

CAPÍTULO CUARTO

PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO EN LA REESTRUCTURACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

I. Proliferación, contradicción, lagunas y ambigüedades normativas en el derecho público del Estado federal mexicano	165
II. Conflictos de competencia normativa entre Federación, estados y municipios: inventario clínico de los principales problemas (casos de índole constitucional-administrativa)	172
III. Precedentes judiciales en la materia	182
IV. Alternativas de solución: unificación de criterios; simplificación normativa; coordinación legislativa-reglamentaria; racionalización de los convenios jurídico-administrativos	199
V. Federalización del derecho público-administrativo mexicano: ¿centralización, descentralización o coordinación-concurrencia normativa?	202
VI. Conclusiones	204

CAPÍTULO CUARTO

PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO EN LA REESTRUCTURACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

I. PROLIFERACIÓN, CONTRADICCIÓN, LAGUNAS Y AMBIGÜEDADES NORMATIVAS EN EL DERECHO PÚBLICO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

El sistema jurídico del Estado federal mexicano ha crecido desordenadamente por la inclusión inmoderada de instrumentos de toda índole (leyes, reglamentos, decretos, convenios, etcétera) que llevan a la duplicidad, contradicción, omisión y/o imprecisión normativas, de consecuencias negativas para la seguridad del Estado de derecho.

Así, el conflicto de normas propio de todo sistema jurídico, se ve agravado por ello. La cuestión del rango normativo y jerárquico de las leyes es de una importancia extrema en cualquier ordenamiento jurídico. Ya el doctor Mario de la Cueva advertía la posibilidad de colisión o contradicción entre distintas leyes federales, y proponía resolver el problema en atención al carácter material de una ley con respecto a la Constitución.

De manera enunciativa, pues la aplicación cotidiana de las diversas normas del derecho público pudiera ofrecernos un catálogo indefinido de casos, se presentan a continuación algunos ejemplos de estos fenómenos:

Primero. El tratadista Jacinto Faya, al abordar el tema de la legislación en los estados, apunta que actualmente en la mayoría de éstos se da un grave vacío de legislación local. Así, para el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, es indispensable la existencia de una ley local que regule estos supuestos, sin que hasta ahora exista algún estado que haya legislado en la materia. Lo mismo ocurre en los casos de suspensión de ayuntamientos o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988, p. 197.

Segundo. Faltan las leyes que establezcan las bases normativas aludidas por la fracción II del artículo 115 (relativas a las condiciones sobre las cuales los ayuntamientos expedirán bandos, reglamentos, etcétera); existe una deficiente regulación de los servicios públicos municipales; ausencia de leyes en materia de coordinación y asociación entre municipios de un estado, zonificación y desarrollo urbano municipal; hay omisiones en cuanto a la normatividad reguladora de las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores; tampoco existen disposiciones que normen la incorporación de la representación proporcional en la elección de ayuntamientos; etcétera. Ejemplos como éstos hay muchos más, que revelan una gravísima carencia legislativa estatal, que podría evitarse, o al menos minimizarse, si se enumeraran y definieran en las Constituciones locales las materias de necesaria legislación estatal. Enumeradas y definidas, se convertirían en compromisos ineludibles para los congresos locales, en vínculos entre las Constituciones y los poderes públicos de los estados, en compromisos forzosos para las instituciones estatales, por efecto del principio de supremacía constitucional y por mandato de la soberanía popular expresado en las Constituciones de los estados.¹⁹⁷

Tercero. El tratadista Ernesto Gutiérrez y González, crítico de la división del derecho en público y privado, considera que el repudio de los juristas del derecho público a las instituciones del derecho civil ha perjudicado al sistema jurídico del Estado mexicano, pues bajo el pretexto de que el derecho privado es insuficiente para atender los asuntos del Estado, han forzado la invención de figuras jurídicas heterodoxas que chocan con la mejor técnica jurídico-constitucional, además de propiciar el incremento desmedido de preceptos inútiles e incongruentes.¹⁹⁸

En este sentido, el autor sostiene algunos aspectos interesantes:

a) Muchas de las figuras del derecho civil son perfectamente aplicables a la regulación de la conducta del Estado;

b) Bajo el argumento de que el Estado es de naturaleza distinta a la de los otros sujetos de derecho, se han generado diversas instituciones jurídicas de “derecho público-administrativo” que duplican las figuras ya existentes en el derecho privado, las tergiversan y desnaturalizan, propiciando un exceso de normas que lejos de favorecer al Estado de derecho lo obstaculizan y complican;

c) Para evitar esto, el derecho administrativo debería retomar las instituciones jurídicas del derecho privado y sólo matizarlas en los casos en que la índole de los asuntos de Estado así lo exija.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 198.

¹⁹⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 947 y ss.

d) Los beneficios inmediatos que se obtendrían serían: simplificar el derecho; aplicar las instituciones probadas del derecho en su mejor técnica; no duplicar o desvirtuar el régimen jurídico nacional.

Consecuente con lo anterior, realiza un análisis para demostrar que las fuentes del derecho civil son perfectamente aplicables al derecho administrativo, como se sintetiza a continuación:

1. Declaración unilateral de voluntad. En su modalidad de concurso con promesa de recompensa, es una figura del derecho civil perfectamente aplicable a la intención plasmada, por ejemplo, en el artículo 134 constitucional, en el que erróneamente se han improvisado conceptos poco felices para el rigor del jurista, como licitación pública, adquisiciones, enajenaciones, adjudicaciones o convocatorias.

2. Enriquecimiento ilegítimo y pago de lo indebido. En el ejemplo de un burócrata que ya renunció y que por un error ajeno se le sigue radicando su salario, no hay tipo penal de fraude por daños al Estado, sino la figura civil que aquí se comenta. O bien, cuando el Estado cobra y se le pagan erróneamente impuestos, deberá proceder la acción de indemnización por pago de lo indebido, pero nunca un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3. Gestión de negocios. Aunque prohibida expresamente en materia fiscal (artículo 19 del Código Fiscal de la Federación) no deja de ser una fuente potencial útil para el derecho procesal administrativo.

4. Responsabilidad civil del Estado. El artículo 1928 del Código Civil, que contempla la figura de la responsabilidad objetiva sin culpa o por riesgo creado, señala que: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado". Sin duda, éste es un claro ejemplo de cómo una fuente del derecho privado es perfectamente aplicable al régimen administrativo sin necesidad de acudir a la invención de figuras que duplican y complican al sistema jurídico.

5. Contratos. Fuente por excelencia de las obligaciones, deberían aplicarse con toda su teoría dentro del derecho público; no hay por qué inventar figuras jurídicas que tergiversan la realidad y complican la solución de los conflictos. De hecho, el Estado puede celebrar todos los contratos nominados.

La regla general, dice Gutiérrez y González, es que el Estado puede celebrar todos los contratos que se regulan en el Código Civil, y también muchos otros

contratos atípicos que se regulan en otras leyes. Así sucede con los contratos nominados de promesa, preliminar o precontrato; compraventa; permuta; donación; mutuo (empréstito); arrendamiento; comodato; depósito; mandato; prestación de servicios profesionales; obras a precio alzado; transporte; hospedaje; asociación civil; sociedad civil; aparcería; juego y apuesta; renta vitalicia; compra de esperanza; fianza; prenda; hipoteca; transacción.¹⁹⁹

Cuarto. El mismo profesor Gutiérrez y González cita el ejemplo de la normatividad en materia ecológica, donde se han dictado una gran cantidad de leyes administrativas sin considerar —sostiene el jurista— al artículo 1932 del Código Civil, que sólo necesitaría su reglamentación para normar la materia. Luego entonces, si este artículo del derecho privado prevé las hipótesis que darían solución a la problemática ecológico-ambiental, ¿para qué dictar leyes y decretos administrativos que sólo acrecientan el sistema jurídico sin resolver la situación?

Dicho artículo, ubicado dentro del capítulo básico de las obligaciones, señala que

Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

- I. Por la explosión de máquinas o por la inflamación de sustancias explosivas;
- II. Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades;
- III. Por la caída de sus árboles, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor;
- IV. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
- V. Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;
- VI. Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño.

Quinto. El caso del artículo 134 constitucional y sus diversas leyes reglamentarias, que duplican, desnaturalizan y desorientan a la teoría clásica de los contratos de compraventa, arrendamiento y obra. Gutiérrez y González critica a la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (31 de diciembre de 1979); la Ley de Obras Públicas (30 de diciembre de 1980) y su Reglamento (13 de febrero de 1985); y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Profesionales relacionados con Bienes Muebles (8 de febrero de 1985).

Estas disposiciones, además de llenar de normas al sistema jurídico, lo desnaturalizan. Así se habla de “licitación”, cuando los contratos no se licitan, pues

199 Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, pp. 1024 y ss.

licitar es ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda. Se habla de “adjudicar”, cuando adjudicar es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado hace ingresar a su patrimonio un derecho cuyo titular era otra persona. Se habla de “adquisiciones y enajenaciones”, cuando estos términos son demasiado amplios, pues implican diversas formas de traslado de dominio, como la permuta, la donación o el mutuo, en vez de hablar simplemente de la compraventa. Se habla de “prestación de servicios de cualquier naturaleza” lo cual, además de ser ambiguo e impreciso, propicia una generalidad errática al incluir contratos de servicios que por su naturaleza *intuitus personae* no pueden otorgarse abiertamente, como los contratos de servicios profesionales o aquellos que implican un grado importante de confianza.

Para el autor es clara la maraña que se ha hecho de esta materia contractual por falta de orden y sistema, y después de hacer un recuento de los voluminosos códigos y artículos dictados para ello concluye que tantas normas no sólo sobran, sino que duplican y entorpecen. Al considerar absurda la división del derecho en público y privado, afirma que si ya existe un régimen de contratos perfectamente establecido, sólo bastaría ajustarlos con un reglamento o una cláusula, evitando figuras ajenas a nuestra cultura jurídica. De hecho, finaliza, los llamados “contratos administrativos” no existen, y su teoría derivada de la división del derecho en público y privado carece de fundamento, como lo demuestra al comparar un contrato de derecho civil (contrato civil de obras a precio alzado) con uno de derecho administrativo (contrato de obra pública), concluyendo que en el fondo son iguales y que este último no guarda ninguna singularidad.

Casi todas las fuentes de las obligaciones del derecho civil o común (teoría de las obligaciones) son aplicables al ámbito del llamado derecho público-administrativo, por lo que forzar su “otra versión” o publicización es propiciar excesos, anarquía y confusión en el Estado de derecho, además de agobiar a gobernados y gobernantes. El llamado contrato administrativo supuestamente caracterizado por un régimen privilegiado o exorbitante, no existe como algo especial y distinto; no guarda nada en particular. Por ende, se debería reconocer a las figuras contractuales del derecho civil y, en su caso, matizarlas vía reglamentos o clausulado.

Sexto. El artículo 116 constitucional, fracción VI, ha propiciado la desarticulación del sistema jurídico al abrir la puerta para que múltiples aspectos normativos, incluyendo la distribución de competencias que debería ser estrictamente facultad constitucional, se definan a través de convenios celebrados entre la Federación, los estados y los municipios.

Aunque este precepto ha sido comentado en el capítulo anterior (“Principios constitucionales rectores del federalismo mexicano”), aquí se reitera que la

flexibilidad, el casuismo y la improvisación de estos convenios, propician el desorden jurídico y atentan contra la legalidad y certidumbre jurídica a que aspira todo Estado de derecho. Un convenio (acuerdo de voluntades) jamás deberá suplantarse a las leyes, ni en su función ni en sus contenidos.

Séptimo. Un caso que ha despertado críticas es el de las leyes de procedimientos administrativos, federal y para el Distrito Federal, vigentes a partir del año de 1995.

