

<b>Presentación . . . . .</b>	<b>7</b>
<b>I. Orígenes de las controversias más importantes</b>	<b>9</b>
<b>II. Interpretación judicial de la controversia constitucional . . . . .</b>	<b>17</b>
<b>III. Monte Albán y el sistema federal mexicano</b>	<b>21</b>
<b>IV. Controversia en la cual sólo se escucha la voz del derecho . . . . .</b>	<b>31</b>
<b>V. Diversidad de los conflictos políticos y el Senado . . . . .</b>	<b>32</b>

## PRESENTACIÓN

*Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, es una línea de publicaciones del Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, organismo de cooperación entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala. Estas dos instituciones celebraron, representadas por su rector y su presidente, respectivamente, en el mes de octubre de 1991 en la ciudad de México, un convenio de colaboración, a fin de realizar actividades conjuntas y coordinadas en proyectos de investigación, capacitación y docencia, principalmente sobre materias relacionadas con derecho constitucional, derechos humanos y la democracia, así como el intercambio de estudios sobre los mismos temas, sin perjuicio de que puedan llevarse a cabo acciones en relación con otras materias de tipo jurídico. En aplicación de ese compromiso, se convino, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en crear un programa específico, una unidad de investigaciones jurídicas que se denomina Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, que tiene su sede en la Corte de Constitucionalidad en la ciudad de Guatemala.

El Centro fue creado en virtud del convenio suscrito en la ciudad de Guatemala, por el presidente de la Corte y el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, con objeto de concretar las tareas de cooperación e investigación, y ha iniciado sus actividades este año. Dentro de sus proyectos destaca la actividad editorial, de orientación plura-

lista, que pretende recoger el pensamiento de los constitucionalistas del área y sus reflexiones sobre aspectos de interés común. Unifica a los promotores y autores, su compartida preocupación por la efectiva aplicación de las normas constitucionales, la eficaz protección de los derechos humanos y la búsqueda de la realización del ideal democrático en una coyuntura crítica de la región.

Dr. José Luis Soberanes  
Director del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas  
UNAM

Dr. Jorge Mario García Laguardia  
Coordinador del Centro de  
Estudios Constitucionales  
México-Centroamérica

## LAS CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA

### I. ORÍGENES DE LAS CONTROVERSIAS MÁS IMPORTANTES

Durante la primera mitad del siglo XIX, el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador fueron los órganos de gobierno encargados de dirimir las desavenencias entre los estados y el gobierno central, o entre los poderes de los mismos estados. Las soluciones a los problemas de constitucionalidad se daban de manera política, y en el caso de leyes contrarias a la Constitución se dictaba su nulidad.

La figura presidencial consolidada en torno a Benito Juárez, como única figura institucional que sobrevivió a las graves y frecuentes crisis de 1861 a 1867, convirtió a la Presidencia de la República en el árbitro de los conflictos internos del país.

La Constitución de 1857, en su artículo 116, actual 122, otorgó a los poderes federales la facultad para proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior de manera inmediata; pero tratándose de sublevaciones o trastornos interiores, condicionó su auxilio a la petición expresa de la Legislatura o del gobernador del estado respectivo. Esta disposición nunca ha sido claramente interpretada, aunque se supone que es una atribución que corresponde ejercer a todos los poderes federales, dentro de la esfera de su competencia. Sin embargo, la mayoría de las ocasiones ha procedido como una atribución del presidente para sofocar, mediante el uso de las fuerzas armadas, las rebeliones interiores que han ocurrido en los estados.

El auxilio federal se ha reducido, en consecuencia, al uso de la fuerza para contener la violencia en los estados. El

espectro de problemas que surgen entre los estados y la Federación no se reduce a rebeliones, sino que también se expresan a través de controversias sobre la constitucionalidad de las leyes y los actos, bien de la Legislatura o del gobernador.

En 1869 se plantearon ante el Quinto Congreso Constitucional múltiples cuestiones de gran trascendencia para el derecho constitucional. Complicadas acusaciones contra gobernadores de estado fueron resueltas, como las de Julio M. Cervantes en Querétaro y Antonio Gómez Cuervo en Jalisco. De la misma manera, controversias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de Sinaloa y Tamaulipas amenazaron con romper el tenue orden constitucional de la recién reinstaurada República.

El gobernador de Sinaloa, Domingo Rubi, tras de sortear la rebelión de Adolfo Palacio, disputó con la Legislatura del estado las reformas que había aprobado a la Constitución de ese lugar, sosteniendo una controversia sobre las observaciones del Ejecutivo hacia las reformas constitucionales, que llegó a conocerse en el Congreso de la Unión.<sup>1</sup>

Por otra parte, en Tamaulipas, el gobernador Juan José de la Garza fue depuesto por la Legislatura del estado el 13 de noviembre de 1869, en medio de problemas de seguridad con gavillas que se dedicaban al abigeato.<sup>2</sup>

Ante estas situaciones en los estados, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propuso que las cuestiones políticas que perturbaban a los estados fueran resueltas por el propio Congreso, aunque no hubiera texto expreso para hacerlo, pues el artículo relativo al auxilio federal, si bien permitía solucionar la violencia y seguridad interna de los estados, no apoyaba el arbitraje necesario para disminuir las controversias entre poderes constituidos en las entidades federativas.

Otro suceso confirmó la necesidad de resolver los conflictos políticos ocurridos en los estados a partir de la República Restaurada. En San Luis Potosí se dio una enconada lucha

1 Nakayama, Antonio, *Sinaloa. Un bosquejo de su historia*, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1983, p. 312.

2 Saldívar, Gabriel, *Historia compendiada de Tamaulipas*, México, 1945, p. 249.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 11

entre el gobernador Juan Bustamante y la Legislatura, la cual buscó en repetidas ocasiones fincarle responsabilidad, sobre todo por delitos graves del orden común, hasta que el 21 de abril de 1869 logró el Legislativo estatal declararlo culpable e incluso aprehenderlo.<sup>3</sup> Ello motivó varios levantamientos armados, por lo que el gobierno federal tuvo que intervenir de acuerdo con el auxilio federal del artículo 116 constitucional. En su informe presidencial rendido el 16 de septiembre de 1870, insatisfecho por la participación federal en los anteriores conflictos, Benito Juárez sugiere al Congreso de la Unión la aprobación de una ley que contemplara bases para la solución institucional, y no meramente militar, de tal tipo de controversias. Al día siguiente, la Secretaría de Gobernación reiteró en un documento, la diferencia que había entre prestar auxilio de la fuerza para reprimir rebeliones y brindar soluciones mediadas en los conflictos políticos de los estados.

Por su parte, la Constitución de los Estados Unidos de América contiene la disposición de atribuir al Poder Judicial Federal la facultad necesaria para solucionar controversias entre los estados y la Federación, que a su vez se había originado en los artículos de la Confederación. La Constitución de 1787 contempló en el artículo III, sección 2, que la Suprema Corte solucionaría las controversias en las que los Estados Unidos fueran parte, así como aquellas controversias entre dos o más estados, o entre los ciudadanos de un estado contra otro estado, o los ciudadanos de diferentes estados entre sí.

Aunque esta facultad no fue bien recibida por la Convención de Filadelfia, fue aprobada, sin embargo, en los términos descritos. La Suprema Corte de ese país ha delimitado los conceptos de esta atribución en forma muy pobre. En el caso *Smith v. Adams* 130 U.S. 167 (1889) se definió que el concepto de "controversia" tiene una connotación de acción civil o de demanda. Una de las pocas controversias que ha habido entre dos estados ha sido el caso *New Hampshire v. Maine* 426 U.S. 363 (1976) que versó sobre conflictos de límites.<sup>4</sup>

3 Velázquez, Primo Feliciano, *Historia de San Luis Potosí*, tomo IV, Archivo Histórico del Estado-Academia de Historia Potosina, 1982, pp. 12-13.

