecto, al unirse las partes en un todo, renuncian al concepto de soberanía que ahora se despliega en un Estado federal, desarrollándose como consecuencia de esta renuncia expresa otros nuevos conceptos, como son: las instituciones jurídicas de centralización o descentralización, según el caso.

Dentro del sistema kelseniano, la concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de este orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende; ello significa que todas sus normas poseen la misma esfera territorial de validez; algunas son válidas para todo el territorio, en tanto que otras solamente son válidas para diferentes partes del mismo; denominándose normas centrales a las que son válidas para todo el territorio y normas descentrales o locales a las que sólo valen para una porción de aquél. El Estado se encuentra descentralizado cuando el orden jurídico nacional, además de normas centrales, contiene también normas locales. La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio; y la descentralización es total cuando todas las normas únicamente son válidas para partes distintas del territorio. Se entiende con Jorge Carpizo que estamos ante la presencia de un Estado federal con descentralización jurídica y política.

Este aspecto tiene importancia para la aplicación de las normas centralizadas y descentralizadas, según se trate de normas propias de la Federación o normas propias de las entidades locales, constituyéndose, como consecuencia de esta validez, las instituciones del derecho administrati-

vo, en sus partes relativas a la centralización o descentralización administrativas.

6. En las partes y en el todo se presenta el concepto jurisdicción (*jurisdictio-onis*) como un poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes o para aplicarlas a casos concretos. Se ha sostenido que la jurisdicción es una facultad-deber de un órgano del Estado federal o del Estado local, para darle eficacia al orden jurídico; en consecuencia, puede haber jurisdicción federal, local o concurrente, pues de lo que se trata es de otorgarle eficacia a las leyes o productos estructurales que el Estado federal se otorga a sí mismo.

Esta institución, al darse, no es motivo en cuanto a su uso de algún conflicto que pueda desdibujar al Estado federal, pues implica atender, operar, hacer eficaz una estructura. Lo que puede ser motivo de conflicto estructural es la ausencia de esa atención a problemas de la vida cotidiana. Para ese posible caso de desatención se ha recurrido a la llamada jurisdicción voluntaria, con la cual se designan aquellos actos y procedimientos que se realizan ante funcionarios judiciales, con el objeto de que éstos verifiquen la existencia de ciertas situaciones jurídicas o la satisfacción de determinados requisitos legales, sin que haya conflicto entre partes y sin que las resoluciones que aquéllos lleguen a pronunciar puedan adquirir la autoridad de la cosa juzgada. Debe entonces aceptarse que la jurisdicción voluntaria es una excepción o llave que cierra la eficacia del orden jurídico. Es una forma o vía de corrección lógica.

#### IV. COMPETENCIAS Y FACULTADES CONSTITUCIONALES. CONCEPTO Y ELEMENTOS

Hemos descrito hasta ahora algunas premisas conceptuales de acuerdo con el tema central y con otros que se encuentran en conexión con el mismo. Por su importancia, habremos de separar para su análisis el tema de las competencias y facultades constitucionales en el Estado federal mexicano.

1. La distribución de competencias es la nota distintiva del Estado federal; y del acierto o desacierto de los constituyentes sobre un punto tan esencial dependerá el éxito o el fracaso del sistema jurídico, nos dice Linares Quintana.<sup>6</sup> De los tres principios enumerados por tan distinguido

<sup>6</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1991, t. XII, p. 102.



jurista argentino, nuestro país se inclina por el primero, referido al reparto de competencia que se suscribe bajo el siguiente concepto: enumeración de las materias de competencia federal, correspondiendo a los gobiernos locales las restantes no enumeradas; es decir que los poderes remanentes pertenecen a estos últimos, tal como se encuentra inserto en el artículo 124 de nuestra Constitución.

Los principios restantes son: segundo, enumeración detallada y lo más completa y precisa posible de las materias de competencia del gobierno central, por un lado, y de los gobiernos locales, por otro; sistema enumerativo que da lugar a problemas insolubles cuando una materia no aparece enumerada; tercero, enumeración de las materias que corresponden a los gobiernos locales, perteneciendo el resto al gobierno central.

