

## LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Lic. José Pedro López Elías<sup>(\*)</sup>  
Lic. Leonel Alejandro Armenta López

(\*) Dirección: Cuzco 661 Linda Vista, México, D.F.

## SUMARIO:

### INTRODUCCION

#### I. ANTECEDENTES HISTORICO-CONSTITUCIONALES

1. Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica
2. Constitución de 1824
3. Constitución de 1857
4. Constitución de 1917

#### II. INTERPRETACION CONSTITUCIONAL

1. Las partes
2. Tribunal competente
3. Procedimiento

#### III. CASOS DE CONTROVERSIA

#### IV. VISION COMPARATIVA

1. Argentina
2. Brasil
3. España

### CONCLUSION

### INTRODUCCION

El tema del presente trabajo se refiere a las controversias constitucionales que se suscitan entre la Federación y las Entidades Federativas, materia poco explorada en nuestro país y que trataremos de brindar nuestro mejor esfuerzo con objeto de que quien pueda leer este documento encuentre un beneficio que agrande su cultura jurídica.

Las controversias constitucionales se encuentran ubicadas, en lo que el maestro Fix Zamudio ha dado en llamar el *Derecho Procesal Constitucional*, disciplina científica, que puede ser considerada como la rama más joven de la ciencia del proceso.<sup>(1)</sup>

Podemos definir a las controversias constitucionales como aquellas de carácter jurídico que puedan surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 constitucional.

El texto actual del citado artículo 105 de la Constitución atribuye en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la federación fuere parte, en los casos típicos y concretos que señale la ley respectiva.

Este tipo de controversias ha tenido escasa importancia práctica durante la vigencia de la Constitución de 1917, en virtud de que los conflictos entre los órganos de un mismo Estado, han sido resueltos con mayor frecuencia por el Senado federal, de acuerdo con las atribuciones que le confiere el artículo 75 fracción VI, de la misma Constitución, que se refiere solo a cuestiones de carácter político, mientras que los litigios y la Federación y las entidades federativas también se deciden por el Senado a través de la desaparición de los poderes.

De lo descrito en el párrafo anterior se tiene la impresión, en primera instancia, que las facultades de la Corte y del Senado se confunden, así pues escuchemos las palabras de Emilio Rabasa al decir que: El Judicial no debe ni

(1) FIX SAMUDIO, Héctor. *Las garantías constitucionales en el proceso*. Ciencia Jurídica, Universidad de Occidente. Tomo II, año 5, julio-diciembre de 1986, No. 9, p. 5.

puede nunca resolver sobre negocios de la política; es decir, sobre los medios que el Ejecutivo o el Legislativo adopten para la marcha y las actividades del país. La elección de aquellos medios es propia de los poderes; su elección y empleo constituyen la política de un gobierno, y la injerencia del Judicial en tales asuntos sería una intrusión invasora e intolerable".<sup>(2)</sup>

## 1. Constitución de los Estados Unidos

Desde el año de 1626 en que las tres funciones, legislativa, ejecutiva y judicial se hallaban confundidas en el gobernador del Estado de Nueva York, y de cada uno de los Estados de la Colonia en Estados Unidos, el pueblo había estado luchando sin tregua, primero durante la dominación holandesa y más tarde bajo el gobierno inglés en pro de sus libertades, especialmente tratando de arrebatar al Ejecutivo las funciones judiciales que le correspondían desde el establecimiento de la Colonia en virtud de la concesión otorgada a la West India Company que fundó Nueva Holanda: en tal concesión se otorgaba a esta corporación el derecho exclusivo de administrar la justicia y de nombrar a los funcionarios judiciales y a sus dependientes en las colonias que estableciera.

La concentración absoluta de la autoridad judicial en el Ejecutivo, que se dio en los primeros años de vida del incipiente país de los Estados Unidos, no tuvo larga vida.<sup>(3)</sup> El gobernador se vio precisado a delegar en un Consejo, formado por colonos, parte de sus facultades y a crear un funcionario encargado de formular ciertas acusaciones.