4 Harold Chase y James Ducat, *Corwin's The Constitution and What it Means Today*, Princeton University Press, 1978, p. 214.

Entre nosotros, la Constitución de 1857 determinó en su artículo 98 la facultad que correspondía al Poder Judicial Federal, en términos similares, de resolver estas controversias; sin embargo, Francisco Zarco no consigna ningún debate que esclareciera esta función, cuando se presentó para su aprobación en la sesión del Constituyente de fecha 28 de octubre de 1856. Este artículo determinó: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten en un estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuese parte".

El 13 de abril de 1869 Juárez expidió, en uso de facultades extraordinarias, la Ley de Plagiarios y Salteadores de Caminos, en la cual instituyó la pena de muerte para castigar ejemplarmente a las gavillas que se habían apoderado de todos los caminos carreteros del país. Este conflictivo antecedente del actual artículo 22 constitucional tenía varios visos de inconstitucionalidad, pues para empezar todavía no se resolvía la grave cuestión sobre si el presidente de la República tenía facultades extraordinarias para legislar; además de que la legislación penal era una materia reservada a los estados, donde la pena de muerte, de acuerdo con el ideario liberal, estaba proscrita desde la Constitución de 1857; sin embargo, precisamente hubo algunas excepciones, como lo eran el plagio y el saltador de caminos.

La Ley sobre Plagiarios de 1869 fue un parto difícil en el Congreso de la Unión. Había muchos detractores de la ley que argumentaron que estos delitos sólo se daban en algunos estados fronterizos, como Chihuahua, Coahuila y Sonora, por lo que se debería respetar la distribución federal de competencias, y reservarse esta materia a las Legislaturas de los estados afectados. Ezequiel Montes defendió los términos de la ley y manifestó que su objetivo era combatir la inseguridad reinante en todo el país, por lo que merecía una ley general. Paradójicamente, Montes exceptuó a Veracruz de la situación de inseguridad,<sup>5</sup> y años después, estando como ministro de la Suprema Corte, Montes se opondría en el amparo de Dolores Quesada viuda de Almonte, a la ponencia de Ignacio

<sup>5</sup> Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La República restaurada*, México, El Colegio de México, 1955, pp. 236, 251, 254 y 257.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 13

L. Vallarta, que descansaba en la constitucionalidad de las facultades extraordinarias del presidente de la República (1879).

Pero en 1869 todas estas dudas afloraron en el juicio de amparo promovido *directamente* ante la Suprema Corte de Justicia por el estado de Veracruz, en donde la Tercera Sala conoció del asunto, la cual estaba presidida por José María del Castillo Velasco. El Código Corona de Veracruz, expedido el 17 de diciembre de 1868 y puesto en vigencia el 5 de mayo de 1869,<sup>6</sup> había sido expedido con mucho empeño, para que una ley federal lo desplazara en cuanto a ciertos delitos, como el plagio y el asalto a mano armada. La autoridad judicial dio vista al Congreso de la Unión, y en la Cámara de Diputados se verificó un histórico debate que delimitó el concepto de la controversia constitucional.

La comisión de la Cámara encargada de dictaminar el curso de la Suprema Corte argumentó dos causales para desechar el juicio de amparo: 1. No había actor en el litigio, pues el estado de Veracruz no podía interponer un juicio de amparo, ya que este medio sólo procede cuando se presenta por individuos particulares, en violaciones a garantías individuales que sólo a ellos les pertenecen. 2. Tampoco hay reo, puesto que el Congreso no emitió la ley impugnada, sino que había sido el presidente en uso de facultades extraordinarias.

El desechamiento propuesto causó gran debate, pues los elementos radicales de la Quinta Legislatura del Congreso de la Unión querían aprovechar esta controversia para definir las relaciones entre la Federación y los estados, así como para condenar la pena de muerte contenida en la Ley, pues a decir de Trinidad García de la Cadena, su abolición era uno de los principales elementos de la reforma penal emprendida por los estados de Veracruz y Zacatecas.<sup>7</sup>

El diputado Garza Garza analizó el fundamento constitucional de esta controversia y, aunque lo encontró en los artículos 97, fracción I, y 98 de la Constitución de 1857,

6 Porte Petit Candaudap, Celestino, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965, p. 19; Domínguez Lugo, Miguel, *Fernando de J. Corona*, Veracruz, Ver., 1970, p. 161.

7 *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión correspondiente al 19 de octubre de 1869.



concluyó que todavía no había ley reglamentaria para sustanciar ese tipo de controversias, por lo que los estados carecían de derecho para entablar estos conflictos.

Rafael Martínez de la Torre intervino brillantemente para definir la cuestión de Veracruz. En su caracterización del problema, definió que se trataba de un conflicto entre dos leyes, una federal y otra estatal, sobre una misma materia, la penal, de acuerdo con la distribución de competencia del sistema federal. En su extenso discurso, Martínez de la Torre explicó:

Un gobernador prudente no puede dejar a un futuro contingente como es el recurso de amparo del individuo dañado, el remedio de un conflicto de leyes que simultáneamente no pueden observar el gobernador, la legislatura y los tribunales [...] Pocos días hace que el Ministerio de Hacienda ha remitido a esta Cámara una iniciativa para que se tenga por reservada al gobierno de la Unión, la facultad de imponer gravámenes a la circulación del dinero. No puedo puntualizar los términos de la iniciativa, pero ella tenía por objeto detener a los estados, que a ejemplo de Zacatecas, pudieran atribirse el derecho de imponer gravámenes a la circulación. Es de creerse que la iniciativa tendrá la aprobación de esta asamblea. ¿Qué haría el gobierno con su ley si Zacatecas insistiendo en su resolución de cobrar los derechos de circulación, oponía a la ley del Congreso su ley particular? ¿Mandaría el gobierno general fuerza armada a someter a los poderes de Zacatecas?<sup>8</sup>

No sería este el camino —prosigue Martínez de la Torre—. Esos recursos extremos sólo se tocan cuando los medios constitucionales están agotados. La Suprema Corte sería el juez de esas diferencias y esa alta potestad de juzgar no le da, como se teme, una supremacía humillante para los demás poderes. Es un poder de interpretación que al cumplir su deber tiene la fuerza ilimitada de la justicia y la modestia de la virtud.

No obstante, lejos del problema político que esta facultad mediadora traería para la Suprema Corte, había otro problema que no fue, ni ha sido, resuelto, y que consiste en que el

<sup>8</sup> Como había sucedido en 1832 con el enfrentamiento entre Francisco García Salinas, gobernador de Zacatecas, y Antonio López de Santa Anna, por las tendencias centralizadoras de este último personaje.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 15

tribunal tendría que declarar nula una ley con efectos generales, lo cual excedería incluso al propio veto del Ejecutivo que, para esa época, estaba eliminado de la Constitución, según la argumentación del diputado Manuel Contreras.

Sin embargo, Martínez de la Torre, insistiendo en sus agudos argumentos, y concediendo que la cuestión no estaba clara, prosiguió: "Ya que ha brotado una cuestión tan grave como la del derecho de controversia, no la abandonemos, abordemos con franqueza la materia, establézcase el derecho de los estados, no demos a la dificultad una respuesta evasiva",<sup>9</sup> por lo que propuso que se determinara esta facultad expresa para la Suprema Corte y se expidiera la ley reglamentaria cuanto antes:

Fijemos de una vez cuáles son los límites de las soberanías, y marquemos con claridad el recurso judicial para los casos de conflicto [...] Si no hubiere un juez entre los asociados, ¿quién pudiera poner término a sus diferencias? Si la Constitución no ha de tener un tribunal de interpretación, ¿quién es el juez de los conflictos de ley? ¿Quién marca el hasta aquí a las invasiones del poder?