El sistema residual, seguido por nuestro país, es aceptado por la generalidad de las Constituciones federales: Estados Unidos, Suiza, Argentina, Brasil, Venezuela, Alemania, etcétera.

En la totalidad de los países que han aplicado esta forma del Estado federal ha operado una creciente centralización, en algunos casos peligrosa, cuya medida más exagerada ha sido alcanzada, sin duda alguna, en Venezuela y en nuestro país, debido a complejos y numerosos factores, entre los que el económico —léase petróleo— ha jugado un papel protagónico. De todos modos, es indudable que los progresos de la ciencia y la técnica han producido un impacto profundo sobre la estructura federal, que hoy debe ser reajustada a las condiciones del momento. No puede ser idéntico el federalismo de la época revolucionaria y de los automóviles fortingos con el federalismo contemporáneo cuando ha sido prácticamente suprimida la distancia por el asombroso perfeccionamiento de los medios de comunicación y de transporte.

2. Establecido el concepto o el principio sobre el cual se mueve el federalismo mexicano, nos toca ahora desgajarlo en sus elementos o partes principales, claro está que siempre desde la perspectiva de la lógica jurídica.

- A) Elementos necesarios de competencia. Son tres los elementos sustantivos de competencia para el todo (Federación), y tres también para la parte; aspectos éstos que se encuentran debidamente fundamentados en la Constitución. Desde Montesquieu hasta la fecha, tales elementos son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No debe extrañarnos la repetición en el todo y en la parte de los elementos mencionados, porque en la lógica con un fin explicativo se dan las tautologías, a veces de manera necesaria y otras de manera contingente. Así, son elementos sustantivos de competencia por necesidad, en relación con el todo: competencia del Poder Legislativo federal, competencia del Poder Ejecutivo federal y competencia del Poder Judicial federal; en tanto son elementos sustantivos de competencia por contingencia: Poder Legislativo local, Poder Ejecutivo local y Poder Judicial local.

- B) Elementos contingentes de competencia. En los tres principios ya mencionados se hace uso de la enumeración de competencia para cada uno de los órganos del todo o de la parte. Esta enumeración sigue el principio doctrinario de que las personas colectivas —léase el todo o la parte— son seres ficticios que dependen de la enumeración de sus funciones o competencias. Con ello no queremos significar que carezcan de sustrato real, sino que dicho sustrato no es un sujeto dotado de voluntad y que, a pesar de ello, la Constitución la considera como tal, al atribuirle personalidad jurídica. En la tesis de Savigny<sup>7</sup> la persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos, atendiendo al fin para el que dichos órganos son destinados.

He ahí en la finalidad con la que ha sido construido el ente colectivo, el todo o la parte, la materia básica para entender la especificidad de cada una de las competencias de los órganos arriba mencionados.

- C) Elementos delegados de competencia. Se trata de la delegación de competencia, generalmente contingente, que hace alguno o algunos de los órganos titulares de la competencia necesaria, a favor de un organismo autónomo de los llamados “organismos constitucionales autónomos”, otorgándole facultades contingentes para que atienda alguna o algunas de las funciones que por necesidad le corresponden a un órgano, y que éste, debido a la trascendencia de la facultad específica otorgada, la delega en un organismo específico. En México se han dado estas condiciones de autonomía constitu-

<sup>7</sup> Véase Von Savigny, Friederick Karl, *Sistema del derecho privado romano*, Madrid, 1879, t. II, p. 63.

cional a los siguientes: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, Banco de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Éstos y otros organismos que cuenten con competencia delegada pueden establecerse en las entidades locales, con apego, por supuesto, a su Constitución.

- D) Elementos inordinados de competencia. Una característica del Estado federal mexicano que le ha dado una fuerte consolidación política y social, insistimos, se encuentra en los artículos 40 y 115 de la Constitución Política, al decirnos:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 115. 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 política administrativa, el municipio libre.

En ese sentido se da una inordinación de competencia al mencionarse de manera expresa las condiciones en que habrá de presentarse el llamado régimen interior de cada uno de los estados, incluyendo al Distrito Federal. Tales disposiciones se encuentran en el párrafo segundo del artículo 116, en las normas o bases ahí estipuladas para los gobernadores de los estados, legislaturas estatales, Poder Judicial de los estados, la organización electoral y los tribunales de lo contencioso administrativo. El artículo 116 nos indica que:

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 sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

...