Si bien en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se hace un planteamiento razonable del caos existente dentro de la normatividad administrativa, mismo que pretende resolver la propia ley adjetiva, ésta ha generado aún más desorden por la falta de profundidad y de técnica jurídica con que fue elaborada (en estas líneas seguiremos fundamentalmente a Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta; autores de *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*, México, Porrúa, 1996).

En efecto, al citar los objetivos de dicha ley procesal federal, se mencionan algunos de los problemas que urge resolver dentro del derecho público administrativo, a saber:

Lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la administración pública federal. Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados; el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar ante la administración; ineficiencias; en muchos casos duplicidad de funciones; inseguridad e indefensión jurídicas que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa.

Es menester —prosigue la exposición de motivos— un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir principios de competencia y principios relativos al procedimiento administrativo.

Y concluye:

Salvo la materia fiscal, hoy en día existe una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica. Es también innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la administración

pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales. No obstante ello, también es cierto que es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa. Un ordenamiento legal que venga a llenar el vacío que impera hoy en día en nuestro sistema jurídico, mediante una Ley Federal de Procedimiento Administrativo que cumpla con los objetivos y metas antes señalados.

Sin embargo, las principales críticas se hacen consistir en que:

1) Es imposible someter a un procedimiento modelo y único, a la gran diversidad de conflictos administrativos, tan distintos por su naturaleza y materia, que requieren de procedimientos particulares para su mejor atención. La doctrina ha constatado que la codificación administrativa, aun en el aspecto procesal, es un ideal inaccesible. Una ley en tal sentido resultaría imposible, porque los procedimientos no son iguales en todas las materias.

2) La ley es tibia y contradictoria, pues no obstante que en sus expectativas sugiere abarcar la totalidad de materias de la administración, en sus primeros preceptos renuncia a tan ambicioso objetivo y autodeclina su aplicación en una larga lista de ámbitos (materias financiera, responsabilidades, electoral, agraria, laboral, etcétera; artículo 1º). Así, una pretensión loable y meritoria por el esfuerzo y la profundidad que hubiese implicado, se desvirtuó en una ley superficial que ni unificó (aun con defectos) el universo procesal administrativo ni aportó luces a la solución íntegra del problema.

3) La ley en comento se autocalifica de “supletoria” de leyes administrativas preexistentes a las que ni siquiera llega a determinar. Es una ley supletoria de nada concreto, de lo indefinido; lo que fomenta la inseguridad jurídica.

4) La ley no dice a qué autoridad corresponde su aplicación.

5) Aunque se intitula de “procedimiento” administrativo, la ley abarca aspectos ajenos al ámbito procedimental, como lo son el acto administrativo y las infracciones y sanciones.

6) En ningún precepto de la ley fundamental se faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre un procedimiento administrativo general y federal. Como en gran número de casos de nuestra legislación administrativa, su fundamento se hace consistir en una interpretación extensiva de las facultades implícitas (ver crítica a facultades implícitas; artículo 73, fracción XXX constitucional).

7) La ley en análisis deroga, *per se*, a todas aquellas leyes administrativas preexistentes que se opongan a ella (artículo segundo transitorio). La Constitu-

ción general de la República, en su artículo 72, inciso *f*), es clara al ordenar que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Ninguna ley puede, por sí y ante sí, ordenar la reforma, derogación o abrogación de otra, máxime en el caso, en el que ni siquiera se especifican las normas involucradas.

Además de lo anterior, la multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo se contradice en su identidad y naturaleza. Si se autocalifica de supletoria no tendría por qué desconocer ni abrogar a las normas que se le opondan, pues ésa no es la naturaleza de una ley supletoria. La ley supletoria complementa y llena lagunas, pero no enfrenta ni elimina disposiciones “que se le opondan”. O es una ley supletoria o es una nueva ley que abroga a otras, a las que debería de identificar.

De esta manera una buena intención concluyó en una ley deficiente; si bien habría que retomar el esfuerzo por mejorar el derecho público administrativo, quizá incluso con ánimos de integración a nivel regional y local.

II. CONFLICTOS DE COMPETENCIA NORMATIVA ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS: INVENTARIO CLÍNICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS (CASOS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVA)

Desde el punto de vista teórico doctrinario, el sistema normativo de un Estado federal no representaría problemas en su aplicación, pues se prevé la existencia de tres niveles competenciales de derecho: federal, local y municipal, cada uno con su propio ámbito espacial de validez, aunque todos sometidos a la Constitución general de la República.

Esta claridad en el sistema normativo es comentada por el maestro García Máynez, quien señala que las normas pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer grupo las vigentes en todo el territorio del Estado; al segundo, las que sólo tienen aplicación en una parte del mismo. El Código Federal de Procedimientos Civiles, por ejemplo, está integrado por normas generales; el Civil del Distrito Federal, en cambio, tiene carácter local, como su nombre lo indica. Si aplicamos el citado criterio al derecho mexicano, descubriremos que en nuestro país existen, desde ese punto de vista, tres categorías de leyes, a saber: federales, locales y municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos de la Constitución relativos a la soberanía nacional y la forma de gobierno. Las federales son aplicables en toda la República; las locales, en las partes integrantes de la

Federación y del territorio nacional; las municipales, en la circunscripción territorial del municipio libre.²⁰⁰

Sin embargo, tal claridad desaparece cuando se presentan fenómenos conflictuales entre las normas jurídicas de un mismo nivel jerárquico o de distintos niveles competenciales, como ocurre en todo sistema federal. En los regímenes federales el problema se agrava, porque el poder estatal está dividido en todos sus aspectos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; por lo tanto, ahí sí pueden presentarse conflictos formales y materiales entre normas expedidas por distintas autoridades estatales.²⁰¹

No obstante la trascendencia del régimen de competencias dentro del sistema federal, poco se ha analizado en tratándose de la infinidad de cometidos y responsabilidades administrativas del Estado. Así, por ejemplo, los trabajos de Hart y Ross sobre el tema de las competencias se enfocan básicamente a las funciones judicial y legislativa, y no al campo de la administración pública, en donde, paradójicamente, se produce el mayor número de controversias en razón de la distribución específica de potestades.²⁰²

El Estado federal es un Estado proclive al conflicto de normas, de iguales o distintas jerarquías, pero siempre sometidas a una ley fundamental que orienta la solución del conflicto.

El doctor Carlos Arellano García inicia sus comentarios sobre los conflictos de leyes en el sistema constitucional mexicano definiendo a los llamados “conflictos interprovinciales” como aquellos que se suscitan en un país estructurado de tal manera que poseen facultad legislativa órganos con jurisdicción local en fracciones del territorio nacional, siendo el ejemplo clásico de Estado en el que pueden producirse conflictos interprovinciales el Estado federal. México es una federación y con esa forma de organización política interna tiene conflictos interprovinciales.²⁰³

El “conflicto de normas” se identifica también en el derecho internacional privado (la gran comunidad de sistemas jurídicos nacionales) en el que, toda proporción guardada respecto de los conflictos de normas internos en un Estado federal, se han desarrollado importantes teorías sobre la aplicación de ordenamientos jurídicos coexistentes. Así, en la tradicional obra del derecho anglosajón *The Conflict of Laws*, se precisa:

200 García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1980, p. 80.

201 Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 95.

202 Díaz y Díaz, Martín, *op. cit.*, p. 17.

203 Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, México, Porrúa, 1984, pp. 671 y ss.

The conflict of laws is that part of the private law of a country which deals with cases having a foreign element. By a foreign element is meant simply a contact with some system of law other than English law. The conflicts of law, or private international law as it is sometimes called, has little to do with public international law. The conflict of law is a necessary part of the law of every country because different countries have different legal systems containing different legal rules, while public international law seeks primarily to regulate relations between different sovereign States. Public international law, in theory at any rate, is the same everywhere. But the rules of the conflict of laws are different from country to country. Generally speaking, the conflict of laws is concerned much more with private than with public law.²⁰⁴

La gran diferencia entre los conflictos interprovinciales y los conflictos internacionales consiste en que para la solución de los primeros existen una norma jurídica superior y un órgano jurisdiccional superior que permiten resolver los conflictos en forma unitaria, lo que no ocurre con los conflictos internacionales, en donde las partes, en defensa de su soberanía, difícilmente se someten a una normatividad y a una jurisdicción supranacionales.

La fórmula anterior queda perfectamente descrita en el artículo 40 constitucional, que contempla tres aspectos de suma importancia para el funcionamiento de dicha lógica federalista, a saber:

- Cada entidad federativa tiene libertad para dictar su propio régimen normativo interno, aunque siempre acorde con los lineamientos de la Constitución general de la República;
- Ante tal libertad normativa, y tomando en consideración la movilidad de las personas, de los bienes y la infinidad de actos y hechos jurídicos que ofrece la vida cotidiana, es altamente factible que dichos regímenes normativos estatales entablen conflicto entre sí e incluso respecto de la normatividad federal.
- En cualesquiera de los casos conflictuales que se llegaran a presentar, siempre se resolverá con apego a lo señalado por la Constitución general de la nación, y tal facultad resolutoria estará únicamente a cargo del máximo tribunal del país.

A manera de ejemplos, se comentan en este apartado algunos casos de conflictos normativos dentro del Estado federal mexicano:

²⁰⁴ Morris, J. H. C. McClean, David, *The Conflict of Laws*, Londres, Sweet & Maxwell, 1993, p. 1.

Primero. Un ejemplo de las lagunas y omisiones normativas que existen para la solución de conflictos interprovinciales lo representa el artículo 121 constitucional, que aún no ha sido reglamentado.

El mencionado Carlos Arellano García, citando a José Luis Siqueiros y su obra *Los conflictos de leyes en el sistema constitucional mexicano* (1957), desarrolla una crítica a este artículo eminentemente federalista:

a) El artículo 121 padece un vicio de origen al ser consecuencia de una desafortunada traducción del artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos de América, primer modelo federal obligado a regular los posibles conflictos de leyes estatales.²⁰⁵

Independientemente de la crítica que le pudiera corresponder por el hecho de ser una copia del precepto norteamericano, existe la agravante del error gramatical y la falta de técnica jurídica con que se tradujo el precepto. En efecto,

en el caso del artículo 121, los conceptos *public acts*, *proceedings* y *records* del texto inglés, han sido traducidos como actos públicos, procedimientos y registros, respectivamente. Una traducción más técnica y apegada a la connotación jurídica de los conceptos referidos por la sección 1a. del artículo IV de la Constitución norteamericana, podría ser: leyes, resoluciones judiciales e inscripciones, vocablos más precisos y de significación más definida en la terminología jurídica de nuestro país.²⁰⁶

Saltan a la vista los alcances del error cometido si confirmamos que no es lo mismo una ley que un “acto público”, ni una resolución judicial que un “procedimiento”. Esta disposición, conocida como cláusula de entera fe y crédito (*full faith and credit*), tiende a coordinar el régimen jurídico federal a través del reconocimiento pleno de las principales fuentes del derecho a nivel nacional y local, es decir, las leyes y las resoluciones judiciales, y no de acciones ambiguas e imprecisas que no conllevan ninguna significación específica, pues nadie podría alcanzar a definir con precisión unívoca qué son los actos públicos y los procedimientos, ni qué quiso decir con ello el constituyente. En sentido contrario, carecería de sustento constitucional el principio sentado por la Suprema Corte de Justicia en cuanto a que las leyes de un estado no es necesario probarlas en otra entidad federativa (sólo se debe probar el derecho extranjero), al igual que carecerían de entera fe y crédito las resoluciones de los tribunales locales, toda vez que la Constitución no se refiere a ellas.

²⁰⁵ Esta tesis la sostiene igualmente el doctor Eduardo Andrade, al comentar el artículo 121 constitucional. (Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM-Porrúa, 1994, p. 567).