Ante esta situación, el ministro Del Castillo Velasco envió una notificación que se conoce en el Congreso el 22 de octubre de 1869, donde el jurista y autor de derecho constitucional mencionó que se trataba de un principio de jurisprudencia universal el que los tribunales no debían abstenerse de resolver los negocios por falta de ley.

En dicha sesión, el diputado Rincón protestó contra la mayoría de la Asamblea que votó por un acuerdo "de enterado" al ocurso de la Suprema Corte, pues con él se desechaba el sistema federal, ya que "la soberanía y la independencia de los estados es una ilusión, porque los estados son unos parias, unas pequeñas entidades políticas que nada valen", y que los particulares poseen medios de defensa, como el juicio de amparo, que los estados no pueden disfrutar.

La solución propuesta para que la Suprema Corte de Justicia resultara el poder juzgador en estas controversias fue

<sup>9</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión correspondiente al 21 de octubre de 1869.

favorecida también por la prensa. En su editorial sobre *Cuestiones de derecho constitucional*,<sup>10</sup> Francisco Zarco se adhirió a que fuera la Suprema Corte el órgano que dirimiría la controversia sobre conflictos de leyes y competencias en un sistema federal.

El debate sobre la transformación del amparo como un juicio de garantía constitucional comenzaría en 1869, así como el germen de la controversia constitucional estaría plantado para fructificar en la Constitución de 1917.

Con estos antecedentes, el célebre proyecto de Constitución que elaboró José Diego Fernández, con el apoyo de un grupo político de gran relevancia a principios de siglo, la Confederación Cívica Independiente, incluyó en dos artículos el "poder mediador" de la Suprema Corte de Justicia:<sup>11</sup>

Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

#### VIII. De los conflictos que surjan:

A. Entre el Poder Ejecutivo y el Congreso General o algunas de sus Cámaras, la Diputación Permanente o la Asamblea Electoral,

B. Entre el Poder Ejecutivo de la Unión y alguno de los poderes de los Estados, entre los poderes de los Estados o de sus Cámaras, o de funcionarios del mismo Poder Judicial que no esté resuelto por las leyes del Estado.

C. Entre el Poder Ejecutivo o el Congreso o alguna de sus Cámaras o la Diputación Permanente, o la Asamblea General y los jueces de distrito o magistrados de circuito de la Federación.

D. Entre los Estados.

Artículo 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controver-

<sup>10</sup> *El Siglo Diez y Nueve*, 11 de octubre de 1869.

<sup>11</sup> En el prólogo del proyecto de Constitución se menciona: "En el proyecto se fijan los casos de conflicto entre la Federación y los estados y entre los estados entre sí, y se amplía la jurisdicción de la Suprema Corte, haciendo intervenir a este poder moderador para que resuelva cuál de las dos decisiones contradictorias deba ejecutarse", *La Constitución Federal de 1857 y sus reformas. Anteproyecto de José Diego Fernández*, México, Imprenta y fototipia de la Secretaría de Fomento, 1914, p. 13.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 17

sias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuese parte.

En los casos de conflicto a que se refiere la fracción VIII del artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia, en tribunal pleno, los resolverá a petición de una de las autoridades en conflicto, la que al quejarse establecerá el hecho y fijará el precepto legal violado en su concepto. La Suprema Corte, previa audiencia de la otra parte, examinará si el precepto citado es el aplicable, y en caso de que así lo estimase, resolverá si el hecho de la queja está probado, y en caso afirmativo, si es o no contrario al precepto que se tenga como violado.

La Suprema Corte resolverá cuál de las decisiones en conflicto deba ejecutarse.<sup>12</sup>

Este antecedente determinó, sin duda, la inclusión del artículo 105 en la Constitución vigente.

### II. INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

A pesar de la carencia de una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia sobre esta controversia han sido copiosas y enunciativas de varios principios que podrían plasmarse en la futura ley reglamentaria.

La jurisdicción originaria de la Suprema Corte ha sido consolidada en los precedentes que determinan que sólo a ella corresponde exclusivamente la solución de controversias entre la Federación y los estados.<sup>13</sup>

Se ha determinado que el procedimiento para sustanciar una controversia constitucional es el del juicio ordinario civil en el fuero federal, tal como se regula en el Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 55-56.

<sup>13</sup> Instancia del general Silvestre G. Mariscal en que denunció un conflicto entre la Federación y el estado de Guerrero. *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, tomo II, p. 644, 27 de febrero de 1918. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del estado de Puebla, *S.J.F.*, 5a. ép., tomo IV, p. 729, 29 de marzo de 1919.

<sup>14</sup> Controversia entre la Federación y Tamaulipas. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo II, p. 1046, 2 de abril de 1918. Controversia constitucional entre los poderes Legislativo

En el supuesto de que la Unión atente contra la soberanía de los estados, o que éstos dicten disposiciones que infrinjan las atribuciones de aquélla, ni los estados ni la Federación podrán recurrir al amparo para impedir las violaciones correspondientes, sino que la controversia constitucional será el medio viable para tal objetivo.<sup>15</sup>

Una tesis muy importante la constituye el que la controversia constitucional tiene como requisito de procedibilidad la existencia legal de los poderes de un estado, de manera indubitable; es decir, que la controversia constitucional, a diferencia del conflicto político, no puede determinar la legitimidad de alguno de los poderes contendientes y sólo versa sobre las atribuciones que uno u otro gocen. Como agregado a esta tesis se ha sostenido que para que la Federación sea parte, debe involucrar a los tres poderes federales, y no sólo a uno de ellos.<sup>16</sup>

Lo anterior, con la intención de evitar que, a través de la controversia constitucional, se revisen las facultades de los otros poderes que, de manera exclusiva, intervengan en asuntos similares. Por ejemplo, las facultades del Senado para declarar la desaparición de poderes o la facultad senatorial para dirimir controversias políticas.

Precisamente una tesis *ad hoc* estableció claramente que la Suprema Corte no podía revisar los decretos del Senado sobre desaparición de poderes en los estados, pues de hacerlo adquiriría preeminencia sobre el Senado, lo cual contravenría el principio de división de poderes. Como el Senado es parte integrante del Congreso de la Unión, no reúne la cate-

y Ejecutivo del estado de Nayarit. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo III, p. 769, 8 de febrero de 1920.

<sup>15</sup> A. R. Legislatura de Nayarit. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo VII, p. 168, 7 de julio de 1920.

<sup>16</sup> Conflicto constitucional entre el Congreso del Estado de México y el gobernador del mismo Estado con el Senado de la República. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo VIII, p. 1063, 24 de junio de 1921. Juicio constitucional seguido contra la Cámara de Senadores y el presidente de la República, por el gobernador constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese estado. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XVIII, p. 134, 23 de enero de 1926. Controversia promovida por Arturo Tremari y coags. diciéndose miembros del Ayuntamiento de Papantla, Ver. contra la Legislatura del estado. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XLVIII, p. 349, 6 de abril de 1936.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 19

goría de representante de la Federación para efectos del artículo 105 constitucional.

Los conflictos electorales han estado fuera del alcance de la controversia constitucional, ya que las elecciones de los poderes estatales son actos de soberanía en cuanto a su régimen interior, según se ha señalado en dos precedentes que operan incluso contra la facultad del Senado para dirimir conflictos políticos.<sup>17</sup>

Con la controversia constitucional, la Suprema Corte se ha transformado en la única autoridad capacitada para mantener la integridad del pacto federal y de vigilar que la distribución de competencias entre la Federación y los estados, así como entre los poderes de un mismo estado, sea respetada de acuerdo con los lineamientos de la Constitución Federal.<sup>18</sup> No es competente, en consecuencia, para dirimir posibles controversias entre los poderes federales.