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

...

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo...

V. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

...

En cuanto al régimen interior del Distrito Federal, esta inordinación de competencia se encuentra en el artículo 122, al decirnos: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.

3. *Desarrollos particulares.* Tal como lo hemos anunciado al principio del apartado III, este tema ya ha sido analizado en otros trabajos de

investigación, lo que ahora procede es actualizarlo. En los numerales siguientes habremos de desarrollar los dos primeros aspectos —competencia necesaria y competencia contingente—, tratando de mencionar algunas tesis doctrinales y especificando el derecho positivo que cobija cada uno de los aspectos que a continuación mencionaremos. En lo que corresponde a los elementos delegados de competencia (organismos constitucionales autónomos) y a los elementos de inordinación de competencia, por ahora tan sólo los dejaremos en una modesta enunciación de tales conceptos.

## V. LA COMPETENCIA NECESARIA EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. ANÁLISIS

1. Se entiende por competencia necesaria aquella finalidad sustantiva *per se* del Estado, concebido como todo o como parte. Se presenta a favor del Estado dicha competencia para conservar su identidad, defender su existencia y orientar sus fines necesarios que como Estado se otorga. Es necesaria dado que dicha competencia alude a la esencia del Estado mismo, pues de no darse, el Estado mismo dejaría de ser. Tal competencia ha sido desarrollada desde los tiempos de Montesquieu, y se refiere al concepto de poder, dividido en tres órdenes. En el Estado federal esta división de poderes, como ya sabemos, se repite en los espacios interiores de cada entidad local, que aun cuando han renunciado expresamente a ciertas competencias, otorgándolas a un todo (Federación), cada uno de los poderes conserva las funciones espaciales, en su territorio, para hacer eficaz su orden jurídico.

En el Estado federal, la finalidad o finalidades deben ser expresas, dado que se trata de un objetivo diseñado a favor del todo, por las partes. La primera renuncia expresa de las entidades locales a favor de la Federación es el posible reclamo de su soberanía. La soberanía entonces le corresponde, en cuanto a su ejercicio y defensa, poseerla como titular a la Federación. Para tal caso, encontramos en diferentes disposiciones constitucionales la referencia de la titularidad a favor del Estado.

2. *Ejercicio y defensa de la soberanía en el Estado federal como competencia necesaria.* No habremos de mencionar cada uno de los aspectos relativos a la soberanía del Estado, pues se trata de un tema de aguda sensibilidad política; en todo caso, mencionaremos cuatro aspectos fun-

damentales en que el Estado federal debe hacer valer su competencia en la defensa de su soberanía. Esta defensa se basa en el principio lógico de identidad del concepto Estado, pues permitir la presencia de otro Estado, factor militar, económico, jurídico u otros, implica la posibilidad de su desaparición como persona jurídica. En los tiempos actuales sobresale el factor económico, que —ahora cubierto con el manto de la globalización, interna o externa— se ha constituido en grave riesgo para la estabilidad, la paz y la seguridad nacionales.

A) *Espacial, territorial*. En los artículos 1o., 29, 73, fracción XII, 76, fracción III y 89, fracciones VI, VIII y X, de la Constitución Política se lee:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las *garantías* que otorga esta Constitución, las cuales *no podrán restringirse ni suspenderse*, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en *grave peligro* o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las *garantías* que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación.

Artículo 73. XII. Para *declarar la guerra*, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

Artículo 76. XII. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Artículo 89. VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VIII. *Declarar la guerra* en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometidos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos:

la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

B) *Soberanía económica*. En este caso no se trata de desdeñar el factor económico —interno o externo— que nos puede dar una mejor calidad de vida y al Estado fortaleza para su futuro desarrollo; se trata de orientar dicho factor desde una perspectiva expresa en materia constitucional, tal como se presenta en la fracción segunda, incisos *a*, *b* y *c*, del artículo 3o. constitucional, que imprime un criterio de orientación política para el Estado en sus actividades educativas, y el párrafo tercero, que se ha constituido en el basamento operativo del Estado para imprimir un sello ideológico o barrera contra la penetración de esta naturaleza, haciendo posible la fracción segunda ya mencionada; se lee en dichas disposiciones:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas

de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal de toda la República...