²⁰⁶ Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, México, Porrúa, 1984, p. 676.

b) En el preámbulo del propio artículo 121 se prevé la obligación del Congreso de la Unión de expedir las leyes generales que prescribirán la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, así como sus efectos, sin que a la fecha se haya hecho.

El maestro José Luis Siqueiros lamenta que a pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación de la Constitución, no se haya reglamentado el artículo 121, y afirma que esta abstención del Congreso federal no encuentra ninguna justificación y sólo puede ser explicada por la indiferencia o desconocimiento hacia los problemas del derecho internacional privado.²⁰⁷ Y, agregaríamos, del régimen normativo del Estado federal mexicano.

Algunos tratadistas, como Eduardo Trigueros (*El artículo 121 de la Constitución*, 1947) han sostenido que ante esta falta de reglamentación por parte del Congreso General, los estados deberían asumir tan importante empresa legislativa bajo un esquema de facultades concurrentes, si bien no sería recomendable por el hecho de que los ordenamientos para la coordinación y solución de conflictos de normas interestatales deben ser de índole general y superior, por lo que únicamente el Congreso de la Unión podría expedirlas. Recordemos que dentro del régimen federal ésta es una de las cualidades que privilegia a los conflictos interprovinciales respecto de los conflictos internacionales. Sólo a través de la unidad de criterio sentada por órganos judiciales o legislativos únicos y superiores se puede articular la pluralidad normativa del federalismo.

En suma, es preciso y necesario llevar a cabo la ardua tarea de reglamentación del multicitado artículo 121 constitucional.²⁰⁸

c) En su fracción I ordena que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

Este precepto, inicialmente lógico y congruente con la necesaria demarcación de competencias entre los miembros de la sociedad federal, omite considerar tanto el factor de extraterritorialidad de la ley por el que ocasionalmente una ley estatal tendrá aplicación fuera de su territorio, como la aplicación de los derechos adquiridos que no se limitan al ámbito espacial de un estado; además de entrar en contradicción con el preámbulo y las fracciones IV y V del propio precepto constitucional, relativos al crédito y validez que tendrán en toda la República los actos del estado civil y los títulos profesionales expedidos conforme a las leyes del estado donde fueron originados.

²⁰⁷ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 684.

²⁰⁸ *Cfr.* Arteaga, *op. cit.*, pp. 79 y ss., quien presenta un anteproyecto de articulado sobre la base II de la propia disposición.

d) La fracción II preceptúa que los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación. Esta fracción plasma la regla *lex rei sitae*, que aunque plenamente aceptada en materia de inmuebles, propicia algunas críticas en relación con los bienes muebles que por su propia naturaleza pueden cambiar de territorio no obstante existir sobre ellos derechos adquiridos.

e) También se critica la fracción III, que refiere las reglas a observar para la ejecución de sentencias, ya sean sobre derechos reales o personales:

—Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes. En este caso, parece incongruente dejar a la voluntad del estado en donde se ubican los inmuebles la aplicación o no aplicación del derecho plasmado en una resolución de autoridad competente, por más que el bien se localice dentro de su territorio. Es un desacierto que la solución a un conflicto interestatal se deje a la discreción de una legislación estatal que lejos de resolver el litigio seguramente lo agravará (juez y parte). En todo caso debería ser una ley del Congreso General, de jerarquía superior a la normatividad de los estados, la que definiera los criterios para la ejecución de este tipo de resoluciones (ley reglamentaria, que como se dijo al principio, aún no se ha dictado). A mayor abundamiento, esta disposición choca con el principio de entera fe y crédito plasmado al inicio del propio artículo.

—Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro estado cuando la persona condenada se hubiere sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

Segundo. En principio, las legislaturas locales tienen capacidad para regular en sus códigos locales la situación patrimonial dentro de su territorio. Así lo señalan tanto el artículo 121 constitucional, fracción II, como, por ejemplo, el artículo 13, fracción III, del Código Civil para el Distrito Federal, al ordenar que la constitución, régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, así como los contratos de arrendamiento y de uso temporal de tales bienes, y los bienes muebles, se registrarán por el derecho del lugar de su ubicación. Sin embargo, contraviniendo lo anterior, la autoridad federal puede ejercer el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, redefiniendo los límites de este derecho y, por ende, rectificando el sentido de la legislación elaborada por el congreso local. Además de que la propia Constitución general de la República

dispone en otros artículos que ciertos bienes estarán bajo jurisdicción federal. En tal sentido se presentan diversas contradicciones, a saber:

a) ¿A qué artículo constitucional se le da preferencia?, ¿al que dice que los bienes se regirán por las leyes del lugar de su ubicación, o al que ordena que ciertos bienes estarán bajo jurisdicción federal?

b) ¿Cómo interpretar aquí al artículo 124, si la propia Constitución expresamente sostiene dos posiciones distintas y contradictorias?

c) Ante una resolución del gobierno federal que imponga modalidades al régimen patrimonial de un estado, ¿en dónde queda la autonomía de los estados plasmada también en un artículo de la ley fundamental (artículo 40)?

Tercero. Existen leyes federales que deben ser aplicadas por la autoridad local, como es el caso de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que en su artículo 6° dice:

Solamente estarán sujetas a las disposiciones de esta ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contraten las entidades federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el ejecutivo federal, con la participación que en su caso, corresponda a los municipios interesados.

En este orden de ideas, cabría puntualizar: aunque se manejen recursos federales, ¿esto no viola la autonomía de los estados? En casos como éste, ¿la aplicación o no aplicación de la ley federal quedará sujeta a la naturaleza federal o local de los recursos que se apliquen? Si esta fórmula es funcional, ¿por qué no difundirla hacia otras materias? En caso de controversia se aplicaría la ley que se comenta, pero ¿qué autoridad conocería del asunto, federal o local? Luego entonces, ¿una autoridad local puede fincar su competencia en una ley federal? A contrario sentido, ¿cabría la posibilidad de que una autoridad federal se sometiera a una ley local?

Bajo situación semejante se encuentran otros ordenamientos de derecho privado y del llamado derecho social, que aunque por disposición constitucional son de índole federal (artículo 73, fracción X), son aplicados por la autoridad local, o indistintamente, por autoridad local o federal, a saber:

—El Código de Comercio. De orden federal, que por disposición del artículo 104 constitucional, fracción I, puede ser aplicado por las autoridades locales.

—La Ley Federal del Trabajo. Que en términos del artículo 123, apartado A, fracción XXXI de la Constitución general, deberá ser aplicada por las autoridades de los estados.

En tal sentido, podemos apuntar una interesante analogía con el criterio jurídico funcional del sistema centralista. Las Bases Orgánicas de 1843 consignaron la división de la República en departamentos, y en materia de legislación prácticamente se eliminaron los conflictos interprovinciales al establecer el artículo 187 que los códigos civil, criminal y de comercio, serían unos mismos para toda la nación, sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares pudiera hacer el Congreso por circunstancias particulares. ¿No sería esto conveniente para un México de fin de siglo obligado a consolidar mayor unidad y fuerza?

Cuarto. En materia de responsabilidades de los servidores públicos se presenta un cuadro más complejo, pues para procesar y sancionar a un alto funcionario local por violaciones a la Constitución general, a las leyes federales o por manejo indebido de recursos federales, se prevé de manera ambigua la necesidad de aplicar subsecuentemente leyes federales y leyes locales. Así se desprendería de los artículos 108; 110, segundo párrafo y 111, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dicen:

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso *la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.*

Para poder procesar penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, *la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.*

Ambos preceptos despiertan varias interrogantes: ¿quién resuelve en definitiva el asunto?, ¿el Congreso general o las legislaturas locales? ¿De qué naturaleza es el comunicado que se envía a las legislaturas locales? ¿Es una orden de autoridad federal (superior) a una autoridad local (inferior) para que obligatoriamente se

ejecute lo ya resuelto? ¿Es una simple declaración previa, no vinculatoria, que sólo da pauta a un procedimiento que llevaría en su totalidad la autoridad estatal? Al respecto, la ley de la materia nada define sobre el particular, dejando un vacío en tan importante materia.

En efecto, sólo los artículos 5º, segundo párrafo; 24, último párrafo; 28, segundo párrafo, y 44, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hacen algún comentario sobre el particular, pero sin resolver las cuestiones planteadas; en síntesis, sólo se dice:

- Que las autoridades locales enunciadas podrán ser sujetas a juicio político por violaciones graves a la Constitución general, a las leyes federales que emanen de ella o por manejo indebido de recursos federales;
- Que por lo que hace a dichos funcionarios estatales, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, y que la sentencia dictada tendrá efectos declarativos y se comunicará a la legislatura local *para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda* (lo cual no aclara nada sobre las interrogantes propuestas);
- Que para el caso de declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, *para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo* (lo cual nada define sobre qué autoridad, federal o local, resuelve en definitiva, ni qué ocurriría en caso de contradicción entre lo dispuesto por la Cámara de Diputados y la legislatura local respectiva);

¿Qué leyes aplican las legislaturas locales al recibir el comunicado y continuar el procedimiento, leyes federales o leyes locales? En este sentido, cabe mencionar que la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no faculta expresamente a las autoridades locales para su aplicación (artículo 3º).

¿Qué ocurriría si una autoridad federal violara la normatividad local?, ¿se podría proceder en contra de ella a partir de actuaciones previas seguidas por la autoridad estatal?

Quinto. A mayor abundamiento, no obstante que la propia Constitución general prevé que las autoridades locales serán responsables por el manejo indebido de recursos federales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no considera como gasto público federal los recursos que ejercen los gobiernos estatales (artículo 2º). Únicamente el artículo 25, tercer párrafo,

refiere indirectamente bajo el concepto de subsidios los recursos federales que aplicarían las autoridades locales y municipales. En ese antecedente, el reglamento de la ley de presupuesto plantea aisladamente la idea de que las autoridades locales manejen recursos federales, si bien lo hace más bajo el concepto de participaciones fiscales que como partidas específicas del presupuesto de egresos de la Federación. Los artículos 10, 77 y 115 del mencionado reglamento señalan someramente que para la programación-presupuestación del gasto público (federal) deberán considerarse los convenios de coordinación con los gobiernos estatales; que las participaciones que sobre ingresos federales correspondan a los estados, al Distrito Federal y a los municipios se sujetarán a las reglas que fijen, entre otras, la Ley de Ingresos de la Federación; y que los beneficiarios de subsidios y aportaciones otorgados con cargo al presupuesto de egresos de la Federación deberán rendir cuenta detallada de la aplicación de los fondos (aunque en este último caso no es textual la referencia a estados y municipios receptores de recursos federales).

Únicamente el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal da la pauta para fundar indirectamente que determinados recursos federales (no incluidos como gasto público federal según la Ley de Presupuesto y su reglamento) podrán ser ejercidos por autoridades locales quienes serán responsables penalmente por su manejo indebido. Los artículos 212 y 223, fracción IV, textualmente dicen:

Las disposiciones contenidas en el presente título (relativo a los delitos cometidos por servidores públicos federales), son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Comete el delito de peculado: [...] Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se destinó.

Sexto. Aunque en el capítulo anterior se planteó la duplicidad y contradicción que encierra el artículo 120 constitucional, aquí se reproduce esta problemática por la cual ha quedado indefinido, pues la propia Suprema Corte de Justicia ha sostenido resoluciones encontradas, el problema de inicio de vigencia y obligatoriedad de las leyes federales en los estados.

Como se apuntó, existe indefinición sobre si es necesario o no que las leyes federales deban ser publicadas también en los periódicos oficiales de los estados para que obliguen y surtan plenos efectos en ellos.