Aunque el municipio tenga personalidad jurídica y sea la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, tales condiciones no le atribuyen el carácter de "poder político" que requieren los actores de la controversia constitucional.<sup>19</sup> Hay que hacer mención a que, debido al estado de indefensión en que se encuentra el municipio mexicano, ya hay una tendencia apreciable para cambiar esta tesis, pues desde el 23 de diciembre de 1970 se presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma al artículo 105 constitucional para incluir a los municipios como sujetos de la controversia constitucional. De la misma manera, el amparo planteado por el síndico municipal de Mexicali, Enrique Almaraz Tamayo en 1991, en el juicio en revisión número 4521/90 planteado por el municipio de Mexicali, Baja California, contra la Federación, por divergencias en la adjudicación de las participaciones federales, se resol-

17 Conflicto constitucional entre la Federación y los poderes públicos de Guajalato. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XXXI, p. 1495, 19 de noviembre de 1927.

18 Controversia constitucional entre la Federación y el estado de Oaxaca. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XXXVI, p. 1067, 15 de octubre de 1932.

19 Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del estado de Puebla. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo IV, p. 729, 29 de marzo de 1919. Controversia suscitada entre el Ayuntamiento de Motul, Yuc. y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio estado. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XLV, p. 3577, 26 de agosto de 1935.

vió, según veremos con detenimiento, que aunque el amparo fue sobreesido, la solución a estos problemas debiera ser la controversia constitucional, tal como lo determina la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Otro criterio sobre esta materia es que no puede deducirse una controversia constitucional en el proceso de un juicio de amparo, ni debe plantearse como un recurso dentro de tal procedimiento; es decir, no son juicios acumulables, ya que uno es un litigio entre particulares contra actos de autoridad, mientras que la controversia es un juicio entre distintas autoridades.<sup>20</sup>

De tal suerte, la invasión de atribuciones entre Federación y estados o entre los poderes de un estado, constituye el *quid* de la controversia constitucional; quienes la plantean deben ser las propias autoridades del estado, aunque no procede someterla por un poder presunto cuya legitimidad no fue reconocida por uno de los poderes del estado.<sup>21</sup> Al respecto existen precedentes que manifiestan que dicha controversia no puede ser planteada por los gobernados, por lo que se confirma la tesis de que no puede una controversia de esta índole decidirse en el desarrollo de un recurso de reclamación.<sup>22</sup>

Por su parte, la doctrina ha sostenido que es necesaria la ley reglamentaria para que pueda considerarse el planteamiento de una controversia constitucional. En 1870, Ignacio Manuel Altamirano, actuando como fiscal en la Suprema Corte, planteó en el juicio político contra el gobernador de Jalisco, Antonio Gómez Cuervo (cuando por la inexistencia del Senado, el máximo tribunal fungía como jurado de sentencia), que no podía aplicarse ninguna sanción al goberna-

20 Demanda presentada por Pablo Landgrave, gerente de la Cooperativa de Inventores y Productores Mexicanos, contra Fernando Martínez jr., Vicente Cortés Herrera, subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Cosme Hinojosa, jefe del Departamento del Distrito Federal y contra el ciudadano presidente de la República. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XLIX, p. 428, 20 de julio de 1936.

21 Controversia constitucional 2/1936. Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, contra la Legislatura del mismo estado. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XLVIII, p. 399.

22 Cooperativa de Inventores Productores Mexicanos. *S.J.F.*, 5a. ép., tomo XLIX, p. 428. Amparo Eduardo Velázquez Chávez y otros. *S.J.F.*, 7a. ép., 1a. parte, vols. 175-180, p. 35. Consulta 2/1989 respecto al trámite que debe seguir el recurso de revisión interpuesto por el jefe del Departamento del Distrito Federal. 8 de junio de 1989.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 21

por la carencia de una ley reglamentaria de responsabilidades de los funcionarios, que determinara el catálogo de sanciones al supuesto constitucional de la responsabilidad política. Aceptada su tesis, Matías Romero la confirmó en 1877 cuando la planteó ante el Senado, en el momento en que éste le requirió al entonces secretario de Hacienda los nombres de los empleados superiores de Hacienda, pues desde entonces deberían ser ratificados por el Senado. Lo anterior constituyen precedentes de funestas consecuencias que contrarían la más antigua tesis de José María del Castillo Velasco planteada por la Suprema Corte ante el Congreso de la Unión en octubre de 1869, tal como nos referimos en el anterior apartado, y no han sido del todo respetados, pues existen múltiples disposiciones constitucionales que son aplicadas profusamente sin mediar ley reglamentaria, como lo fue la disposición sobre desaparición de poderes de 1879 a 1975, ya que su ley no fue expedida sino hasta 1978.

Para Manuel Herrera y Lasso resulta necesaria una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional,<sup>23</sup> lo mismo que para Héctor Fix-Zamudio;<sup>24</sup> sin embargo, aunque la carencia de reglamentación es patente, no por ello debe considerarse a la controversia constitucional como un instrumento efectivo y no, como ha sucedido por desgracia, en letra muerta.

Los casos más significativos de esta controversia demuestran la relevancia que tiene en las garantías constitucionales. Como ejemplo, analizaremos la controversia de la Federación contra el estado de Oaxaca de 1932, que es frecuentemente citado, pero pocas veces explicado.

### III. MONTE ALBÁN Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El hallazgo por quien sería rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Alfonso Caso, de la tumba 7 de Monte Albán, una de las más ricas de las exuberantes culturas mesoamericanas, provocó gran excitación en Oaxaca y en el país. La exploración de Caso en Oaxaca había sido coordi-

<sup>23</sup> *Estudios constitucionales*, p. 263.

<sup>24</sup> "Las garantías constitucionales". *Anuario Jurídico*, México, tomos III-IV, 1976-1977, pp. 89-90.



nada por el Departamento de Monumentos y dirigida por Ignacio Marquina, entonces director de Monumentos Prehistóricos de la Secretaría de Educación Pública. El financiamiento había provenído sustancialmente del Instituto Panamericano de Historia, a cargo de Pedro Sánchez.

El descubrimiento se efectuó el 9 de enero de 1932 con la ayuda de la esposa de Caso, María Lombardo, hija del gran líder social Vicente Lombardo Toledano. El primer periódico que reportó el suceso fue *El Mercurio* en su edición del 19 de enero, poco después de haber terminado con la clasificación de los objetos encontrados. Dichas joyas fueron depositadas en la oficina regional del Banco Nacional de México donde además de ser custodiados fueron exhibidos por primera ocasión. *El Mercurio* formó opinión desde el 20 de enero de 1932, en el sentido de que el tesoro de Monte Albán no debería salir de Oaxaca; sin embargo, en el periódico de México, *El Universal*, publica la opinión de la Secretaría de Educación Pública, cuyo titular era Narciso Bassols, de que se debían trasladar los hallazgos a México, pues la zona de Monte Albán "no ofrece seguridades para su conservación, y porque la zona arqueológica mencionada, como las demás de la República, están consideradas como federales". Por su parte, la prensa de Oaxaca difundió la necesidad de que los hallazgos se conservasen en la ciudad para conmemorar su IV centenario que coincidía en ese año.

Inmediatamente al descubrimiento de la tumba y sus joyas, el gobernador del estado, Francisco López Cortés, promulgó, en uso de facultades extraordinarias, concedidas desde el 16 de diciembre de 1931, la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos del estado, como respuesta legislativa y política a la necesidad de protección del rico acervo monumental de Oaxaca.