Posteriormente las Constituciones de los principales Estados, tales como: Nueva York, New Hampshire, Massachusetts, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia, empezaron a establecer la función judicial como una actividad independiente de las que ejercía el poder ejecutivo.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 se depositó el poder judicial en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya. En el establecimiento de esta Constitución los Estados que se ufanan que ceder parte de sus facultades, con el consecuente temor a lo desconocido respecto de las facultades que retendrían y de las que delegaron a la cabeza federal, preocupación expresada claramente por Hamilton.<sup>(4)</sup>

(2) RABASA, Emilio. *El juicio constitucional: orígenes, teoría y extensión*. Librería de la Viuda de Ch. Bouret. México 1919, p. 198.

(3) SOLIS CAMARA, Fernando. *Origen y evolución en América de las instituciones políticas anglo-sajonas*. Imprenta Teresita, México 1930, p. 347.

(4) HAMILTON, MADISON y JAY. *El federalista*. Fondo de Cultura Económica, México 1982, p. 351.

El artículo III, en su Sección 2 estableció que el poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de la Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos o cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

Asimismo el propio artículo señala que en todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos que sea parte un Estado, la Suprema Corte poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron la Suprema Corte conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso.

Tratándose de los casos que señala dicho artículo podemos decir que son de dos tipos: los que tratan una cuestión federal (federal question) y los que resultan de demandas entre ciudadanos de diferentes Estados (diversity of citizenship).

El requisito constitucional de que el Poder Judicial Federal pueda conocer solo casos y controversias ha sido interpretado en el sentido de que la parte que presente la demanda haya sufrido o esté por sufrir algún daño personal. Mediante esta doctrina de "capacidad legal" el Poder Judicial intenta evitar litigios evasivos que no representan un verdadero desacuerdo entre las partes.<sup>(5)</sup>

Tratándose de los conflictos entre los Estados Unidos y algún Estado miembro, que por cierto han sido frecuentes y trascendentes, baste citar *United States vs. North Carolina* (1890), *United States vs. Texas* (1892), *United States vs. Michigan* (1903) y *South Carolina vs. United States* (1905), la Suprema Corte ha definido que el derecho de los Estados Unidos a demandar a un Estado es conforme al espíritu de la Constitución, aunque no esté determinado en su texto literal.<sup>(6)</sup>

Es evidente que no se hubiese necesitado disposición constitucional para otorgar a los Estados Unidos autoridad para actuar como parte ante sus propios tribunales; ni es necesaria la autorización del Congreso para litigar. Pero, como

(5) STRICKLAND, Bárbara. *Esbozo del sistema jurídico norteamericano*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1985, p. 29.

(6) EVANS HUGHES, Charles. *La Corte Suprema de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México 1971, p. 129.

todas las otras partes, los Estados Unidos deben tener un interés en el asunto y un derecho legítimo para reclamar la solución pretendida. Así en 1935 la Suprema Corte se rehusó a asumir la jurisdicción en la causa denominada *United States vs. West Virginia*, y que llevaba por fin determinar la navegabilidad de ciertos ríos de jurisdicción del Estado demandado, basándose en la no existencia de cuestiones jurídicas divergentes, sino simplemente diferencias de criterio entre los dos gobiernos.<sup>(7)</sup>

Los problemas principales no surgen cuando los Estados Unidos son parte actora, sino cuando representan la parte demandada. El principio de la inmunidad de la soberanía establece que el gobierno no puede ser demandado sin su consentimiento. Cuando el Congreso acuerda dicho consentimiento, los Estados Unidos pueden ser demandados, pero solo en las condiciones establecidas.

