

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ENTRE LA FEDERACION  
Y EL ESTADO DE OAXACA, POR LA EXPEDICION DE LA LEY  
DE MONUMENTOS ARQUEOLOGICOS.\***

15 de octubre de 1932.

**MOTIVO DE LA CONTROVERSIA:** la expedición de la Ley de 13 de febrero de 1932, sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos, en el Estado de Oaxaca.

Aplicación de los artículos: 27, 73, 103, 105, 107, 124, 132 y 133 de la Constitución Federal.

(La Suprema Corte declara que es competente para dirimir esta controversia; que competen a la Federación, la jurisdicción y dominio sobre las ruinas y monumentos arqueológicos, y que la Ley, motivo de la controversia, invade la esfera de acción constitucional de las autoridades federales).

**SUMARIO.**

**CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.**—Si la federación sostiene que la ley expedida por un Estado, ha invadido las atribuciones exclusivas de aquélla, y el Estado sostiene lo contrario, es inconsueto que la cuestión constituye un conflicto de carácter constitucional, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia, atento lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución, que, de modo imperativo, define la facultad exclusiva y privativa de la Corte, para conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados. Las disposiciones de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución, se refieren a actos de las autoridades federales o locales, que restrinjan o vulneren la soberanía de la Federación o de los Estados, siempre que con ellos se lesione una garantía individual; pero cuando no existe esta última circunstancia y un Estado o la Federación estiman lesionada su soberanía, entonces el juicio de amparo es ineficaz para resolver la pugna entre esas dos Entidades, y en tal caso, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución y con la teoría jurídica del Poder Judicial, que encomiendan a la Justicia Federal la función esencial de interpretar la

Constitución, es la Suprema Corte de Justicia la única autoridad capacitada para mantener la integridad del Pacto Federal, no mediante el juicio de amparo, sino con arreglo al artículo 105 ya citado, que, como se ha expresado en alguna ejecutoria, resultaría una inmotivada y redundante repetición del 103, si fuera para resolver esa clase de conflictos. Por otra parte, de no ser así, no habría otro medio que la fuerza armada para resolver los conflictos que se suscitaban entre la Federación y los Estados, y si bien conforme al artículo 98 de la Constitución de 1857, sólo correspondía a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se suscitaban entre los Estados y el de aquellas en que la Unión fuere parte, y de conformidad con los artículos 101 y 102 de la propia Constitución anterior, los Tribunales de la Federación debían resolver, por medio del juicio de amparo, las mismas controversias a que se refiere el artículo 103 de la Constitución vigente, tal circunstancia no es concluyente para resolver en sentido negativo la actual competencia de la Suprema Corte, para resolver esos conflictos, tanto porque la Constitución de 1917, sí incluye esa competencia, cuanto porque es innegable que el Constituyente del 57 tuvo una visión incompleta del juicio constitucional, ya que sólo lo tomó en consideración para restablecer la supremacía de la Carta Federal, cuando de su violación resultase la de las garantías del individuo; pero no para restablecer esa misma supremacía, cuando fuese violada alguna de las soberanías que establece, con menoscabo de la coexistencia de las mismas, sin que hubiere agravio alguno individual; de aquí que su sistema resultara, como en efecto resultó, deficiente, toda vez que ni confirió expresamente a la Corte la facultad de resolver las controversias dichas, ni creó órgano alguno jurídico para resolverlas; por esto el Constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de una sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia, debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como del Poder Público, para llenar el vacío de la Constitución anterior, amplió,

\* *SEMANARIO JUDICIAL*. 5ª Epoca. Tomo XXXVI-1. 1º sept. a 21 de oct. 1932.

en su artículo 105, la función jurídica de la Suprema Corte, como el más alto intérprete de la Constitución, atribuyéndole competencia para conocer de los conflictos de carácter constitucional, entre la Federación y uno o más Estados, reservando al Senado de la República el conocimiento de los conflictos de carácter político; sin que esto implique una supremacía del Poder Judicial sobre los demás Poderes de la Federación, ni de los Estados, ni menos un ataque a la soberanía de aquella o a la de éstos, porque como se ha dicho, en alguna ejecutoria, la Corte, como órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede decirse que un Poder tenga más facultades que otro, ni supremacía sobre los demás, si hace uso de las que le demarca la misma Constitución, que es la Ley Suprema.

**PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.**—El artículo 102 de la Constitución Federal, confiere expresamente al Procurador General de la República, la facultad de intervenir personalmente en todos los negocios en que la Federación sea parte, y en aquellos, entre otros casos, que se susciten entre un Estado y la Federación.

**FEDERACION.**—Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados, el segundo, en enumerar las atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos Locales, de manera que la presunción exista a beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer, (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del

artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la Nación, en diversos artículos de la propia Constitución.