La ley publicada en el *Periódico Oficial* el 13 de febrero de 1932, explica preferentemente en los considerandos que era una facultad reservada a los estados por la Constitución federal, "las modalidades y principios básicos que deben observarse para discernir el dominio, conservación y atención de los monumentos arqueológicos de mayor interés que existen en el estado".

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 23

En otro considerando de la ley, muy ponderado por otra parte, se lee:

Considerando que en el espíritu y la letra de la Constitución General de la República y de la Legislación que sobre bienes de jurisdicción federal se ha expedido por el legislador de la Unión, se observa un criterio de cautela y ponderación sobre la jurisdicción correspondiente a los estados, a fin de no invadir la soberanía de éstos, pues al contrario, en casos concretos tales como el definido por el artículo 132 de la Constitución general de la República en su parte final, se establece que es necesario el consentimiento de las Legislaturas respectivas, para que den bajo la jurisdicción de los poderes federales, los bienes que después de la expedición de la Constitución de 1917, adquiriera la Federación en el territorio de los estados.

La ley estableció claramente, desde su primer artículo, que eran del dominio del estado, los monumentos arqueológicos o históricos que, en estado de ruina, se encontrasen localizados en territorio oaxaqueño.

La expedición de la ley fue considerada inconstitucional por el procurador general de la República, el gran jurista José Aguilar y Maya, quien encomendó a Antonio Carrillo Flores para que interpusiera una controversia constitucional contra Oaxaca. La respuesta legislativa de la Federación surgió muchos años después con la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, expedida el 19 de enero de 1934.

La batalla legal comenzó: el estado de Oaxaca reclamó que debido a la carretera que había construido con su presupuesto se había podido explorar la zona arqueológica de Monte Albán. El diputado Heliodoro Díaz Quintas publicó su opinión el 28 de febrero de 1932, en el sentido de que la Constitución de Oaxaca establecía que los bienes que originariamente no hubiesen sido propiedad de la Federación, constituían patrimonio exclusivo del estado, como los monumentos arqueológicos.

El 13 de abril de 1932 se dio a conocer en la sesión de la XXXIII Legislatura del estado la controversia constitucional planteada por la Procuraduría General de la República. La

Legislatura estaba presidida por Gustavo de Gyves, y se integró por Alberto Dordelly, Leopoldo Gatica Neri, David Martínez Dolz, Otilio Jiménez Madrigal, Alberto Vargas, Policarpo T. Sánchez, Artemio López Cortés, Heliodoro Díaz Quintas, Demetrio Bolaños Cacho, Luis Iñárritu Flores, Rubén Rosas Espejo y Porfirio Guzmán Gil.

En la mencionada sesión, la Legislatura acordó responder a la Suprema Corte de Justicia:

1o. No reconocer en la Suprema Corte la facultad para declarar la nulidad de las leyes de un estado, pues violaría el artículo 40 constitucional.

2o. Que la inconstitucionalidad de la ley estatal sólo podría reclamarse de acuerdo con los artículos 103, fracciones II y III, y 107 constitucionales.

3o. Que no se reconoce la personalidad del procurador general para demandar la nulidad de la ley.

4o. Que como estado soberano, Oaxaca reafirma su facultad para expedir la ley sobre la materia en cuestión.

*El Mercurio*, atento siempre a la controversia, informó al público oaxaqueño, el 16 de abril de 1932, que sólo por vía del amparo podía demandarse la nulidad de una ley, pues la controversia planteada afectaría el sistema federal. Así mismo, el periódico enfatizó la regla central del federalismo, es decir, la regla de que los estados podían legislar en todo lo que no estuviese expresamente otorgado a la Federación, tal como en ese año efectivamente ocurría.

El escrito de controversia constitucional, formulado por Carrillo Flores, determinó que la ley estatal infringía varias disposiciones constitucionales, entre las que se encontraban el 73 fracción XXIX, 27 fracción VII, que no eran aplicables por cierto, así como los artículos 120, 124, 132 y 133.

Para la procedencia de la controversia constitucional, la demanda se basó en el propio artículo 105 constitucional, así como en el precedente que brindaba la ejecutoria del 28 de junio de 1922, por la cual se había resuelto una controversia entre Veracruz y la Federación.

La demanda formulada por Carrillo Flores descuella por su esfuerzo y técnica jurídicos. El principal argumento cons-

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 25

titucional que aflora en sus páginas es el de las facultades implícitas del Congreso de la Unión. Para la Federación, el Congreso no está constreñido para expedir sólo las leyes cuyas facultades sean expresas en la Constitución, sino también, para legislar en todo lo que sea necesario y apropiado para hacer efectivas todas las facultades concedidas constitucionalmente a los poderes federales; es decir, las facultades implícitas.

La fraseología de Carrillo Flores recuerda la decisión de *McCulloch v. Maryland* que en 1819 resolviera John Marshall, al presidir la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Siendo Carrillo Flores uno de los expertos contemporáneos más consumados del derecho anglosajón, no extraña esta asimilación.

Sin embargo, es nuestra opinión que los argumentos de Marshall no pueden darse en nuestro contexto constitucional, ya que la referida decisión judicial se basó en los artículos I, sección 8, y la enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos que no coinciden con nuestro texto constitucional, ya que nuestro artículo 124 no es idéntico a la enmienda X, pues en México se adoptó un sistema de distribución de competencias *expresas*, mientras que en el país vecino no rige ese principio que, por otra parte, sí existió en su época de la Confederación, pero que desapareció a partir de 1787.

Pero Carrillo Flores planteaba una cuestión que no ha sido decidida actualmente: ¿Qué sentido tienen las facultades implícitas del Congreso, si existe el principio de facultades expresas? Fuera de este caso, no hay un precedente significativo de ninguna tesis que explique el sentido y aplicación concreta de las facultades implícitas, pues aun en materia de impuestos, la doble imposición se permite, sobre todo por el principio de la fracción VII del artículo 73 constitucional, que da carta blanca a la Federación para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación; lo cual constituye un texto expreso de dicha interpretación.

Sin embargo, la demanda de controversia constitucional hizo un esfuerzo por demostrar la competencia federal sobre los monumentos arqueológicos, basándose en el artículo 132 constitucional, que dispone:

Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión [...].

La Ley de Clasificación y Régimen de Bienes Inmuebles de Propiedad Federal, expedida con anterioridad a la Constitución, el 18 de diciembre de 1902, había determinado que los monumentos eran bienes de uso común; tal como lo había contemplado aun con anterioridad la Ley de Monumentos Arqueológicos de 1897, al referirse a dichos monumentos como de propiedad nacional. De tal suerte que la legislación ordinaria era la base de la competencia federal sobre tales bienes.

La interpretación del artículo 132 que se hizo en la demanda de controversia es de dudosa oportunidad, pues esta disposición que proviene desde 1857, se refería a bienes ocupados realmente por la Federación al momento de la expedición de dicha Constitución, la mayoría de ellos con una importancia estratégica, como los fuertes y cuarteles; la frase genérica de "demás inmuebles" que hubiese destinado la Federación a un uso común, cualquiera que éste haya sido, implicaba una posesión demostrable por la Federación antes de 1857, pues para las posteriores adquisiciones, se requeriría el consentimiento de la Legislatura del estado en cuyo territorio estuviese ubicado el monumento en cuestión. Como la manifestación más temprana del interés por la Federación hacia estos bienes es de 1897, dicha fecha es muy posterior a la promulgación de la Constitución, por lo que sujetándose a lo que ella misma imponía, la voluntad del Congreso de la Unión no era suficiente para sustraer a los monumentos arqueológicos de la competencia de los estados. Lo anterior se confirma con el argumento de que las facultades expresas de la Federación exigen una disposición de tal naturaleza en el propio texto fundamental, lo cual ocurrió después de resuelto el caso de Oaxaca con la posterior reforma constitucional al artículo 73 fracción XXV, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de abril de 1933.<sup>25</sup>

25 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1971*, México, Porrúa, 1971, p. 909.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 27

Cuando la controversia constitucional fue admitida por la Suprema Corte en jurisdicción originaria, el traslado lo efectuó el juez de distrito en Oaxaca, Norberto L. de la Rosa, quien notificó el 7 de abril de 1932 a Aristeo Guzmán, procurador del estado, notificando al día siguiente al gobernador López Cortés y al presidente del Congreso, De Gyves.