Cuando no se ha acordado consentimiento para demandar al gobierno, es posible demandar a los funcionarios que actúan por él. En la práctica, es muy difícil a los tribunales establecer si un juicio nominalmente dirigido contra un empleado del gobierno no es en suma un juicio dirigido contra el gobierno. Por ejemplo, una causa contra el Secretario del Tesoro para obtener la revisión de una decisión acerca de la tasa del derecho sobre el azúcar, fue considerado un juicio contra los Estados Unidos por su efecto sobre el sistema fiscal del gobierno.<sup>(8)</sup>

Dice Rabasa<sup>(9)</sup> que la Suprema Corte de los Estados Unidos fue instituida primordialmente como un tribunal de alzada y no de primera instancia, ya que la Constitución norteamericana correctamente establece que por regla general, la Corte conoce de las controversias enumeradas en la propia Constitución como de orden federal, solo en la vía de apelación y como tribunal de última instancia. Como una excepción a su funcionamiento propio de tribunal de alzada y por motivos de orden político más que jurídico, la citada Constitución estatuye que la Suprema Corte tendrá jurisdicción "original", es decir que conocerá en primera instancia, de los casos referentes a embajadores, ministros públicos y cónsules.

Con excepción de estos casos, los demás los refirió la Constitución Norteamericana a los tribunales federales inferiores, en primera instancia, que cree y establezca el Congreso, y a la Corte en vía de apelación, conforme a las reglas y excepciones que señale el mismo Congreso; y entre estos últimos están "las controversias en que los Estados Unidos, es decir la Federación, sea parte".

(7) CORWIN, Edward. *The Constitution of the United States of America: analysis and interpretation*. Government Printing Office, Washington 1953, p. 583.

(8) PRITCHETT, Herman. *La Constitución americana*. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires 1965, p. 166.

(9) RABASA, Oscar. *El Derecho angloamericano*. Editorial Porrúa, México 1982, p. 651.

De modo que, conforme a la Constitución cuando la Federación es parte el caso no corresponde, en primera instancia, a la Suprema Corte, ya que compete a los tribunales federales inferiores conocer de este tipo de controversias y la Corte solo conocerá de ellos en vía de apelación.

## 2. Constitución Mexicana de 1824

Previo a la instalación del Congreso Constituyente, y durante la celebración del mismo, de 1824 se introdujo en su seno una discusión muy fuerte relativa a la forma en que debían definir los diputados la forma de gobierno que asumiría nuestro país, ya sea que se tratara de forma de gobierno centralizado o federalista.

Miguel Guridi y Alcocer, Miguel Ramos Arizpe y Manuel Crescencio Rejon, jugaron un papel muy importante en esta discusión, y al respecto Rejon señalaba que se debe luchar porque "a las provincias se les reconozca como Estados federados, de modo tal que entre todas ellas se puedan unir en un acuerdo previamente establecido para formar la Nación Mexicana".<sup>(10)</sup>

Finalmente la discusión se inclinó por los partidarios del federalismo y así surgió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció la división de poderes, entre ellos el Poder Judicial de la Federación, atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia las siguientes facultades, según el artículo 137 del propio documento:<sup>(11)</sup>

- I. Conocer de las diferencias que puede hacerle de uno u otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.
- II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

(10) ECHANOVE TRUJILLO, Carlos. *La vida pasional e inquieta de don Crescencio Rejon*. El Colegio de México, 1941, p. 52.

(11) TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-1983*. Décimo-segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., México, Distrito Federal 1983, p. 188.

- III. Consultar sobre paso o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos.
- IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre estos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.
- V. Conocer. (...)
- VI. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la Nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

Si nos damos cuenta esta Constitución siguió en mucho a la de los Estados Unidos, incluyendo el artículo 143, que a la letra señalaba:

Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de estos habrá un juzgado, servido por un juez letrado, en que se conocerá, sin apelación, de todas las causas civiles en que esté interesada la federación, y cuyo valor no exceda de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que deba conocer en segunda los tribunales de circuito.