III. PRECEDENTES JUDICIALES EN LA MATERIA

La función encomendada al poder judicial es de vital importancia para la integración y oportuna evolución de cualquier sistema jurídico. Al resolver conflictos de interés entre partes, mediante la aplicación del derecho, el poder judicial no solamente está desarrollando la trascendental y delicada función de impartición de justicia (máximo valor de todo Estado democrático de derecho, que da certidumbre y seguridad a la compleja convivencia social), sino que también:

a) Resguarda el cumplimiento de la Constitución y del régimen jurídico que de ella emana al actualizar sus preceptos mediante su aplicación en la resolución de conflictos;

b) Integra y depura al sistema jurídico mediante la interpretación y adecuación de sus preceptos a la infinidad de actos y hechos que la realidad presenta, y que la ley, por su propia naturaleza, no puede prever en sus hipótesis generales;

c) Actualiza el derecho, a través de sus propias resoluciones que van sentando precedentes obligatorios para la atención de conflictos posteriores.

Así, las resoluciones, las tesis y las jurisprudencias de los tribunales, se convierten en fuente privilegiada del derecho, por medio de la cual éste se retroalimenta y encuentra un canal flexible y natural de ajuste, adecuación y evolución; además de ser la obra de jueces, peritos conocedores del propio derecho.

Un ejemplo típico de ello lo es el sistema jurídico-político de los Estados Unidos, en donde el Poder Judicial ha tenido un papel tan importante en la construcción de su derecho que prácticamente han sido los jueces y no los legisladores quienes han conducido a la nación; quienes, sin tocarla, han actualizado su Constitución, han definido su federalismo y han integrado, en suma, su sistema jurídico, ya sea dilucidando conflictos normativos, colmando lagunas, proveyendo de lineamientos interpretativos, etcétera.

En México no ha ocurrido así. Quizá por el perfil legislativo y no jurisprudencial de la familia del derecho romanista, o por el predominio del sistema presidencialista que ha opacado a los otros poderes (y en este caso especial al Poder Judicial), quizá por una tendencia cultural de desconfianza a los jueces y tribunales, etcétera, la labor y la presencia del Poder Judicial ha sido muy limitada en la difícil y permanente tarea de construcción del derecho público federal mexicano, por lo que no son abundantes las luces que en la jurisprudencia se pudieran encontrar para responder la infinidad de interrogantes que se presentan en la materia.

Así, por ejemplo, José Francisco Ruiz Massieu critica la ausencia del Poder Judicial federal en el difícil proceso de edificación del federalismo. Al prologar la obra del maestro Elisur Arteaga Nava, comenta:

Por desgracia, no fue posible que el profesor Arteaga cimentara su obra, como seguramente habría sido su deseo, en contribuciones importantes de la justicia federal o de los tribunales superiores de justicia, pues es bien sabido que la interpretación constitucional de los jueces, por los excesos del derecho legislado —y factores políticos por todos conocidos— todavía no desarrolla el derecho político como es de esperar.²⁰⁹

Y Faya Viesca, al estudiar las facultades implícitas dentro del federalismo, opina que en México aún no contamos con criterios de jurisprudencia definidos sobre los supuestos, elementos esenciales y naturaleza constitucional de dichas competencias. Es urgente —opina— que la Suprema Corte de Justicia se pronuncie ampliamente en esta materia. No hay nada que prohíba a nuestro más alto tribunal para emitir recomendaciones al Congreso de la Unión, sobre las facultades implícitas. Estaría la Corte ejerciendo su más alta misión: interpretar la Constitución, y emitiendo criterios para su eficaz cumplimiento. La Suprema Corte de Justicia de la nación debería emitir un pronunciamiento sobre las facultades implícitas. Sus criterios, aunque no serían obligatorios para el Poder Legislativo federal, sí tendrían un enorme peso sobre su conciencia, pues se trataría de criterios de interpretación de la Constitución por parte de quien tiene precisamente esta altísima misión.²¹⁰

Óscar Rabasa —quien cita a Emilio Rabasa y a Trinidad García— comenta sobre el particular:

En México tiene un papel raquítico y deficiente la jurisprudencia. Se debe esto, primeramente, a nuestro sistema de derecho que da preponderancia decisiva a la ley escrita, por encima de la jurisprudencia establecida por los tribunales; de donde resulta que la interpretación de la ley es subjetiva y, por lo tanto, arbitraria, en vez de ser objetiva, y en segundo lugar, la obra del poder judicial no está apoyada vigorosamente por la opinión pública, además de que los mismos tribunales se encargan de menospreciar la fijeza y obligatoriedad de los precedentes, al modificar su propia jurisprudencia de un modo constante y contradictorio. Pero sobre todo, la autoridad de los precedentes judiciales emana exclusivamente de la responsabilidad del tribunal que los emite y del juez que los formula, así como de la constancia con que los propios autores de la jurisprudencia la mantienen sin modificaciones frecuentes y

209 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, p. IX.

210 Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, pp. 115 y 122.

violentas, sino mediante un proceso de gradual y lenta evolución. Se pretende substituir el valor intrínseco de la jurisprudencia con reglas técnicas decretadas por el legislador; con lo cual sólo se logra restar fuerza y autoridad a las normas jurídicas sustentadas por el juez, pues este sistema presupone que la obligatoriedad de los precedentes judiciales no proviene de la declaración de principios hecha por los tribunales, sino de la ley positiva que le atribuye esa obligatoriedad únicamente en los casos concretos previstos por el legislador.

Pero aún dentro de este sistema defectuoso, no existe en México tampoco legislación que fomente el desarrollo de la jurisprudencia. Ni las leyes civiles locales contienen precepto alguno que expresamente reconozca los principios elaborados por los jueces como fuente de derecho. Sólo en materia federal, por lo que se refiere a la Constitución, y a las leyes secundarias de la federación, la vigente ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales establece algunas reglas, incompletas y deficientes, respecto del carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Conforme a esta ley, primeramente, las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia siempre que el principio declarado se encuentre repetido en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros; e igual acontece por cuanto a la jurisprudencia de la Corte en pleno, como si la autoridad del precedente proviniera del número arbitrario de veces en que se repite el principio sustentado, en lugar de la exclusiva autoridad del juzgador que la dicta. Segundo, la jurisprudencia de la Suprema Corte sólo es obligatoria para los magistrados de circuito, jueces de distrito, tribunales de los estados, distrito y territorios federales y Juntas de Conciliación y Arbitraje, por lo que el Congreso, las legislaturas y todas las demás autoridades judiciales o administrativas del país, están implícitamente autorizadas para no obedecer y respetar la jurisprudencia del más elevado tribunal de la República. El legislador, federal o local, puede expedir sus leyes desentendiéndose de las normas que en materia de derecho constitucional fije y establezca el órgano que debe ser y es el supremo intérprete de los preceptos constitucionales.

La misma Suprema Corte está legalmente autorizada para contrariar su propia jurisprudencia previamente establecida, sin más requisito que expresar las razones que tuviere para variarla; de donde resulta que el mismo órgano que formula la jurisprudencia la cambia de un día para otro, según en la práctica acontece con desconcertante frecuencia, y es evidente que si el propio autor de las normas jurídicas que deben ser acatadas y cumplidas por todas las demás autoridades e individuos en el país las desconoce y rechaza con semejante facilidad, no es posible que llegue nunca a formarse una jurisprudencia sólida y respetable que venga a completar la obra del legislador.²¹¹

211 Rabasa, Óscar, *El derecho angloamericano*, México, Porrúa, 1982, p. 524. Y termina: "El sistema romano, que prevalece en todos los países menos en los de régimen y civilización inglesa, es una maravilla de construcción científica no igualada por ningún otro, en el que las normas

Es fundamental para México reivindicar al Poder Judicial y a la jurisprudencia que éste emite, como fuente prioritaria del derecho. La historia del Poder Judicial del Estado mexicano ha sido sumamente difícil, pues además de sufrir las contingencias de nuestro complejo devenir político y social, ha tenido que luchar contra una tradición centralista, contra un sistema presidencialista y contra una cultura ajurídica de poco reconocimiento a jueces y tribunales en el contexto de la organización estatal. Ya el autor Héctor Fix-Zamudio, al prologar la obra del doctor José Luis Soberanes Fernández, destaca que existen muy pocos trabajos sobre los tribunales en nuestro país debido a que el Poder Judicial ha merecido escasa atención por parte de los juristas, esto se debe, quizá, a que hasta antes de la consolidación del juicio de amparo el Poder Judicial había desempeñado funciones modestas.²¹²

El Poder Judicial ha vivido intensamente nuestra historia, aunque probablemente no ha cosechado el reconocimiento político y jurídico que le correspondería, como poder responsable de la custodia constitucional y garante del Estado de derecho. Así, por ejemplo, el propio doctor Soberanes Fernández nos informa que

Dentro del periodo independiente, fueron dos los modelos de Suprema Corte entre los cuáles se debatió nuestro país, al igual que el resto de las instituciones políticas fundamentales; nos referimos lógicamente al modelo federalista propuesto por la Constitución de 1824 y su correspondiente ley reglamentaria de 1826 y el modelo centralista de la carta magna de 1836 y su ley reglamentaria de 1837. Huelga decir que triunfó el primero, en 1847, cuando nacía a la vida pública la institución jurídica más entrañable para los mexicanos, la cual le da sentido y vigor a nuestra Suprema Corte, por supuesto nos referimos al juicio de amparo.

Y culmina describiendo en breves líneas la definición federalista del Poder Judicial:

[...] ambas instituciones, el modelo federal de la Suprema Corte y el juicio de amparo, después del tremendo impulso que representó el Acta de Reformas de 1847, sufrieron su primer descalabro en la última dictadura de Santa Anna (1853-1855), para renacer

jurídicas se elaboran y se ordenan con matemática precisión, por los más eminentes y eruditos jurisconsultos: se promulgan y publican a través de la legislación codificada, y se aplican por los jueces conforme al texto claro y preciso de la ley. Sin embargo, precisamente porque se basa en la ley escrita y porque la legislación y la doctrina son los complementos más importantes de su organización y funcionamiento, adolece del grave defecto de que se descuida en él la formación de una jurisprudencia, producto de la experiencia del juzgador en la vida jurídica, real y práctica, que consolide los principios y dé fijeza a la ley, en su interpretación y alcance". (Cfr. *ibid.*, p. 580).

²¹² Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX. Notas para su estudio*, México, UNAM, 1992. pp. 11 y 14.

definitivamente en el orden jurídico mexicano, precisamente en la Constitución federal de 1857. En el breve periodo que estuvo al frente de los destinos de la Nación don Juan N. Álvarez expidió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios el día 23 de noviembre de 1855, también conocida como Ley Juárez en virtud de que fue redactada por don Benito, en su calidad de ministro de Justicia del gobierno de Álvarez. Si durante la última administración santanista se había aniquilado el régimen federal y se había articulado todo el sistema judicial de corte centralista, fuertemente apoyado por una buena ley procesal, el triunfo de los liberales traía consigo el restablecimiento del federalismo y consiguientemente se presentó la necesidad, con carácter perentorio, de dar una nueva legislación que organizara los tribunales dentro del esquema federal.²¹³

No obstante lo anterior, en este apartado se citan algunos de los precedentes sentados por el máximo tribunal del Estado federal mexicano en la integración de su derecho público.

Leyes constitucionales y leyes secundarias (comentado en “Jerarquización de las normas en el sistema jurídico del Estado federal mexicano”). Conflicto de normas entre la Ley Federal del Trabajo (artículo 97) y la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos (artículo 262, fracción III). El conflicto entre estas dos leyes federales consistía en que la Ley de Quiebras obligaba a los trabajadores a acudir ante el juez de la quiebra para registrar y cobrar los créditos que tuvieran a su favor en contra de sus patrones involucrados en procesos de quiebra y suspensión de pagos; mientras la legislación laboral ordena que los trabajadores no necesitan entrar a concurso, quiebra o sucesión para que se les paguen los créditos que tengan por salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones. Ellos deducirán su reclamación ante las autoridades del trabajo que corresponda y en cumplimiento de la resolución que se dicte, se enajenarán inmediatamente los bienes que sean necesarios para que los créditos de que se trate sean pagados preferentemente a cualesquiera otros.