Tereso Guzmán, encargado de la Procuraduría de Oaxaca, contestó por parte del gobierno del estado la demanda. En sus argumentos inicia no concediendo a la Suprema Corte capacidad para declarar la nulidad de una ley local. Guzmán mencionó lo siguiente: "En este caso, ¿cuál es el conflicto? Porque por muy mal camino andaríamos si admitiéramos que los poderes federales pueden revisar las leyes de los estados y nulificarlas". Se aludió igualmente al argumento de que el procurador General de la República sólo era representante del Poder Ejecutivo Federal mas no de la Federación. El Congreso del estado respondió en iguales términos. El estado confió al abogado Flavio Pérez Gasga la continuación del trámite de la controversia en la ciudad de México.

En los alegatos presentados por la Procuraduría General el 25 de julio de 1932, sostuvo la competencia de la Corte para conocer de la controversia, así como de su facultad para que en este supuesto pudiera declarar la nulidad de una ley estatal, y su virtual abrogación, cuando dirimiera la controversia a que se refiere el artículo 105 constitucional. Los alegatos se basan en ideas de León Duguit, Gaston Jèze y Hans Kelsen cuando afirma: "Las controversias jurídicas entre la Federación y un estado no pueden ser sino controversias sobre competencia; es decir, controversias sobre las atribuciones y la esfera de acción federal frente a las de los estados". El escrito explica que como complemento de la controversia constitucional está el artículo 106 de la Constitución, al prever facultades para dirimir controversias entre el Poder Judicial Federal y los correspondientes de los estados. El artículo 105 se refiere, sobre todo, a las facultades legislativas de la Federación *vis-à-vis* las de los estados, aunque también conoce de conflictos sobre facultades administrativas. La Procuraduría insistió en el precedente de la ejecutoria

de Veracruz del 28 de junio de 1922, aunque también repasa otros antecedentes.<sup>26</sup>

Para la Procuraduría, la facultad de la Suprema Corte no ataca la soberanía de los estados, pues la evolución del derecho constitucional ha permitido que haya un órgano jurisdiccional que regule este propósito, tal como se ha hecho en la Constitución de Austria, obra de Hans Kelsen. El amparo es un instrumento de protección para los intereses privados, por lo que la controversia pretende garantizar la constitucional distribución de competencias entre la Federación y los estados, así como entre los poderes de un estado.

Abunda con los precedentes legislativos a favor del gobierno general, al decir que los monumentos arqueológicos han sido patrimonio de la nación desde la independencia, por lo que en la resolución del 28 de agosto de 1868 de la Secretaría de Justicia, se dio una muestra de la jurisdicción federal, al prohibir que los particulares explotaran las "antigüedades mexicanas". La competencia federal sobre los monumentos arqueológicos se había discutido y decidido desde el debate de la ley de 1897, cuando los diputados Manuel Sánchez Mármol y Adalberto Esteva, que favorecieron la competencia federal, prevalecieron en la votación sobre el punto de vista de Rosendo Pineda.

De la misma manera, en 1827, 1885 y 1896, la Federación había dictado medidas para prohibir la exportación de monumentos y antigüedades mexicanas, creando la Inspectoría y Conservaduría de Monumentos. Con base en estas acciones, el 19 de octubre de 1901 se había reformado la Constitución de 1857, para incluir el supuesto de los "demás bienes inmuebles, destinados por el gobierno de la Unión al servicio público".

Para la Federación,

Si llegara a prosperar el criterio de que la materia es de jurisdicción de los estados, se perdería la unidad de acción y cada entidad federativa asumiría la actitud que le pareciera conveniente, contrariando quizá los propósitos orientados en

26 Todos ellos de la Quinta época: tomo II, p. 644; tomo IV, pp. 729-733; tomo XI, p. 969, y tomo XVIII, p. 134.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 29

el sentido de poner todos los medios para la mejor investigación de nuestros orígenes históricos y para el desarrollo de la cultura. Por otra parte, es preciso asimismo tener en cuenta la falta de recursos de los estados para atender en debida forma las investigaciones arqueológicas, lo cual trae como consecuencia, evidentemente, el abandono de esas investigaciones.

Por su parte, Flavio Pérez Gasga, en representación de Oaxaca, presentó alegatos el 25 de junio de 1932. Parte de la competencia residual de los estados, por lo que, con fundamento en el artículo 20 de la Constitución oaxaqueña, determina que los monumentos arqueológicos son propiedad del estado, pues no han sido apropiados originariamente por la Federación. Asevera que las leyes federales no son supremas sobre las locales, descartando la competencia concurrente que se da en los Estados Unidos. En México, la Federación tiene facultades expresas, y las facultades implícitas del Congreso sólo pueden expandirse a las facultades explícitamente otorgadas a la Federación, por lo que, al no haber ningún texto expreso sobre monumentos arqueológicos, no puede derivarse competencia federal.

Interpretando el artículo 132 constitucional, Oaxaca concluyó que:

- a) Corresponde a los estados ejercer jurisdicción sobre todos los bienes establecidos en su territorio;
- b) Para que la Federación legisle sobre tales monumentos, es indispensable el consentimiento de la Legislatura, a no ser que demuestre la Federación haber sido propietaria originaria de dichos bienes desde antes de 1857.

El asunto se ventiló por vez primera en la sesión del pleno de la Suprema Corte del 3 de octubre de 1932, participando los ministros López Lira, Ortega, Couto, Cisneros Canto, Machorro Narvárez, Ruiz, Osorno, Aguilar y De la Fuente, entre otros. La competencia de la Suprema Corte se votó favorablemente por 14 votos contra dos de De la Fuente y Couto.

El ministro ponente Barba presentó su proyecto el 17 de octubre, y fue desaprobado por diez votos contra tres. La ponencia de Barba se basaba en el argumento de Carrillo Flores sobre las facultades implícitas del Congreso de la



Unión que le permitían expedir cuanta ley considerara propia y necesaria para hacer efectivas las facultades expresas. Desde 1897, según el proyecto, la Federación ha ejercido jurisdicción sobre las ruinas, por lo que el requisito de autorización de las Legislaturas sobre los bienes en su territorio no se aplica al caso de los monumentos, aunque de tener que aplicarse no podría, pues se requiere de una ley reglamentaria del artículo 132. Estos argumentos son seguidos por el presidente de la Suprema Corte, Julio García, y el ministro Guzmán Vaca.

No obstante, la ponencia de Barba no fue aceptada con sus argumentos, por lo que la solución la dio un acuerdo que presentó el ministro Cisneros Canto, donde en cuatro puntos declararon inconstitucional a la ley oaxaqueña, sin mayor argumentación. Dicho acuerdo manifestó en su punto total que la Federación ejercía competencia sobre las ruinas, por lo que la votación de este particular punto fue de nueve votos por la afirmativa contra cuatro por la negativa.