### 3. Constitución Mexicana de 1857

El artículo 97 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, decía a la letra:

Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre desarrollo marítimo.
- III. De aquellas en que la federación fuere parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.
- V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI. De las orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

La fracción relativa a las controversias en que la federación fuere parte se discutió en la sesión del 24 de octubre de 1856, aprobándose sin discusión y por unanimidad de los 80 diputados presentes.<sup>(12)</sup>

El anterior artículo se encontraba estrechamente relacionado con el artículo 98 de la propia Constitución que decía:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

A propósito del comentario para estos dos artículos Mariano Coronado<sup>(13)</sup> señalaba:

“Por controversias en que la Federación es parte, deben entenderse todas aquellas que se ventilan con el Supremo Gobierno de la Unión por causa de contratos, obligaciones, etc. y todos los juicios en que se versan intereses federales; aunque es preciso observar que, las primeras se siguen desde su principio ante la Suprema Corte, mientras que los segundos comienzan generalmente ante los juzgados de distrito. Este precepto se apoya en que los intereses de la Unión no podrán quedar a merced de los tribunales de los Estados, pues si así sucediese, fuera de lo inconveniente de tal situación, no habría medios para obligar a estos tribunales a cumplir con sus deberes, ni la jurisprudencia sería uniforme en todo el país”.

A propósito de lo anterior, dice Velasco Rus<sup>(14)</sup> que las controversias que se susciten entre un Estado y otro, y en aquellas en que la Unión, desde su principio conoce la Suprema Corte, porque la gravedad de estos asuntos requiere un tribunal integro, desapasionado e inteligente, que por su categoría, respetabilidad y patriotismo, no se deje influenciar de otros poderes.

### 3. Constitución Política de 1917

La actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, contempla en sus artículos 104 y 105, los textos relativos a la materia que nos ocupa, y que en su parte conducente señalan:

- (12) ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*. Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1857, Tomo II, p. 485.
- (13) CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. Librería de Ch. Bouret, México 1906, p. 192.
- (14) VELASCO RUS, Luis. *Nociones de Derecho Constitucional Mexicano*. Herrero Hnos. Editores, México, 1901, p. 118.

Artículo 104.—Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

- I. ....
- II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la Federación fuese parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado.

Artículo 105.—Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Este artículo se puso a discusión en el Congreso Constituyente, el 22 de enero de 1917, resumiendo el debate en lo relativo a la probable confusión que podría originar las facultades entre el Senado de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; resolviéndose finalmente, según la opinión del Diputado Paulino Machorro, en el entendido de que el Senado resuelve las diferencias políticas entre las partes y la Corte resuelve los conflictos constitucionales.<sup>(15)</sup>

## II. INTERPRETACION CONSTITUCIONAL

Tratándose de las controversias entre la Federación y sus Estados miembros, tradicionalmente, como dicen Bowie y Friedrich,<sup>(16)</sup> las constituciones de las federaciones dan poder a la Suprema Corte para juzgar las controversias entre los Estados que las componen o entre la federación y los Estados miembros.

Siguiendo el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, el artículo 105 de nuestra Ley Fundamental atribuye directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a las controversias constitucionales, es decir, aquellas que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre

la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación sea parte.

La competencia de la Suprema Corte de Justicia que ha provocado mayor debate es la relativa al conocimiento de los conflictos en los que la Federación sea parte, puesto que la jurisprudencia es incierta en cuanto su delimitación, y que en alguna época consideró suficiente que una autoridad federal figurase como parte en un proceso ordinario federal, y en otras ocasiones, se exigió que la controversia tuviese trascendencia nacional. Se impuso el segundo criterio a través de la adición a la parte final del artículo 105 de la Constitución federal por decreto de 25 de octubre de 1967, con una referencia a la ley respectiva, y con este fundamento, la fracción IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal dispone que solo se considera que la Federación es parte, cuando a juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la controversia respectiva se considere de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

En materia de juicios federales en los que la nación sea parte, ha sido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha aclarado las controversias suscitadas entre dos o más Estados de la federación. Ha expresado por una parte, que por Federación debe entenderse, para los efectos del artículo 105, la Entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir dicha entidad con la forma de gobierno que ha sido adoptada por la Nación y mucho menos con los tres poderes mediante los cuales ejerce su soberanía, o con alguno de los órganos de cualquiera de esos tres poderes.