La sala civil de la Suprema Corte de Justicia decidió que en este conflicto de normas debía estarse a lo dispuesto en el artículo 97, afirmando la preferencia incondicionada de los créditos de trabajo y la facultad de los trabajadores para actuar directamente ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al margen de los procedimientos de la quiebra: A.D. 4757/53, Rosel Aguilar Manuel. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo CXXV, p. 180.

En este caso se aplicó el criterio de subclasificación de las leyes emanadas del Congreso, por virtud de la cual las leyes constitucionales (Ley Federal del Trabajo)

213 Soberanes Fernández, José Luis. *op. cit.*, pp. 17, 18 y 73.

son jerárquicamente superiores a las leyes secundarias (Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos).²¹⁴

ESTADOS. FACULTADES DE LOS. Al tenor del artículo 124 de la Constitución, los estados gozan de las facultades que les otorgan sus constituciones particulares, sin más restricción que las textualmente concedidas a la federación por la carta fundamental de la república; de donde se desprende que el problema relativo a saber si una entidad goza de determinadas facultades, es de fácil y sencilla resolución, ya que el intérprete debe limitarse a determinar, primero, si la facultad en cuestión está concedida a los poderes federales por texto expreso de la carta magna, y segundo, si la potestad figura en el conjunto de las disposiciones de la Constitución local.

T. CXXI, p. 1890. Amparo administrativo en revisión 121/54. Martínez Esteban y coagraviados. 27 de agosto de 1954. Unanimidad de 4 votos.

Es en este aspecto en donde el derecho constitucional de los estados debe crecer para llenar, sin contrariar a la Constitución general de la República, la infinidad de espacios que el sistema jurídico federal otorga a las localidades. Por otra parte, la última frase de esta tesis parece excesiva al exigir que la facultad en cuestión deberá además estar contemplada en la Constitución local, requisito que no impone la carta magna.

LEYES LOCALES, EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN. [...] Resulta incuestionable que la facultad de las legislaturas de los estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emanan única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los poderes federales en favor de los estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los estados facultades que les son propias, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y razón de ser del sistema federal.

Vols. 127-132, primera parte, p. 227. Amparo en revisión 5261/76, Gas de Huatusco, S. de R.L. 7 de agosto de 1979. Unanimidad de 18 votos.

La autonomía —y no soberanía— legislativa de los estados presenta aspectos sutilmente interesantes; así, por ejemplo, aunque en la teoría constitucional

214 Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 116.

federalista de tipo coordinado lo asentado por la tesis transcrita es correcto, pues tanto la competencia federal como la local derivan directamente de la Constitución general en un plano de igualdad jerárquica, en los hechos de un federalismo centrífuga parece incongruente, toda vez que en realidad la competencia de los estados sí se alimenta y enriquece a partir de las facultades transferidas y descentralizadas por el gobierno federal.

PODERES DE LOS ESTADOS, FACULTAD DE LOS. No puede entenderse que las facultades del Poder Legislativo de un estado, lleguen hasta dictar leyes o decretos que invaliden actos de otro poder distinto del mismo estado; de aceptarse lo contrario, resultaría ficticia la soberanía que a cada poder corresponde, y el legislativo, por medio de decretos, leyes o disposiciones, anularía los actos de los demás poderes. En consecuencia, las legislaturas locales deben limitar sus actos a las facultades que estrictamente les conceda la Constitución local.

T. XLIV, p. 1692. Amparo administrativo en revisión 4063/31. Mojica de Ortega, Manuela. 26 de abril de 1935. Unanimidad de 5 votos.

Este esquema de respeto a la división de poderes a nivel local coadyuva a clarificar el régimen normativo del derecho público, si bien cada una de las disposiciones jurídicas tiene su propia jerarquía dentro del sistema; por ejemplo, la ley del Legislativo, el reglamento del Ejecutivo y la jurisprudencia del Judicial. Estas tres fuentes del derecho, al margen del principio de división de poderes, se interrelacionan, se complementan y se actualizan; así, un reglamento desarrollará el contenido de una ley a la que estará subordinado y jamás podrá contradecir, mientras que la jurisprudencia de efectos particulares (principio de relatividad) interpretará y aplicará a ambos en la resolución de casos concretos.

EXPROPIACIÓN, COMPETENCIA EN CASO DE. El reparto de las jurisdicciones se hace en nuestro sistema constitucional, según el principio consignado en el artículo 124, conforme al cual, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, y la misma Constitución, en su artículo 121, fracción II, dice que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación; pero no basta esto sólo para estimar que el estatuto real es el determinante de la jurisdicción, pues hay que atender también a la naturaleza y destino de los bienes, ya que en consideración a ellos, la Constitución sujeta a la jurisdicción federal a determinados bienes, como el petróleo, los minerales, las aguas territoriales y las de los lagos interiores y de los ríos, sus cauces y riberas, los templos, casas curales, fuertes y cuarteles, etcétera. Además, cuando no se trate de bienes sustraídos de la jurisdicción local, tendrá que considerarse en el caso de expropiación, si la finalidad que pretende

realizarse con la ocupación de la propiedad privada, corresponde constitucionalmente a la federación o a los estados.

T. CII, p. 320. Amparo administrativo en revisión 1371/48. Cía. Telefónica y Telegráfica Mexicana, 13 de octubre de 1949. Mayoría de 3 votos.

Esta tesis ofrece muy interesantes aspectos a comentar:

a) Existe un vacío jurídico importante dentro del sistema federal mexicano en cuanto a que el Congreso de la Unión no ha reglamentado el estratégico y polifacético artículo 121 constitucional;

b) Incluso se ha planteado, bajo el concepto más puro de facultades concurrentes, que cada uno de los estados debería reglamentarlo ante la omisión del Congreso federal;

c) Estamos en presencia de un verdadero conflicto de normas en el que la Constitución se contradice a sí misma: por una parte, los artículos 27 y 132 ordenan que determinados bienes serán de jurisdicción federal, mientras que por la otra, el artículo 121 prescribe que todos los bienes se registrarán por la ley del lugar de su ubicación. ¿A cuál darle preferencia?

d) A mayor abundamiento, la tesis transcrita señala oportunamente que para la definición de competencias y normatividades aplicables es preciso tomar en cuenta no sólo el factor territorial, sino la naturaleza del bien, su finalidad y la autoridad que en su caso tuviera atribuciones sobre del mismo.

El artículo 121 constitucional es comentado también dentro del segundo apartado de este capítulo, como uno de los casos ejemplificativos del conflicto de normas en el sistema federal.

LEGALIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS. El artículo 121 de la Constitución federal previene que se dé entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de cada estado de la federación, sin más limitación que la resultante de las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para obtener la manera de probar dichos actos y registros, y como hasta la fecha no se han expedido esas leyes que exijan la previa legalización, no es posible negar a una inscripción hecha en el registro público de otro estado, la fe pública que merece, con tanta más razón, cuanto que ni en la autenticidad ni en el contenido del documento, son objetados por la parte demandada al contestar la demanda.

T. LVII, p. 1212. Amparo civil directo 4037/37. Morfín, Luis. 4 de agosto de 1938. Unanimidad de 5 votos.

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS FUERA DEL LUGAR DE SU PRONUNCIAMIENTO. La prohibición constitucional contenida en el artículo 121 constitucional, fracción III, debe entenderse que sólo se contrae a la ejecución de aquellas resoluciones en las que el

condenado no se hubiese sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció. Las autoridades de una entidad pueden negarse a realizar todos aquellos actos que en vía de ejecución les fueren solicitados por el juez de otro estado, que hubiese dictado una sentencia en las condiciones antes indicadas; pero no podrán negar eficacia jurídica a dichas resoluciones, porque ellas tienen a su favor la presunción de ser válidas mientras el órgano competente no las haya declarado nulas.

T. CXVIII, p. 683. Amparo civil directo 1652/53. Ruiz de Cuenca, Mercedes. 26 de noviembre de 1953. Mayoría de 3 votos.

Como se dijo en su oportunidad, es absurdo dejar la solución de un conflicto interestatal de normas a la voluntad de uno de los estados involucrados; esto debería resolverlo un tribunal de máxima jerarquía nacional mediante la aplicación de una ley reglamentaria expedida por el Congreso General.

PERSONAS, LEYES QUE RIGEN. Las leyes que rigen el estado y la capacidad de una persona son reconocidas aun en el país extranjero y conforme al derecho internacional privado, siguen a la persona, le son inherentes en las otras relaciones o situaciones jurídicas. Y si esto es tratándose de países extranjeros, es inadmisibles que dentro de la República se pretenda desconocer las normas aplicables en otra entidad federativa, cosa que iría en contra del espíritu del pacto federal, especialmente de su artículo 121. El principio establecido en la primera fracción del citado artículo 121 constitucional, no se refiere sino a las leyes territoriales de cada estado, no a las que pueden ser extraterritoriales como las que atañen al estatuto personal, ya que expresamente lo indica la fracción IV al disponer que los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado tendrán validez en los otros. En cuanto al precepto contenido en la fracción II, significa que los actos jurídicos relativos a los bienes muebles e inmuebles, se regirán por las leyes del lugar de su ubicación, en cuanto a su forma.

T. CXIX, p. 1528. Amparo civil directo 708/52. Cisneros de Otero, Mercedes. 5 de marzo. Unanimidad de 5 votos.

Aunque persiste la laguna producida por la falta de reglamentación de este artículo, las contradicciones anotadas en el capítulo anterior son someramente esclarecidas a través de esta tesis. En este sentido, se reconoce la extraterritorialidad de las leyes locales y con ello la relatividad de los principios considerados en el citado artículo 121.

LEYES DE UN ESTADO, SU EFECTO EN OTRO. El principio establecido en la fracción I del artículo 121 constitucional sólo es aplicable a las leyes territoriales de cada estado, no a las extraterritoriales, como lo son las que atañen al estatuto personal, según lo

establece la fracción IV del mismo precepto al disponer que los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado tendrán validez en los otros. La existencia de las leyes de un estado no está sujeta a prueba, pues no puede reputarse derecho extranjero con relación a otro estado de la Federación.

Suplemento al Semanario Judicial de la Federación, 1956, p. 313. Amparo directo 708/53. Mercedes Cisneros de Otero. 5 de marzo de 1954.

ARTÍCULO 121 CONSTITUCIONAL (RESOLUCIONES JUDICIALES PRONUNCIADAS POR UN ESTADO, EFECTOS QUE PRODUCEN EN OTROS ESTADOS). Aunque el artículo 121 constitucional, en su párrafo inicial, previene que se dará fe y crédito a los actos públicos y procedimientos judiciales de los tribunales que pertenecen a una entidad federativa, esta norma se refiere sólo a la eficacia probatoria de los referidos documentos, pero no a la obligatoriedad, para las autoridades de una entidad federativa, de lo resuelto por los tribunales de otro estado, tema de que trata la fracción III de este artículo. Verdad es que, según el mismo precepto de la carta magna, los actos del estado civil que ajusten a las leyes de una entidad federativa tendrán validez en las otras (frac. V), pero esto no significa que tales actos puedan constitucionalmente producirse a consecuencia de un juicio en que no se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, exigidas por el artículo 14 del código político.

Vol. LX, tercera parte, p. 18. Amparo en revisión 179/62. Nieves Meléndez S. de Zurdo. 6 de junio de 1962. Unanimidad de 4 votos.

Se repite el mismo vicio de falta de coordinación interestatal. De nada sirve que se otorgue valor probatorio a un acto de otro estado si no se le reconoce obligatoriedad y efectos jurídicos. Aunque cada estado es autónomo, no se puede dejar a su voluntad el funcionamiento de la impartición de justicia nacional. Urge la ley reglamentaria por la cual el Congreso General defina estos importantes criterios de coordinación jurídica interestatal.