La publicación de la ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación* fue amplia y sin las restricciones que se observaron en la discusión sostenida en el pleno. En ella se lee que la facultad federal para regular las ruinas es implícita, hasta antes de la reforma de 1933, ya que “La Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en ese artículo [73], sino que puede hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal (como la que se refiere al establecimiento de institutos culturales)”.<sup>27</sup> Las ruinas arqueológicas, al estar íntimamente relacionadas con la cultura general de los habitantes de todo el país, corresponde al Poder Federal regularlas. La síntesis hace mención a la existencia de facultades concurrentes en esta materia, lo cual es falso, pues como se ve obligada la síntesis a establecer: “es de lógica jurídica que, en caso tal, la jurisdicción corresponderá al Poder que haya prevenido en su ejercicio, y si ninguno lo ha hecho, deberá resolverse atendiendo al interés nacional o local de la cosa sobre que verse la contienda de jurisdicción”. Estas palabras olvidan que Oaxa-

27 Tomo XXXVI, p. 1071. La sentencia se publicó en el Suplemento de 1933 del *Semanario Judicial de la Federación* en pp. 144 a 223 y 416 a 422.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 31

ca había expedido una ley; es decir, había ya prevenido su ejercicio de competencia, lo mismo, quizá, que la Federación con las leyes que se han citado.

Cualquier duda que se origine de esta controversia constitucional ha quedado subsanada con la reforma constitucional de 1933 para establecer expresamente la competencia federal sobre los monumentos arqueológicos.

Además de la materia de esta controversia, el caso Oaxaca es altamente ilustrativo de la importancia y tipo de asuntos que se ventilan mediante la llamada controversia constitucional.

### IV. CONTROVERSIA EN LA CUAL SÓLO SE ESCUCHA LA VOZ DEL DERECHO

Antes del caso sobre las ruinas de Monte Albán, la Suprema Corte había decidido una controversia constitucional de especial significación, planteada por los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Hidalgo en 1918.<sup>28</sup>

La Legislatura nombró representante en la controversia a José Diego Fernández, el ideólogo de esta medida constitucional, el 25 de julio de 1918. En su escrito, Diego Fernández argumentó:

En un juicio tranquilo, en el que sólo se escuche la voz del derecho, busca la Legislatura la solución de las dificultades que hoy azotan al estado sin conmociones populares, sin excitaciones de partidos y sin dudas ofensivas al actual Ejecutivo, viene a plantear el problema de si el gobernador es el juez supremo de una Constitución aprobada.

El motivo de la controversia era que durante seis meses, el Congreso del estado había tratado de que el gobernador promulgara la Constitución, sin lograrlo.

El gobernador Nicolás Flores tenía bases para negarse, según se desprende del escrito de contestación. Según decreto de Venustiano Carranza del 24 de marzo de 1917, los gober-

<sup>28</sup> *Controversia constitucional entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de Hidalgo*, Pachuca, Talleres tipográficos del Gobierno del Estado, 1918.

nadores convocarían a elecciones para que se formasen los Congresos Constituyentes "para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución en la parte que les concierne". Pero, según el gobernador, la Legislatura no se había limitado a introducir en la Constitución las reformas, sino que había discutido y aprobado una nueva Constitución.

Independientemente de lo anterior, el gobernador opone una excepción de falta de competencia por parte de la Suprema Corte para conocer de esta controversia, pues considera que la interpretación correcta del artículo 105 constitucional es que sólo procede por disputas relativas al alcance de una disposición de la Constitución federal, mas no cuando sólo afecte la Constitución y leyes locales, puesto que ante tales circunstancias sería el propio estado el encargado de resolver las controversias o, en su defecto, el Senado de la República.

Resulta, por último, interesante la argumentación del gobernador porque logra definir la promulgación como una facultad del Poder Ejecutivo que no lo debe convertir en un agente ciego del Congreso, puesto que el gobernador ha protestado guardar la Constitución.

El 30 de noviembre de 1918 se aceptó la controversia en la Suprema Corte, decidiéndose competente la Corte.

## V. LA DIVERSIDAD DE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS Y EL SENADO

El control de la constitucionalidad nació en nuestro país otorgándose a los órganos políticos no jurisdiccionales. Cuando se trataba de una ley estatal que afectaba el federalismo constitucionalmente establecido, el Senado, como representante de las entidades federativas y como órgano federal por sí mismo, era llamado para dirimir la cuestión. Los antecedentes pueden ser tan tempranos como 1830.<sup>29</sup>

Sin embargo, la naturaleza de conflictos políticos que se dieron con más frecuencia, a partir de la segunda mitad del siglo diecinueve, fueron de índole electoral, que además re-

<sup>29</sup> González Oropeza, Manuel, *El Senado mexicano*, México, Senado de la República, volumen tres, 1987, p. 77.

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 33

sultaban en conflictos armados; por lo cual, el 11 de mayo de 1872 Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra, otorgándole al Congreso, entonces unicameral, facultades para resolver los conflictos políticos internos de los estados. El tema fue debatido prolijamente en las sesiones del 5 y 7 de octubre del referido año, de donde surgió la conclusión de que era necesario un órgano que se encargara de solucionar los conflictos políticos, siendo el Senado el más adecuado.

No obstante, la facultad que se otorgaría al Senado para conocer de los conflictos políticos fue oscurecida, a partir de la sesión del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos, se llegara a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones en cualquier estado. Por su parte, el diputado José Fernández planteó el 30 de octubre del mismo año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades en conflicto.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado que estaban reinstaurando, como un verdadero “tribunal político” que fungiera no sólo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

Los defensores de los estados, como el jalisciense Robles Gil, propusieron una medida para evitar la intervención federal, y fue que el Poder Judicial del propio estado fuese quien mediara en las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, según su propuesta del 4 de noviembre de 1874.

El diputado Martínez de la Torre, quien también había participado significativamente en la gestación de la disposición que sería la controversia *constitucional*, refirió que los problemas internos de un estado deben resolverse por una instancia ajena a la disputa, para lograr la imparcialidad o neutralidad necesaria. El diputado mencionó el ejemplo de la Confederación alemana, en cuyo artículo 11 de su ley fundamental determinaba que correspondía a la autoridad de la Confederación, la Dieta, el dirimir las diferencias que surjan en los estados.

Aunque la facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada en la sesión del Congreso el 9 de abril de 1874 y por la mayoría de las Legislaturas de los estados el 16 de septiembre de 1875, nunca se dilucidó en definitiva si esta facultad se aplicaría a los problemas de legitimidad, como lo propusieron Fernández y Martínez de la Torre, o los excluían, como lo sugirieron Robles Gil y Dondé. No obstante, la discusión nos deja a los problemas de legitimidad como los únicos supuestos claros de procedencia en la solución de conflictos políticos, pues la posición de Robles Gil y Dondé sólo niegan tal supuesto sin ofrecer ninguna determinación de procedencia alternativa.

Con la Revolución social de México, el proyecto de Venustiano Carranza confiaba sólo a la Suprema Corte la facultad para dirimir controversias entre la Federación y los estados o entre los poderes de un estado, eliminando la participación del Senado al respecto. Sin embargo, el dictamen de la Comisión de Constitución rendido el 11 de enero de 1917, estuvo dividido enteramente. Los constituyentes Paulino Machorro, posterior ministro de la Suprema Corte, y Arturo Méndez opinaron según el proyecto de Constitución que sólo la Suprema Corte debería participar en esta función; mientras que Heriberto Jara e Hilario Medina, este último también ministro de la Suprema Corte con posterioridad, fueron de la opinión que debería corresponder sólo al Senado, para no manchar “el prestigio y la pureza de la Corte”.

Como se observa, la posición del Constituyente de Querétaro fue la de confiar este instrumento de mediación federal bien a la Suprema Corte o al Senado, pero la disyuntiva era excluyente, aunque resultaron a la postre plasmadas ambas medidas, *sin distinguirse claramente la procedencia de ambos supuestos*.