Estipulado el marco ideológico, la competencia necesaria se presenta en la fracción I del artículo 27 constitucional:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo a los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

Esta fracción del artículo 27 se refiere al derecho de titularidad que poseen los mexicanos en la propiedad de tierras y aguas, recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales o sustancias cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, entre ellos los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de dicha energía, la energía eléctrica y, por último, el espacio situado sobre el territorio nacional de acuerdo con la normativa internacional.

El Estado se excepciona en la creación de monopolios a su favor en ciertas áreas estratégicas, pero no lo permite desde el interior o desde el exterior en dichas áreas, dado que pueden constituirse en arietes peligrosos para su estabilidad, seguridad y soberanía. En ese sentido se encuentra redactado el párrafo cuarto del artículo 28:



No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...

C) *Validez jurídica espacial*. Los dos aspectos mencionados son concretos, en tanto éste que ahora presentamos es de carácter abstracto; pese a ello, se considera a la Federación como titular de la defensa de este derecho a favor de los mexicanos. Las disposiciones constitucionales de este tema se encuentran señaladas en los siguientes artículos, relativos todos ellos a la validez en nuestro territorio de los tratados internacionales, a saber: artículos 133, 117, fracciones I y VIII, 76, fracción I y 21, párrafo quinto.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Artículo 21. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Se discute en la doctrina el rango o gradación de la validez de los tratados en nuestro orden jurídico. El cuestionamiento en tal sentido se re-

fiere a la igualdad de ellos en nuestra Constitución o abajo de ella; lo cierto es que se acepta tal validez jurídica espacial de los tratados que están de acuerdo con el ordenamiento superior ya mencionado.

D) *Vigencia al fin del Estado mismo*. El Estado federal protege también su existencia de los embates del exterior mediante algunas disposiciones políticas que salvaguardan su desarrollo democrático y social. En ese sentido se encuentran los artículos 8o., párrafo primero, 25, primer párrafo, 26, 33 y 130 de la Constitución Política.

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; *pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República*.

Artículo 25... Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las *garantías* que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer *abandonar* el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, *a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente*.

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.*

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las Iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de Iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas...

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

## VI. LA COMPETENCIA CONTINGENTE EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO. ANÁLISIS

1. Se entiende por competencia contingente aquella o aquellas que se dan bajo el *sistema enumerativo* del concepto de Estado federal. La razón de su nombre o concepto la adquiere de la cláusula residual aludida en el artículo 124 constitucional. Ciertamente, las facultades a favor de los funcionarios federales son expresas, y se entienden reservadas las demás o el resto a favor de las entidades locales; en ese sentido, se enumera la competencia contingente o facultades específicas a favor de la Federación, y también se enumeran las prohibiciones o no facultades, en este caso competencia contingente negativa, que no deben poseer las entidades locales, para seguir conservando la unidad jurídica indispensable en todo Estado federal. Resulta indispensable mencionar ahora que ambos, la parte y el todo, poseen competencia necesaria y competencia contingente por las particularidades que aquí se mencionan.

2. Dado el concepto anterior, enumeraremos las facultades o competencias contingentes del Estado federal mexicano, de acuerdo con algunas disposiciones constitucionales, en particular las facultades expresas del artículo 73 de la Constitución Política, que de una manera u otra relaciona las facultades que se otorgan al Congreso, con los otros órganos u ordenes del Estado federal; por ello, en una primera etapa señalaremos los artículos que otorgan competencia contingente —no necesaria— al Estado federal, pero que permiten cerrar el círculo del concepto jurídico aludido, junto a las entidades locales, Distrito Federal y, en algunos casos, municipios. Ellos son:

Artículo 2o. ...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII...

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados, Distrito Federal y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Artículo 4o.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establece-

rá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Artículo 18. La Federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

...

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 27...

VII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

XXV [en competencia de contingencia con el artículo 3o. constitucional y la fracción V del artículo 121]. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXIX. Para establecer contribuciones:

5o. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos y labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado.