LEYES DE LOS ESTADOS, TERRITORIALIDAD DE LAS. La notificación que se hace por medio de un edicto en el periódico oficial de un estado, presupone, a no dudarlo, que se trata de personas sometidas a la jurisdicción del mismo, o que son vecinos de él; ya que sólo los sometidos a su jurisdicción, son los obligados a leer ese periódico, a imponerse de las disposiciones que contenga y, por ello, la notificación que se hace por ese medio, a persona que no habita en el territorio del estado, ni está sometida a su jurisdicción, no puede, en manera alguna, ser eficaz ni tener los caracteres propios de toda notificación, no pudiendo, por tanto, ligar a un procedimiento judicial, a la persona a quien se le hace. Varios autores de derecho internacional privado, al tratar de la esfera de aplicación de las leyes, se refieren, en primer lugar, a lo que se llama ámbito de la ley, que comprende el conflicto internacional, por la coexistencia de diversas soberanías, y el conflicto interregio-

nal, por la existencia de diversas legislaciones, como es el caso en nuestro país. Ambos conflictos se rigen, a falta de leyes expresas, por los principios de ese derecho, entre los cuales se encuentra aceptado por la jurisprudencia, el que enuncia Fiore, en la forma siguiente: las leyes de un estado no pueden aplicarse sino a los súbditos para los que se hicieron especialmente; y si la ley procesal civil de un estado de la República mexicana, rige la notificación de la demanda, es una ley de orden público, que no puede tener aplicación sino para los habitantes del estado para el cual se dictó, que es con los que establece la relación de vasallaje, dejando de tener aplicación cuando se trata de normar relaciones jurídicas con individuos de un estado diferente. La ley que quebranta los principios de orden público de otro estado, nunca puede tener aplicación fuera del territorio sujeto a la soberanía que la dicta; y las leyes de procedimientos judiciales que, por su naturaleza especial, afectan la responsabilidad moral del estado *uti universitates*, son de derecho público, obligando solamente a los habitantes del mismo estado, mas sin poder afectar a personas domiciliadas en otras jurisdicciones. En tal virtud, si la notificación por medio de edictos, publicados en el periódico oficial del estado, es bastante para los vecinos de ese mismo estado, no puede serlo, en manera alguna, para los habitantes de otro estado. Estos principios son los que indujeron al constituyente a determinar, en el último párrafo del artículo 121 de la carta fundamental de la república, que: las sentencias sobre derechos personales, sólo serán ejecutadas en otro estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente al juicio; disposición que indica, de una manera clara, que nuestra Constitución tuvo en cuenta la extraterritorialidad; pues de no tomarla en consideración, las personas serían perjudicadas sin ser oídas y vencidas en juicio, en los términos del artículo 14 constitucional, viéndose privadas de defensa.

T. XXXVII, p. 1729. Amparo civil directo 3773/31. Castellanos, Ignacio E. y coagraviados. 23 de marzo de 1933. Unanimidad de 5 votos.

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN DISTINTA ENTIDAD FEDERATIVA DE AQUELLA EN QUE FUERON PRONUNCIADAS. El artículo 121 de la Constitución general de la república, dice: que en cada estado de la federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases que el mismo precepto fija. El citado artículo no dice ni da a entender que el Congreso de la expedirá una ley reglamentaria de sus prescripciones, sino que expresa que el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, señalará los efectos que deban darse a los procedimientos judiciales de un estado, en territorio de otro estado. Este precepto existía, en parecidos términos, aunque sin señalar base alguna, en el artículo 115 de la Constitución de 1857. Entre las leyes generales enunciadas por

estos artículos, para fijar los efectos que deban tener en un estado, los procedimientos judiciales en otro, se encuentran, por lo que ve a la Constitución de 1857, el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1884, en su carácter de supletorio de aquél, y por lo que hace a la Constitución de 1917, deben tenerse como tales, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, vigente, que conserva su carácter supletorio del Código de Comercio, supuesto que éste no ha sido derogado. Por otra parte, si en un precepto legal se encuentran comprendidos diversos enunciados generales y algún otro prevé circunstancias idénticas a las que ocurren en determinado caso, es indudable que para resolverlo, habrá que aplicar, de entre esos diversos enunciados, aquel que prevé tales circunstancias idénticas, supuesto que fue dictado para decidir las.

T. XXXVIII, p. 1537. Competencia 300/32. T. Olavarría y Cía., Vargas, Francisco. 11 de julio de 1933. Unanimidad de 13 votos.

BIENES INMUEBLES. El hecho de que los bienes inmuebles estén sujetos a la ley de su ubicación, no puede traer la consecuencia forzosa de que los tribunales de esa ubicación sean los competentes para conocer de las controversias que se susciten sobre aquéllos, porque son cosas distintas las leyes relativas al régimen de la propiedad, y las concernientes a la jurisdicción de los tribunales. Las leyes territoriales versan, fundamentalmente, sobre la organización de la propiedad y por eso se dice que los inmuebles están siempre sujetos a la ley local de su ubicación; estas leyes son inseparables de las ideas que han precedido a la constitución de la propiedad individual en cada estado, son territoriales, porque el soberano local es el más interesado en su aplicación. No existe inconveniente alguno para que tribunales de distinto estado apliquen la ley territorial a una cuestión sometida a su jurisdicción, aún cuando el inmueble se encuentre dentro de otra entidad. Lo que no sería posible es que el juzgador aplicara su ley territorial sobre constitución de la propiedad inmobiliaria, tratándose de un inmueble ubicado en otra entidad, teoría que se conforma con lo que manda el artículo 121 constitucional, cuando dispone que las sentencias pronunciadas por tribunales de un estado, sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro, tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes. En otros términos, el juicio puede sustanciarse, aún cuando verse sobre bienes inmuebles ubicados fuera de la jurisdicción del juez; pero la ejecución forzada del fallo queda sujeta a lo que dispongan las leyes del estado en donde tal ejecución ha de realizarse. En resumen: las leyes de un estado sólo tienen efecto en su propio territorio y no son obligatorias fuera de él; pero esto no impide que se pueda aplicar la ley de un estado fuera de su territorio y por tribunales ajenos a la misma, cuando así se haya estipulado, o cuando corresponda legalmente hacerlo, por la naturaleza de los bienes en litigio; los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley de su ubicación en lo que se refiere al régimen de la organización de la propiedad, pero por lo que toca a la capacidad de los contratantes, a la existencia del acto y a su prueba, se aplica el principio *locus regit actum*.

T. XX, p. 1003. Competencia en materia civil. *Macmanus, Tomás vs. Campos, Manuel*. 10 de mayo de 1927. Mayoría de 8 votos.

Las reglas previstas por el artículo 121 constitucional son relativas, como lo demuestra esta tesis y todas aquellas que consignan la extraterritorialidad de las leyes y la teoría de los derechos adquiridos. En este caso se deja en claro que lo trascendente en la aplicación del derecho estatal dentro de un régimen federalista es determinar qué ley se aplica y no tanto el quién la aplica.

TÍTULOS PROFESIONALES, REGISTRO DE LOS. Del contexto del artículo 121 de la Constitución, se desprende necesariamente que para que un título profesional expedido por un estado sea respetado en otro, se necesita que ese título haya sido expedido con sujeción a las leyes del estado que lo dio; de donde resulta que las autoridades de aquel en donde se solicita el registro, están capacitadas para averiguar si el interesado cumplió con las leyes relativas a la enseñanza de la entidad que le expidió el título. Ciertamente es que los actos públicos de un estado merecen fe y crédito en los otros, pero tratándose de títulos profesionales, debe entenderse que la fracción V del artículo 121 constitucional, establece una limitación al exigir que los títulos se hayan sujetado a las leyes, que no pueden ser otras que las de educación, siendo lógico suponer que quien está capacitado para cerciorarse de que se cumplió con las leyes de referencia, es el estado en donde se pretende registrar el título, ya que el registro parará en su perjuicio. De otra manera, resultaría que con la sola afirmación de un gobernante, de que un título fue expedido de acuerdo con la ley, todos los estados quedarían obligados a reconocer la validez de aquel, aun cuando la ley invocada no exija el estudio de las materias indispensables para obtener una profesión, o a la autoridad expedidora del título, erróneamente estime que el interesado cumplió con los requisitos legales. Es evidente que un estado, en uso de su soberanía, puede exigir que se le demuestre por quien solicita el registro de un título, que cumplió con las leyes de educación del estado en que lo obtuvo, obrando así de acuerdo con el espíritu de la fracción V del artículo 121 constitucional.

T. LIII, p. 3934. Amparo administrativo en revisión 1643/37. *Bermúdez, Salvador*. 21 de julio de 1937. Mayoría de 3 votos.

Esta tesis parece poco afortunada en la interpretación del texto constitucional. Las autoridades de un estado deben dar entera fe y crédito a los actos y registros efectuados por autoridades de otro u otros estados y no pueden intrrometerse para averiguar si esos actos o registros se apegaron a derecho. Pensar como lo asienta la tesis transcrita sería negar entera fe y crédito a los actos y registros de autoridades de otros estados, poniendo en tela de juicio sus firmas y su autonomía. Pensar como lo asienta esta tesis sería atentar contra la unidad de la Federación al establecer un sistema parecido al internacional que deja a cada

Estado en libertad de reconocer o no actos jurídicos realizados en otros estados. Cuando más, las autoridades de un estado podrían investigar la autenticidad de los documentos emitidos por otro estado, pero nunca inmiscuirse en averiguar si las actuaciones de la autoridad de ese estado se apegaron a derecho, pues se supone que actuó legalmente y asumiendo la responsabilidad del caso. En síntesis: la autoridad de un estado no puede juzgar las actuaciones de las autoridades de otro estado, sino únicamente debe limitarse a darles fe y crédito; de no ser así, la Federación se convertiría en un conjunto de islas que difícilmente se integrarían en un sistema jurídico coordinado.

PROFESIONES, REGLAMENTACIÓN DE LAS. La reglamentación del artículo 4º constitucional sólo puede hacerse por los congresos locales, y por el Congreso de la Unión tratándose del Distrito Federal; y las cortapisas que se impongan, sin fundamento en ley alguna, para el libre ejercicio de las profesiones, importan una violación constitucional. La facultad para reglamentar el artículo 4º constitucional es exclusiva del poder legislativo de los estados o del de la Unión, y la reglamentación que hagan las autoridades administrativas, es anticonstitucional.

Quinta época.

Es digno de señalar este importante rasgo del federalismo jurídico mexicano por el cual, un artículo constitucional es reglamentado directa y exclusivamente por la legislación estatal.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA. El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

Vols. 151-156, sexta parte, p. 196, primer circuito, tercero adm. Amparo en revisión 256/81, C.H. Bohering Sohn, 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos.

En esta tesis se confirma el criterio adoptado en el cuadro de jerarquización normativa del capítulo anterior, en el sentido de que las leyes del Congreso y los

tratados se encuentran en igualdad jerárquica dentro del primer nivel de nuestro sistema jurídico.

ESTADOS, LEGISLACIÓN DE LOS. Las Constituciones particulares y las leyes de los estados no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución federal; ésta es por consecuencia la que debe determinar el límite de acción de los poderes federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretendan arrogarse los estados.

T. XXXII, p. 411. Competencia en materia penal, 20/31. Scotto, Vicente y coags. 25 de mayo de 1931. Unanimidad de 11 votos.

Aquí se confirma el principio de orden por el cual únicamente la Constitución sería el medio adecuado para definir competencias, y no instrumentos como las llamadas leyes generales y los convenios, estos últimos, como lo hemos reiterado, totalmente inaceptables.