El 14 de enero de 1917 se aprueba incluir esta facultad dentro de las senatoriales, excluyendo aparentemente la facultad de la Suprema Corte. En esa fecha, Machorro y Narváez presenta su célebre voto particular donde basa la legalidad de todo conflicto político:

Los conflictos que surjan entre los poderes de un estado o se funden en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 35

poderes contendientes trate de aplicar a su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y substituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.

La circunstancia de tratarse de conflictos políticos no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los estados, y las usurpaciones, por lo estados, de facultades federales. Todo es meramente político, y conforme a la naturaleza del Poder Judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un estado, puedan ser de carácter político.<sup>30</sup>

En la discusión del dictamen y del voto particular, realizada el 16 de enero de 1917, Alberto González explicó que la Constitución de 1857 había considerado a todos los conflictos que surgiesen en los poderes de los estados, como necesariamente políticos, sin participación del Poder Judicial; por ello él apoyó la posición de que continúan considerándose con esa naturaleza, pues el voto de Machorro y Narváez presupone que todo conflicto tiene un marco legal de referencia;

<sup>30</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México*, tomo II, pp. 275-276.

sin embargo, en ocasiones los conflictos surgen precisamente por la carencia de un texto legal.

Hilario Medina se esforzó, por vez primera, en distinguir entre una cuestión política y otra constitucional, aceptando que para cada cuestión podría haber la participación, bien del Senado para el primer caso, bien de la Suprema Corte para el segundo. Sin embargo, el intento de Medina en esa ocasión no fue muy lúcido, pues explicó que las cuestiones políticas se referían a conflictos entre los poderes públicos, mientras las constitucionales son aquellas que no afectan a los poderes públicos, sino a los individuos, como los derechos o garantías individuales. En el caso en que la Suprema Corte pudiera conocer de conflictos entre dos o más estados, era el relativo a conflictos territoriales, que no eran propiamente políticos.

La participación de Medina cambió el debate radicalmente, pues se había iniciado con una disyuntiva: o el Senado o la Suprema Corte, mientras que en su participación, como miembro de la Comisión, varió al reconocer cierta participación de la Suprema Corte, como una copulativa: los dos órganos de gobierno pueden participar en la solución de conflictos, por lo que dependerá de la naturaleza del mismo, para adscribirse al Senado o a la Suprema Corte. El problema radicaba entonces en diferenciar facultades. Con este cambio de posición, se zanjó la diferencia inicial del dictamen, pues se permitiría la participación de ambas autoridades.

Congruente Machorro con su explicación de un conflicto constitucional, diferenció la cuestión política como un conflicto derivado sólo de hechos, es decir, sin ninguna referencia a un marco jurídico, tomando así la idea de Alberto González. Con esta explicación final de Machorro, se aprobó la facultad del Senado para disminuir cuestiones políticas, por lo que podemos concluir que la interpretación del Congreso Constituyente se resume de la siguiente manera:

a) Es una cuestión constitucional aquella derivada de un texto constitucional y legal en conflicto que afecte la naturaleza y funciones del poder público, y

b) Es una cuestión política la relativa a un conflicto fáctico entre las autoridades, sin referencia a un marco constitucional

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 37

o legal, como podría ser un conflicto de armas, según explicó Medina en la sesión del 22 de enero de 1917.

Los conflictos que se presentasen combinados no fueron contemplados, tal como se apuntó por los constituyentes Reynoso y González Galindo, lo cual es un supuesto muy común y una carencia muy grande, que se podría resolver en la ley reglamentaria que, por supuesto, no se ha expedido.

González Galindo explicó incluso en el seno del Congreso Constituyente un caso mixto donde se presentaron dos cuestiones: una política y otra constitucional. El caso sucedió en Tlaxcala en 1912, cuando una Legislatura declaró electo a un gobernador sin la mayoría necesaria, lo que provocó la lucha de partidos políticos, uno de los científicos y otro antirreeleccionista.

La premura por finiquitar el asunto, pues se estaba discutiendo en los últimos días del Congreso y faltaban muchas cuestiones por dilucidarse, como lo relativo del municipio, obligó que por voz de Francisco Múgica se dejara a los abogados la diferenciación y redacción final tanto de la facultad senatorial como la correspondiente a la Suprema Corte. No obstante, los abogados tenemos un compromiso no cumplido con el Constituyente, pues en verdad no se aclaró el sentido final de ambas facultades.

Así, tal como quedó por la discusión, el alcance de ambas facultades resulta un contrasentido con la intención original de Benito Juárez, pues si los conflictos políticos se caracterizarían con situaciones de hecho que conducen a conflictos armados, para ello estaba el presidente de la República con el auxilio federal que, para entonces, estaba expresado en el artículo 116 constitucional, actual 122, que como comandante en jefe de las fuerzas armadas podía sofocar la rebelión. Como se recordará, Juárez no tenía problemas con los conflictos armados, pues bien sabía que la experiencia demostraba que correspondía al Ejecutivo Federal resolverlos. Su preocupación se concentró en curar la enfermedad y no sólo aliviar los síntomas; es decir, resolver los conflictos políticos, dirimir problemas de legitimidad, para él encargarse de los enfrentamientos armados a través del ejército que tales problemas generasen.



Lo anterior demuestra que a partir de la Constitución, su exégesis debiera presentar confusión, sólo por lo que respecta al concepto de conflicto político, puesto que el constituyente y los antecedentes mencionados en este trabajo dejan claramente establecido el concepto de controversia constitucional, como aquel derivado de un problema competencial y de una disputa en la interpretación de las atribuciones de los poderes de un estado o de éste con la Federación.

La caracterización final del Constituyente de que existe un conflicto político cuando hay un conflicto armado es aparente, pues tanto los antecedentes como la experiencia posterior tienden a confirmar que los conflictos políticos de que habla la Constitución se refieren a problemas de legitimidad y reconocimiento de la Federación hacia la duplicidad de poderes en un estado.

El ex diputado constituyente, Gerzain Ugarte, actuando como senador en 1921, definió al conflicto político, en el caso de Tabasco planteado el 26 de diciembre de ese año, como un conflicto de legitimidad. El Senado ha reconocido la legitimidad de Legislaturas en los casos de Zacatecas (16 de noviembre de 1923), Nuevo León (7 de octubre de 1925) y Coahuila (30 de noviembre de 1925). En el problema de legitimidad planteado en San Luis Potosí, el 23 de octubre de 1923, el presidente Alvaro Obregón se arrogó la capacidad de determinar a las autoridades legítimas, pues tenía especial interés político por evitar que progresara la rebelión delahuertista, por lo que desconoció a Jorge Prieto Laurens.

Aunque la situación común ante un problema de legitimidad se ha dado con motivo de la calificación electoral, en ocasiones el Senado no ha intervenido como en los casos arriba citados, sino que se ha declarado por ser una cuestión interna, dejando el reconocimiento a una autoridad estatal, como en los casos de Hidalgo (11 de abril de 1921) o México (17 de octubre de 1922).

Existe un precedente en el que se muestra la confusión de esta materia, pues la Suprema Corte conoció y resolvió un conflicto político. El caso de Coahuila se planteó como una controversia constitucional el 3 de septiembre de 1923, siendo que era una cuestión política. La Suprema Corte conoció del enfrentamiento entre una parte de la Legislatura con el go-

## CONTROVERSIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA POLÍTICA 39

bernador Arnulfo González y el atropello del Ejecutivo local contra el arresto de algunos diputados. Todo el conflicto se sustanció ante la Corte.

En el cuadro anexo se presenta una sinopsis de los datos de los principales conflictos políticos cuyas fuentes han sido trabajo del autor.<sup>31</sup>

31 González Oropeza, Manuel, *El Senado mexicano, op. cit.*, pp. 82-89, y *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed. México, UNAM, 1987, pp. 73-83 y 235-262.