Artículo 79. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre... [el todo y alguna de las partes; entre los órdenes o poderes que componen el todo, en su funcionamiento; entre las mismas partes; entre los órdenes de funcionamiento interno de una de las partes].

Artículo 108. Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas con-

ducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.

Artículo 120. Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo...

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
22. Servicios de banca y crédito.



## VII. APLICACIÓN DE LA COMPETENCIA NECESARIA Y CONTINGENTE EN LAS CONTROVERSIAS Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Este trabajo sería subrayadamente abstracto si no tuviera un sentido de orientación hacia la práctica o vida de las instituciones jurisdiccionales. No pretendemos como objetivo de este rubro señalar todas las aplicaciones posibles en el tema de las controversias y acciones de inconstitucionalidad. Se entiende de manera obvia que este tema es amplio e intenso para abordarlo en estas páginas. Lo que pretendemos es establecer un criterio lógico, con una fuerte dosis metodológica, para abordar de inicio los problemas mencionados, relativos a las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Los artículos 103, 105 y 107 de nuestra Constitución son fundamentalmente metodológicos, procedimentales y enumerativos. No contienen criterio expreso lógico o de fondo para abordar las controversias y acciones de inconstitucionalidad. Se requiere de una interpretación sistemática de todo el orden constitucional sustantivo y reglamentario para establecer una referencia integral para dichos problemas. Se requiere, desde nuestro punto de vista, establecer algunas precisiones doctrinales sobre el Estado mexicano, el Estado federal mexicano, la competencia constitucional necesaria, la competencia constitucional contingente y la armonía filosófica, lógica, metodológica y teórica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus leyes reglamentarias, las Constituciones locales y los conceptos doctrinales relativos a las instituciones básicas del orden jurídico nacional.

Así, debe entenderse que procede la controversia constitucional en todo producto legislativo o resolución legal del Poder Ejecutivo que incida en la estructura constitucional sustantiva o reglamentaria, de manera tal que lesione las funciones expresas o implícitas del todo o las partes que integran la competencia o facultades concedidas expresamente a los funcionarios federales o, en su caso, reservadas a los estados, componentes todos ellos del Estado federal mexicano.

La incidencia o lesión al fondo al todo mencionado debe tener una lectura lógica referida a los elementos necesarios que integran o hacen posible conceptualmente el todo en el Estado federal mexicano; tales ele-

mentos lógicos dentro de la doctrina jurídica son: primero, la forma o vía en que se integra el Estado federal mexicano; segundo, la división de poderes, en este caso los órdenes estructurales del Estado mencionado, tanto del todo como de la parte, siendo éstos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; tercero, la competencia expresa para conservar la vida o existencia del todo; cuarto, la competencia reservada, en algunos casos, enunciativa, limitativa a favor de la parte para conservar su vida o existencia; quinto, la viabilidad del funcionamiento armónico del todo o las partes, que se presenta mediante las distintas enumeraciones contingentes que se otorgan de manera expresa, tanto para el todo como para las partes.

Por su parte, proceden las acciones de inconstitucionalidad en el caso o casos en que se presenten posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución. Aquí, la finalidad que se persigue está referida a proteger los aspectos metodológicos de forma, más que de fondo, de las facultades expresas para una autoridad primordialmente legislativa del todo o las partes. Es, como ya se ha dicho, una defensa metodológica para los mismos órganos elaboradores de normas generales, en que se agravie una de sus facultades expresas; por ello, proceden las acciones de inconstitucionalidad a favor de los mismos integrantes de un órgano legislativo, tanto del todo como de las partes, extendiéndose esta protección metodológica a ciertos organismos constitucionales autónomos.

#### VIII. PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS QUE SUBYACEN EN EL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL PROTEGIDO POR EL ESTADO FEDERAL

Hemos dado a conocer la lectura lógica sobre las controversias y acciones de inconstitucionalidad bajo la premisa de la competencia necesaria y contingente; ahora hagamos la lectura filosófica del orden jurídico, sobre el cual recaen los contenidos de dicha competencia. Por conducto del orden jurídico se protegen o garantizan dos principios básicos para la convivencia humana y para la práctica viva de la democracia, éstos son: el principio de la igualdad y el principio de la libertad.