MUNICIPIO LIBRE. La Constitución no ha establecido como base esencial para la existencia del mismo el que los ayuntamientos tengan facultades para legislar; les concede sólo la de administrar. Consiguientemente, no tiene la de derogar las leyes existentes que reglamentan un servicio público municipal. La administración del municipio debe sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas. Las atribuciones de los ayuntamientos deben ser ejercitadas por ellos con entera independencia de los gobernadores de los estados, en todo lo que concierna al régimen interior de los municipios. La autonomía municipal puede ser ampliada por las legislaturas de los estados, pero sin contravenir los preceptos relativos de la Constitución.

T. I., p. 734. Amparo administrativo en revisión. Compañía Limitada de Luz Eléctrica, Fuerza y Tracción de Tampico, S. A., 17 de noviembre de 1917. Mayoría de votos.

CONGRESOS CONSTITUYENTES DE LOS ESTADOS. Éstos y las legislaturas ordinarias, tanto federales como locales, carecen de la facultad suprema del poder constituyente de la nación, pues sus facultades no pueden ir más allá de los límites que les marca el pacto fundamental de la República. El poder constituyente puede hacerlo todo, en tanto que las legislaturas deben mantenerse dentro de los límites que les han sido impuestos.

T. III, p. 586. Amparo mixto en revisión. Hernández Ignacio. 28 de agosto de 1918. Mayoría de 6 votos.

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución federal, todos los jueces de la república tienen obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma, a pesar de las disposiciones que en contrario

podieren existir en las leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esta obligación, si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos materia de la contienda, se ajustan o no al código supremo de la república, cuando esta cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria sería imponer a los jueces una obligación sin darles los medios necesarios para que puedan cumplirla. T. XLI, p. 664.

En su obra de *Derecho constitucional mexicano* (1977), Felipe Tena Ramírez desarrolla un interesante estudio de las llamadas “defensas subsidiarias de la Constitución”, en el que incluye la obligación de todo servidor público, y no únicamente de los jueces, de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (artículo 128 de la carta magna).

LEYES, PROMULGACIÓN DE LAS. Conforme al artículo 120 de la Constitución, los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales y es evidente que la obligación que la Constitución impone a los gobernadores, de publicar dichas leyes, es para que pueda llegar al conocimiento de los habitantes de los estados y obligarlos; de donde lógicamente se deduce que mientras esas leyes no lleguen al conocimiento de los habitantes de los lugares distintos de su promulgación, bien por el transcurso del tiempo a que se refiere la ley, bien por medio de una publicación, no obliga ni surten sus efectos en esos lugares.

Quinta época. Tomo XXVI, p. 1125. Pérez, Manuel M.

PROMULGACIÓN DE LEYES. Si el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de los estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, eso no quiere decir que dejen de regir por su no publicación en alguna entidad federativa, supuesto que no hay sanción constitucional, y que sería facultativo para aquellos mandatarios el cumplimiento del pacto federativo, supuesto que no hay sanción constitucional, y que sería facultativo para aquellos mandatarios el cumplimiento del pacto federativo y de las leyes federales por el solo hecho de no publicar éstas en los territorios respectivos.

Terán, Arturo. 27 de marzo de 1925. T. XVI, p. 706.

PUBLICACIÓN DE LEYES. Deben ser publicadas en el órgano oficial de cada estado o esperar el tiempo suficiente para que el *Diario Oficial de la Federación* llegue a los estados, para que, siendo dadas a conocer de uno u otro modo, puedan ser debidamente observadas.

Ángeles y Velarde. 2 de abril de 1926. T. XVIII, p. 846.

PROMULGACIÓN DE LAS LEYES, CUÁNDO NO ES REQUISITO FORZOSO PARA SU VIGENCIA. Si bien el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de los estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, eso no quiere decir que tales leyes dejen de regir por su no publicación en una entidad federativa, supuesto que no es sanción constitucional, ya que sería facultativo para los gobernadores el cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales por el solo hecho de no publicar éstas en su territorio respectivo.

T. LXXXVI, p. 1486. Amparo Administrativo en revisión 576/45. Comex, S.A.. 29 de noviembre de 1945. Unanimidad de 4 votos.

LEYES FEDERALES, PARA QUE TENGAN FUERZA OBLIGATORIA EN LOS ESTADOS, NO ES REQUISITO INDISPENSABLE SU PUBLICACIÓN POR LOS GOBERNADORES. Si bien es cierto que el artículo 120 constitucional ordena a los gobernadores la publicación de las leyes federales, también lo es que esta publicación no es requisito indispensable para que la ley federal de que se trate rija en los estados de la República ya que una vez que un proyecto de ley pasa por el procedimiento de elaboración que contiene el artículo 72 de la Constitución general de la República queda en estado de ser promulgada, lo cual tiene obligación de hacer el ciudadano presidente de la República, en cumplimiento con lo que manda el artículo 89, fracción I de la misma Constitución, con lo que la ley federal tiene fuerza obligatoria para todos los habitantes del país.

T. CXXXII, p. 120. Amparo directo 5481/55. 16 de abril de 1957. Unanimidad de 4 votos.

Es notoria la contradicción en que incurre la Suprema Corte de Justicia en tema tan importante como el inicio de vigencia y obligatoriedad de las leyes federales en los estados, si bien nos inclinamos por lo argumentado en esta última.

ESTADOS DE LA UNIÓN, PODERES DE LOS (REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES FEDERALES). El término gobierno de los estados que emplea el código sanitario no es sinónimo de gobernadores de los estados, porque la primera de dichas expresiones denota el conjunto de los tres poderes que constituyen el gobierno, y si bien el artículo 120 de la Constitución federal impone a los gobernadores de los estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, no les concede la facultad de reglamentarlas.

T. LXXXIX, p. 41. Amparo administrativo en revisión 8840/46. Isca, S.A.

Con esta tesis parece desaparecer la aparente contradicción existente entre los artículos 120 y 89, fracción I, de la Constitución general de la República.

confirmando la postura que sostiene el papel de los gobernadores como promotores del sistema jurídico federal.²¹⁵

IV. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN: UNIFICACIÓN DE CRITERIOS; SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA; COORDINACIÓN LEGISLATIVA- REGLAMENTARIA; RACIONALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS

La solución al problema que se plantea obliga a operar cambios y a reencontrar principios que den sentido, unidad y congruencia al sistema jurídico del Estado federal mexicano. De ser necesario, conlleva incluso un cambio drástico y de soluciones definitivas; no como simples reformas constitucionales o legales (de las que ha habido demasiadas), sino como una modificación estructural y duradera que satisfaga la concepción del derecho de fin de siglo. No se desecha por tanto la posibilidad de expedir la nueva Constitución que exigen tanto la dimensión de los retos como la fuerza de la propia ley del cambio.

La solución al problema no está en expedir más leyes y seguir reformando la Constitución, ocasional y circunstancialmente; la solución al problema deberá iniciarse por un replanteamiento del Estado al que se aspira y, a partir de ello, la planeación a largo plazo del derecho que se necesita, con idea de congruencia y sistema. Es preciso construir un derecho estable y con proyección, olvidando los paliativos reglamentarios que hacen crecer al derecho en cantidad, aunque demeritándolo en certidumbre jurídica y en eficacia normativa.

Al afirmar que se requiere de una reforma del derecho, y en especial del derecho público-administrativo, como requisito indispensable para la reforma del Estado, se podría decir que el derecho sí ha cambiado, citando entre otras muchas más las reformas que tanto a nivel constitucional como legal han operado en las últimas administraciones. Estos cambios representan sin duda una transformación en áreas determinadas del derecho y de la realidad estatal, pero no es a ellos a los que se alude. Incluso, desde una postura crítica, podríamos afirmar que esta manera de “actualizar” el derecho, a través de más leyes y más reformas, es la que ha complicado la claridad y eficiencia del sistema jurídico.

Como se mencionó, el propio Programa de Modernización de la Administración Pública afirma que el cúmulo de normatividad administrativa no responde a los requerimientos de las dependencias y entidades para atender con eficacia, efectividad y oportunidad los fines propios de sus funciones y responsabilidades.

²¹⁵ Tesis contempladas en la multitudinaria obra del autor Elisur Arteaga.

Nos referimos a cambios que ofrezcan soluciones cualitativamente distintas, a saber:

a) Revalorar las fuentes del derecho, corrigiendo el abuso de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, resolviendo el abandono de la jurisprudencia como fuente de gran nivel moral e indiscutible calidad jurídica, enmendando los vicios de la legislación improvisada, sin técnica, sin estudio y sin proyecto;

b) Reivindicar al Poder Judicial, integrando en él a todos los tribunales especializados autónomos; si la justicia no es rápida, segura ni certera, la ley se debilita y las obligaciones no tienden a cumplirse;

c) Otorgar al Poder Judicial la exclusividad de interpretar la ley y sentar jurisprudencia;

d) Extender la obligatoriedad de la jurisprudencia a todos los poderes y no sólo al Judicial; la jurisprudencia, lejos de convertirse en creativo motor del cambio, se ha estancado y relegado a un lugar insignificante;

e) Restringir la facultad reglamentaria única y exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo; el Ejecutivo ha hecho uso excesivo, contingente y urgente de su facultad reglamentaria, convirtiendo lo extraordinario en ordinario;

f) En vez de expedir más leyes, se debe promover su reducción bajo estrictos principios de sistematización, congruencia y eficacia; existe una crisis normativa, una inflación legislativa que conlleva la baja calidad de las normas, el desorden, la inseguridad, la incertidumbre, el desconocimiento, la ineficacia y problemas de comunicación entre gobernante y gobernado; predominan las imprecisiones, las contradicciones y las lagunas jurídicas;

g) Reconocer a la Constitución general, sin excepción, como único instrumento de distribución de competencias;

h) Profesionalizar el trabajo legislativo;

i) Unificar los criterios de solución de conflictos de normas, por ejemplo: una ley federal es superior y prevalece ante leyes locales; en caso de conflicto de leyes de igual jerarquía prevalece la última en tiempo; en toda la República se debe otorgar plena fe y crédito a los actos celebrados conforme al derecho del estado en que se efectuaron. Así como algunas reglas ya consideradas por el derecho común (artículos 12, 13, 14 y 15 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal), verbigracia:

—Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean

la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.

- La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas: las situaciones jurídicas válidamente creadas en las entidades de la República o en un Estado extranjero conforme a su derecho, deberán ser reconocidas; el estado y la capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio; la constitución, régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, así como los contratos de arrendamiento y de uso temporal de tales bienes, y los bienes muebles, se registrarán por el derecho del lugar de su ubicación, aunque sus titulares sean extranjeros; la forma de los actos jurídicos se registrará por el derecho del lugar en que se celebren; los efectos jurídicos de los actos y contratos se registrarán por el derecho del lugar en donde deban ejecutarse, a menos que las partes hubieran designado válidamente la aplicabilidad de otro derecho.
- En la aplicación del derecho extranjero el juez local podrá allegarse la información necesaria acerca del texto, vigencia, sentido y alcance legal de dicho derecho; se aplicará el derecho sustantivo extranjero, salvo cuando dadas las circunstancias del caso deban tomarse en cuenta, con carácter excepcional, las normas conflictuales de ese derecho, que hagan aplicables las normas sustantivas mexicanas o de un tercer Estado; no será impedimento para la aplicación del derecho extranjero, que el derecho mexicano no prevea instituciones o procedimientos esenciales a la institución extranjera aplicable, si existen instituciones y procedimientos análogos; las cuestiones previas, preliminares o incidentales que puedan surgir con motivo de una cuestión principal, no deberán resolverse necesariamente de acuerdo con el derecho que regule a esta última; y cuando diversos aspectos de una misma relación jurídica estén regulados por diversos derechos, éstos serán aplicados armónicamente, procurando realizar las finalidades perseguidas por cada uno de tales derechos. Las dificultades causadas por la aplicación simultánea de tales derechos se resolverán tomando en cuenta las exigencias de la equidad en el caso concreto. Lo aquí dispuesto se observará cuando resulte aplicable el derecho de otra entidad de la Federación.
- No se aplicará el derecho extranjero cuando artificiosamente se hayan evadido principios fundamentales del derecho mexicano, debiendo el juez determinar la intención fraudulenta de tal evasión; y cuando las disposiciones del derecho extranjero o el resultado de su aplicación sean contrarios a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano.

j) Aplicar técnicas de consolidación del derecho a través de diversos trabajos de recopilación, simplificación, unificación, modificación, actualización, ordenación y codificación;

k) Analizar y depurar la congruencia jerárquica entre leyes y reglamentos, valorando la necesidad real y los alcances de estos últimos;

l) Eliminar el uso de los convenios como fuentes prioritarias del derecho público-administrativo.