**INSTITUTOS CULTURALES, JURISDICCION SOBRE LOS.**—El artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión, entre otras cosas, para establecer institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y para legislar en todo lo que se refiere a dichos institutos y declara que la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que la misma establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad de los Estados, para legislar sobre el mismo ramo educacional: de modo que establece una jurisdicción concurrente sobre estas materias.

**FEDERACION, FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA.**—Es notorio que las facultades legislativas de la Federación no son únicamente las consignadas de modo expreso en el artículo 73 de la Constitución Federal, puesto que de diversas disposiciones de la misma Carta Fundamental, se infieren esas facultades sobre materias distintas de las especificadas en el mencionado precepto, en cuanto tales disposiciones imputan competencia y jurisdicción a la Federación sobre dichas materias: así el derecho que el artículo 27 constitucional confiere a la Nación para imponer a la propiedad privada las molestias que dicte el interés público; el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación; el de hacer concesiones para la explotación de los productos del subsuelo; la facultad privativa que a la misma Federación concede el artículo 131 de la repetida Carta Federal, de gravar las mercancías que se importen o exporten o pasen de tránsito por el Territorio Nacional, así como la facultad de reglamentar, en todo tiempo, y aun prohibir la circulación de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; y aun la jurisdicción que le otorga el artículo 132 sobre los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, implican necesariamente el ejercicio, por parte de la Federación, de las facultades legislativas correspondientes; y esto no obstante, tales facultades no están específicamente determinadas en el citado artículo 73, ni en ningún otro, aunque no se necesita esfuerzo alguno para considerarlas incluidas en la fracción XXIX, antes XXXI, de dicho artículo 73; de donde se ve que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en ese artículo, sino que puede hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal. Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada; pues puede hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de dominio o de jurisdicción, como Poder Soberano, aun cuando ninguna ley le confiere específicamente tal facultad.

**RUINAS Y MONUMENTOS ARQUEOLOGICOS.**—Es innegable que los que se encuentran y descubrieren en el

territorio de la República, están íntimamente relacionados con la cultura general de sus habitantes, por lo cual la Federación tiene jurisdicción sobre ellos, por virtud de lo dispuesto en el artículo 73 constitucional; mas como existe la jurisdicción concurrente para legislar en esta materia, tanto por la Federación como por los Estados, 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, para imputar ésta a quien corresponda. Es innegable que la Federación ha prevenido en el ejercicio de jurisdicción en materia de ruinas y monumentos arqueológicos, como lo demuestran la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, de 23 de febrero de 1861; algunas resoluciones y circulares de las Secretarías de Estado; la Ley de 26 de marzo de 1894; el Decreto de 3 de julio de 1896 y la Ley de 11 de mayo de 1897, que se refiere a propiedad de ruinas y monumentos arqueológicos; la Ley de 18 de diciembre de 1902, que declara las ruinas arqueológicas, bienes de dominio público, y la de 30 de enero de 1930, que legisla sobre la misma materia; en cambio, el Estado de Oaxaca expidió la Ley Sobre Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, hasta el 13 de febrero de 1932, resultando, claramente, que fue la Federación quien previno en el ejercicio de esa jurisdicción. Por otra parte, no puede negarse que todo lo relativo a ruinas y monumentos arqueológicos interesa a toda la Nación, y no sólo a los habitantes del lugar en que aquéllos se encuentran, y por este concepto, también corresponde a la Federación la facultad de legislar sobre ellos. No es obstáculo para sostener la teoría anterior, que la facultad de legislar sobre ruinas y monumentos arqueológicos, no conste de manera expresa como reservada a la Federación, en algún texto constitucional, puesto que esa facultad se deduce fácilmente de la misma Constitución, mediante una correcta inferencia, como se ha dicho al hablar sobre las facultades legislativas de la Federación; y como esos bienes, por su misma naturaleza, están fuera del comercio, no han podido constituir un objeto de apropiación particular, por lo que es claro que tampoco han podido salir del patrimonio de la Nación, y estando bajo el dominio de ella, como sujeto ésta de Derecho Público, a la misma compete la jurisdicción y dominio sobre esas ruinas y monumentos arqueológicos, no sólo de los ya descubiertos, sino de los que se descubrieren dentro del territorio de la República, y, por consiguiente, la facultad legislativa sobre ellos. No puede argüirse en contra de esto, que la Nación, cuyo carácter de sujeto de Derecho Público, no puede perder sino con la desaparición misma del Estado Mexicano, está sujeta al derecho privado, en lo que respecta a su dominio o propiedad sobre el Territorio Nacional, y por lo mismo, en la condición de cualquier particular; porque sobre ser tal doctrina falsa, por implicar la propiedad, cuando se trata de la Nación, soberanía, en la República Mexicana la propiedad es de Derecho Público y la de los particulares sólo una emanación de ésta, que no implica la trasmisión al particular, de la soberanía o jurisdicción, toda vez que no se le trasmite la autoridad; de aquí que las relaciones de los particulares entre sí y con las autoridades, en lo que toca al derecho de propiedad de aquéllos,