Ambos temas pueden ser abordados con profundidad. En ausencia del tiempo requerido, nos limitaremos a dar algunos aspectos sustanciales de esos dos principios relacionados con la legalidad.

### 1. *Igualdad legal o igualdad procesal*

Desde un punto de vista conceptual, se entiende por igualdad jurídica el hecho de que para los ciudadanos mismos, en las situaciones previstas por la ley, no cambie el procedimiento de la ley misma: de tal manera, por ejemplo, el reo de un delito en las mismas circunstancias puede sustituirse por cualquier otro reo del mismo delito, sin que se modifique el procedimiento de la ley. Del mismo modo, se puede describir la igualdad moral o jurídica como aquella por la cual un ciudadano que se encuentre en determinadas condiciones posea prerrogativas o posibilidades no diferentes de las poseídas por cualquier otro ciudadano en las mismas condiciones.

En síntesis, la demanda de igualdad encierra únicamente la exigencia de que nadie, en forma arbitraria o sin razón eficiente para ello, sea sometido a un trato que difiera del que se acuerda a cualquier otra persona. La ley es igual para todos. Nadie por encima de la ley.

La exigencia de igualdad debe ser comprendida, por tanto, en un sentido relativo, esto es, como una exigencia de que los iguales sean tratados de la misma manera.

A pesar de la propuesta idealista de igualdad, las mismas leyes dictadas por determinada sociedad han establecido aspectos relativos de igualdad para que, con ciertas particularidades, se administre una igualdad relativa, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- A cada uno según su mérito.
- A cada uno según su contribución.
- A cada uno según sus necesidades.
- A cada uno según su capacidad.
- A cada uno según su rango y condición.

### 2. *La legalidad protectora de la libertad*

Este rubro aparece de pronto como contradictorio, pues por lo general la ley es limitativa de la conducta humana. Pero debe entenderse también en un sentido limitativo (sentido limitado por una ley), para que los particulares no avancen en nuestra esfera más allá de lo que la ley les permite. A su vez, las leyes ofrecen al particular la garantía de que en una esfe-

ra amplia, el particular podrá ejercitar sus facultades bajo la protección de la ley.

En el mismo orden jurídico, los derechos humanos, los llamados derechos naturales, son protegidos por leyes constitucionales. Generalmente estas normas se escriben de manera general, amplísima, casi en un tono filosófico, de manera tal que requieren de una fina interpretación y codificación reglamentaria que le permita al particular ejercer ese derecho. Es ahí donde el Estado federal se constituye en protector de la libertad.

En sentido negativo, libertad jurídica es la facultad de hacer o no; de omitir aquellos actos que no están ordenados ni prohibidos. En otras palabras: este derecho se refiere siempre a la ejecución o la omisión de los actos potestativos. Se le dice libertad negativa dado que no permite que la ley entre a regular espacio alguno, dejando al particular en la posibilidad de llenar mediante su voluntad ese espacio o esos espacios. Los ejemplos más claros de esta libertad los tenemos en los contratos de los particulares en el derecho privado.

El sector de lo jurídicamente potestativo comprende todas las formas de conducta que el derecho no prohíbe, no ordena. La posibilidad de definir por exclusión el ámbito de la actividad jurídicamente libre ha hecho creer a varios autores que ese ámbito debe ser considerado como un espacio jurídicamente vacío.

La libertad jurídica en sentido positivo es la facultad que toda persona tiene de optar entre el ejercicio y el no ejercicio de sus derechos subjetivos, cuando el contenido de los mismos no se agota en la posibilidad normativa de cumplir un deber propio.

De la definición anterior se infiere que el de libertad no es un derecho autónomo, sino independientemente o fundado. Más que una especie al lado de otras, dentro de la clasificación general de lo subjetivo es una forma categorial de manifestación de todos los que se fundan en un deber jurídico.

Tenemos entonces que la igualdad legal y la libertad, protegida en el marco de la legalidad, son los principios democráticos que subyacen en el orden jurídico constitucional y que cobran vida plena en las frecuentes controversias y acciones de inconstitucionalidad que dirimen, en cada caso, la competencia necesaria y contingente del Estado federal mexicano.