Son éstas algunas alternativas de solución que el derecho requeriría y los cambios que se buscarían para alcanzarla.

V. FEDERALIZACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO-ADMINISTRATIVO MEXICANO: ¿CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN O COORDINACIÓN-CONCURRENCIA NORMATIVA?

Como se apuntó en el capítulo segundo (“Anotaciones sobre el sistema federal”), el federalismo repercute directamente en la estructura jurídica del Estado, por lo que la definición de los rasgos del primero influyen decisivamente en la organización y funcionamiento del segundo. De ahí la importancia de definir si se aspira a un proyecto de Estado centralizado-unitario, descentralizado-federalista o de federalismo cooperativo al que aparentemente se han inclinado los sistemas federales más avanzados.

Actualmente se ha hablado de una inclinación del Estado mexicano hacia un federalismo cooperativo, caracterizado por una abierta y permanente colaboración entre los diversos niveles de gobierno, rechazando esquemas rígidos y exclusivistas de división de competencias, y apoyado en instrumentos jurídicos de gran flexibilidad, como las leyes generales, los acuerdos y los convenios de transferencia y de coordinación (capítulo tercero, “Tendencias competenciales en el sistema federal mexicano”).

Lamentablemente, insistimos, los grandes temas de reforma del Estado y de federalismo se han orientado básicamente a los aspectos económico, político, administrativo y financiero, pero no a lo jurídico, que debería ser el rubro prioritario. Prueba de ello lo es el Foro Nacional “Hacia un auténtico federalismo”, celebrado en la ciudad de Guadalajara (marzo de 1995), en el que no se abordó el capítulo jurídico, pero sí en abundancia los rubros ideológico, económico, hacendario y municipal.

Por lo que hace al aspecto jurídico, únicamente se tomaron de manera aislada los siguientes compromisos:

1. Precisar aún más en el texto de la Constitución general de la República los ámbitos estatal, federal y municipal;
2. Reformar el artículo 108 constitucional para que el Ejecutivo deje de ser inimputable y responda de sus actos;
3. Definir claramente cuáles son las facultades y responsabilidades del gobierno federal;
4. Cumplir de manera irrestricta el marco constitucional;
5. Delimitar constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno;
6. Ejercer un verdadero control de las acciones gubernamentales a través del Poder Legislativo, que verifique y evalúe, sancionando en su caso; y
7. Distribuir los recursos, con base en un estudio de nuevas fórmulas.²¹⁶

Compromisos reiterativos, y algunos ajenos al ámbito jurídico, que plasman paradójicamente una postura contraria al federalismo cooperativo, es decir, un federalismo de distribución rígida de competencias entre los tres niveles de gobierno.

De lo expuesto se desprende la poca relevancia que se otorga al derecho en los procesos de reforma y, en consecuencia, la inexistencia de un proyecto definido de derecho que servirá de instrumento para el cambio del Estado mexicano de fin de siglo.

Antes de intentar fórmulas jurídicas más complejas y flexibles, se sugiere concluir el adelgazamiento del sistema jurídico nacional acompañado de la reafirmación de los principios sustantivos y procedimentales que den claridad, sencillez y certidumbre al universo jurídico nacional.

La gran jornada de reconstrucción del derecho mexicano deberá buscar la unidad y eficacia del derecho a través de la consolidación de los códigos nacionales; la simplificación normativa significa menos leyes, más congruentes, mejor sistematizadas, más conocidas. Como concluíamos al hablar del federalismo jurídico del Estado mexicano: en teoría, México posee un federalismo de clara distribución de competencias; en realidad, México vive un federalismo de fuertes tendencias centralistas, y en aspiración, México pretende un federalismo cooperativo.

Existen dos formas distintas y antagónicas de entender a la federalización; para unos, federalizar funciones o materias implica que el gobierno central las asuma y las haga de aplicación en todo el territorio nacional; para otros, federalizar funciones o materias implica su atomización al encomendarlas a cada uno

216 Foro Nacional "Hacia un auténtico federalismo". *Memoria*, 1995, p. 434.

de los gobiernos locales miembros de la Unión. Sin embargo, un concepto ecléctico de federalización del derecho consistiría en la creación de un derecho uniforme en toda la República, pero elaborado con la participación de todas las entidades federativas. El derecho federalizado será entonces producto de un movimiento amplio e incluyente de reconstrucción del derecho, a través de la elaboración de códigos nacionales dictados con la aportación de todos los estados de la República, participantes activos de jornadas de revisión y análisis del ser y deber ser del derecho en México.

Esa federalización del derecho abarcaría las grandes materias (civil, mercantil, penal, laboral, procesal, administrativo) que sin vulnerar la autonomía de los estados coadyuvaría, entre otras cosas, a simplificar el derecho, a disminuir conflictos de normas y a unificar al país a través de su sistema jurídico; dejando al fuero estatal la expedición de la normatividad estrictamente regional o local. Esta alternativa se deriva de la realidad jurídica nacional, pues además de que casi no existe diferencia entre los códigos ordinarios de los estados, se cuenta con el ejemplo de materias que han subsistido con índole federal (laboral y mercantil). Sugerencia improcedente si existiera en México una real y consistente cultura jurídica estatal, por la que las Constituciones y leyes de los estados fueran verdaderos promotores de un derecho auténticamente regional y local, diverso y propositivo, dentro de los márgenes de la Constitución general de la República.

VI. CONCLUSIONES

Primera. La división del derecho en público y privado (por no citar al derecho social como una tercera rama que cada día toma más fuerza) ha propiciado en algunos casos la duplicidad ociosa de ciertas figuras jurídicas, además de desvirtuar el sentido y la calidad técnica de determinadas instituciones de derecho. Si bien es cierto que existe una diferencia entre el derecho público y el derecho privado, también lo es que ambas ramas son en realidad un todo que obedece a un fin superior de legalidad y justicia. En ese sentido, y con un objetivo de simplificación que en mucho desahogaría el caos normativo del Estado federal, se sugiere que el derecho público retome y en su caso matice las instituciones del derecho privado que considere de utilidad, al tiempo de eliminar aquellas leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, etcétera, que bajo el calificativo de derecho público han proliferado en perjuicio de la claridad y la eficacia del Estado de derecho.

Segunda. El artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es fundamental para la definición del régimen normativo del Estado

federal mexicano. Sin embargo, y no obstante que así lo previene el propio precepto constitucional, el Congreso General no ha expedido la ley que lo reglamentaría. Son necesarias tanto la reglamentación del artículo 121 como su reforma, en cuanto a que no es posible dejar a la voluntad de los estados, por autónomos que éstos sean, la validez y eficacia de actos jurídicos locales que repercuten en el funcionamiento del Estado de derecho a nivel nacional.

Tercera. Los criterios de competencia normativa establecidos en el citado artículo 121 son relativos y no admiten una generalización rígida si se toman en consideración factores tan decisivos como la extraterritorialidad de la ley y el reconocimiento a los derechos adquiridos. En todo caso habrá que atender a los precedentes interpretativos de la carta magna sobre tan importante materia, recordando que para la definición de competencias y normatividades aplicables es preciso considerar no sólo el factor territorial, sino la naturaleza del bien, su finalidad y la autoridad que en su caso tuviera atribuciones sobre del mismo.

Cuarta. En materia de conflicto de normas existe cierta similitud entre los conflictos derivados de la aplicación del derecho internacional privado y los conflictos que se presentan dentro de un Estado federal en el que conviven diversos ordenamientos jurídicos estatales; tan es así, que algunos autores del federalismo acuden a las teorías internacionalistas sobre conflicto de normas para proponer mecanismos de solución a conflictos de normas interprovinciales. Sin embargo, predomina una gran diferencia entre ambos escenarios conflictuales, toda vez que en el régimen federal los ordenamientos estatales en conflicto están subordinados a una ley superior que da la pauta para resolver su disputa y, además, el propio conflicto es resuelto con fuerza vinculatoria por el máximo tribunal de la Unión; mientras que en los conflictos de normas del derecho internacional difícilmente se subordinan los países a una normatividad y a un tribunal supranacionales, so pretexto del uso y defensa de su soberanía. Son precisamente la unicidad y superioridad de la Constitución general las que permiten la consolidación y congruencia del sistema jurídico nacional a partir de criterios obligatorios para todos los miembros de la Federación.

Quinta. Quizá por el perfil legislativo y no jurisprudencial de la familia del derecho romanista, quizá por el predominio del sistema presidencialista que ha opacado a los otros poderes, quizá por una tendencia cultural de desconfianza a los jueces y tribunales, la labor y la presencia del Poder Judicial ha sido muy limitada en la difícil y permanente tarea de construcción del derecho público federal mexicano. Sin lugar a duda el Poder Judicial debe asumir un lugar prioritario en la etapa de reconstrucción del Estado federal mexicano de fin de

siglo; las lagunas, contradicciones e imprecisiones de nuestro sistema normativo deben ser resueltas por el máximo tribunal de la nación y responsable de la custodia constitucional. Jurídica, política e históricamente le corresponde al Poder Judicial un lugar decisivo que debe asumir con pleno compromiso y absoluta responsabilidad. No es posible ni conveniente que el tejido jurídico del Estado federal mexicano sea construido únicamente por los poderes Ejecutivo (quien hasta ahora lo ha hecho casi en su totalidad) y Legislativo; falta la intervención mesurada y definitoria del encargado de la función jurisdiccional.

Sexta. La jurisprudencia no puede exigir a los estados mayores requisitos que los fijados por la Constitución para la validez y eficacia de sus actos, convirtiéndose en factor de cohesión del federalismo y no de desunión.

Séptima. Por principio de orden, únicamente la Constitución debe ser la indicada para definir competencias, y no instrumentos como las llamadas leyes generales ni, menos aún, los convenios.

Octava. En consecuencia con lo previsto por el último párrafo del artículo 133 constitucional, todos los jueces de la República tienen la facultad de discernir si las leyes que rigen los actos materia de la contienda se ajustan o no a la ley fundamental del país, cuando esta cuestión forma parte del debate, pues de lo contrario sería imponer a los juzgadores una obligación sin darles los medios necesarios para cumplirla.

Novena. La transformación que requiere el derecho para la reforma del Estado y la reconstrucción federalista no es el simple cambio aislado y a veces circunstancial de preceptos constitucionales y de leyes. La transformación del derecho no implica dictar más leyes y más reformas; consiste en hacer un replanteamiento general del sistema jurídico nacional en su estructura, funcionamiento y fines. Implica revalorar las fuentes del derecho; implica dictar, quizá, una nueva Constitución; implica reivindicar a los poderes Judicial y Legislativo; implica, tal vez, dejar atrás la división cuasiartificial del derecho público y privado; implica rescatar y divulgar las grandes líneas rectoras de la convivencia normativa.

Décima. La federalización del derecho no es ni centralizar materias ni desagregarlas y entregarlas a los estados; es construir con la participación de todos los estados un derecho de aplicación nacional. Con ello no se vulnera la autonomía estatal y se coadyuva a simplificar el derecho y a fortalecer la unidad nacional.