se rigen por el Derecho Privado, a diferencia del derecho de propiedad de los Estados, como entidades soberanas, que se rige por el Derecho Público. Además, es de observarse que la misma Constitución Política del Estado de Oaxaca, en su artículo 20, reconoce la propiedad patrimonial de la Federación sobre los bienes de que se trata, al establecer que los que originariamente no han sido de la Federación, constituyen el patrimonio de dicho Estado, y como esas ruinas y monumentos arqueológicos están en la misma situación jurídica de los bienes que el artículo 27 constitucional considera de la propiedad original de la Nación, es claro que ni conforme a la Constitución de Oaxaca, podrían ser considerados como patrimonio de ese Estado, las ruinas y monumentos arqueológicos existentes en su territorio. A mayor abundamiento, el artículo 132 de la Constitución Federal otorga también jurisdicción a la Federación sobre ruinas y monumentos arqueológicos, pues habiéndose decretado por la Ley de 18 de diciembre de 1902, que esos bienes son de dominio público o de uso común, es evidente que, desde entonces, el Gobierno de la Unión destinó esas ruinas y monumentos a dichos uso y servicio, aparte de que la misma naturaleza de los propios bienes, los coloca en esas condiciones, por lo cual quedan comprendidos en los términos del artículo 132 citado, siendo evidente que la jurisdicción implica, necesariamente, el ejercicio de las facultades legislativas correspondientes; sin que valga alegar que la ley que se interpreta, se refirió sólo a los monumentos y ruinas ya descubiertos y no a los que no lo estaban, pues la ley no hace tal distinción, y la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la misma Carta Fundamental, a los Poderes de la Unión. Ciertamente es que el artículo 132 constitucional previene que para que estén sujetos a la jurisdicción federal los inmuebles que en lo sucesivo adquiera el Gobierno de la Unión, dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva, pero también es cierto que es manifiesta la inaplicabilidad de esta parte de dicho precepto, a las ruinas y monumentos arqueológicos, puesto que correspondiendo originariamente a la Nación la propiedad de los existentes en su territorio, no podría, en manera alguna, pretenderse que fuera necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva, para que surgiera la jurisdicción federal, pues siendo de la Nación la propiedad original de esos bienes, no puede decirse que los adquiriera por su descubrimiento, sino que están en su patrimonio aun cuando permanezcan ignorados.

**ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**—El propósito manifiesto del Constituyente de Querétaro, al expedir el artículo 27 de la Carta Federal, fue vincular el régimen jurídico de la propiedad territorial en México, con el que regía en la Epoca Colonial, nulificando la tradición jurídica de nuestros Códigos, que lo refieren al Derecho Romano y no a las Leyes y Disposiciones de Indias, que son sus antecedentes legítimos, régimen en el cual la situación jurídica de dicha propiedad, era la de ser privada de los soberanos de España, inalienable e imprescriptible. Numerosas Leyes de Indias demuestran esto: esas leyes disponían hasta de las personas, y si los reyes consideraban como de su propiedad particular a los individuos,

no podían menos de considerar lo mismo cuanto significase riqueza; los derechos que los reyes concedieron, siempre tuvieron un carácter condicional, y en cuanto a los monumentos arqueológicos, las leyes coloniales sólo autorizaban su aprovechamiento en un tanto por ciento, para los descubridores, sin que pudiera transmitirse su dominio a los particulares. Al independizarse la Colonia, la República Mexicana asumió todos los Derechos de propiedad que a los reyes de España correspondían, y, por lo mismo, este patrimonio ingresó a la Nación toda, y no a las partes que entonces constituían el territorio. (provincias, intendencias, capitanías, etc.), y mucho menos pudo pasar ese patrimonio a los Estados de la República, cuya existencia ni siquiera estaba entonces bien definida.

**REGLAMENTACION DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES.**—La falta de reglamentación del artículo 132

constitucional que debería establecer los términos en que quedarían sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales, los bienes inmuebles a que e contrae el mismo precepto, en nada puede afectar la situación jurídica de aquéllos, puesto que la Ley Reglamentaria, no pudiendo referirse sino a la manera en que debía ejercerse tal jurisdicción, no podría hacerles perder su condición de bienes sujetos a la jurisdicción federal.

**Nota.**—La ejecutoria a que se refiere ese sumario, aparece publicada en las páginas 144 a 223 del suplemento de 1933 del Semanario Judicial de la Federación. El sumario que aparece de las páginas 144 a 148 del citado suplemento fue sustituido por el que está de las páginas 416 a 422 del mismo.