La relación jurídica que da origen a las controversias constitucionales será siempre reconocer en ella una afectación, ya sea de los principios o del contenido de la soberanía de la nación, para precisar cuales facultades se han otorgado a la Federación y cuales a los Estados, ya que nuestra constitución independiza las esferas de atribuciones que son federales y las que son locales, determinando al mismo tiempo la órbita en que se mueven las facultades de los tres poderes tanto federales como locales.

Por otra parte, prevé la independencia de las atribuciones concedidas a los órganos de tales poderes, expresando que esto es responsabilidad absoluta de las leyes orgánicas. Por esta razón ha estimado que no es jurídico ni legal hacer trascender la vinculación en derechos y obligaciones, a sujetos de imputación de voluntad jurídica diferente a los previstos por la ley, como individuales, por no corresponder estos últimos derechos a la respectiva esfera de su atribución, es decir, por no trascender a la Federación.

Dentro de este ámbito de cosas, trataremos de hacer un esfuerzo por interpretar o desentrañar el texto constitucional, en lo relativo a las controversias constitucionales, en que se hayan inmersas la Federación y las Entidades Federativas.

(15) *Los derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus Constituciones Manuel Porrúa, S.A., Librería. Segunda Edición, México 1978, Tomo VII, p. 989.

(16) BOWIE, Robert y CARL J. Friedrich. *Estudios sobre federalismo*. E. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, p. 168.

## 1. Las partes

En cualquier negocio jurídico, por lo general, se habla de partes para referirse a las personas que intervienen en ellos y que, en tal virtud, adquieren derechos y reportan obligaciones.

Tratándose de los litigios o controversias la noción de parte implica la titularidad de un derecho y la situación de ser atraído al propio derecho.

En la controversia en comento hay 2 partes, a las que nos referiremos enseguida:

### a. La Federación

Dice Castillo Velasco<sup>(17)</sup> que es "parte la Federación en aquellos casos en que se afecta la hacienda federal. Esta palabra parte, se toma en este punto la acepción que se le da cuando se llaman partes a los contendientes en un juicio, es decir, cuando son litigantes, y no para significar aquello que de algún modo tenga interés para la Unión, porque esta lo tiene o lo debe tener en todos los negocios públicos, sin excepción, así porque se cumplan las leyes de los Estados; así por el acierto en las funciones de los poderes particulares de los Estados, y lo mismo porque se administre recta y cumplidamente la justicia hasta en los más apartados rincones del territorio nacional, como porque la administración pública sea perfecta, de lo que resultaría que no habría un solo caso que no pudiera ser del número de las controversias de la competencia de los tribunales federales".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido cuando es parte la Federación, ya que el artículo 105 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que la Federación es parte solo en aquellas controversias en que se afecte un interés verdaderamente nacional, como son los casos previstos en el artículo 117 Constitucional, y que por lo mismo, solo en estos casos corresponde la competencia del Pleno de la Suprema Corte.<sup>(18)</sup>

### b. Las entidades federativas

Son los Estados miembros que integran parte del Estado Federal. La característica esencial de una entidad federativa es que goza de autonomía, y la

(17) CASTILLO VELASCO, José María Del. *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*. Imprenta del Gobierno en Palacio, México 1870, p. 202.

(18) GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LOPEZ, Enrique. *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia*. UNAM, México 1985, tomo II, p. 1361.

columna vertebral de ésta, se encuentra en que las entidades federativas se dan su propia constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local y pueden reformar su constitución, siguiendo los procedimientos que ella misma señala.

La idea de autonomía es muy diferente de la de soberanía. Mientras desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo e ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo un campo jurídico que no puede traspasarse.

Las Entidades Federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal; empero, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad siempre que respeten los lineamientos que los marca la ley fundamental.

A propósito de este tipo de conflictos la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que las entidades federativas son libres e independientes, en tanto que sus actos no tiendan a menoscabar los postulados del pacto federal, por obediencia del cual, nace la competencia de la corte para decidir las controversias surgidas entre los poderes de los Estados.

## 2. Tribunal competente

Las controversias constitucionales deben ser resueltas, de acuerdo con lo que establece la Constitución, por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que este órgano tiene funciones jurisdiccionales y administrativas, entre las que destacan las señaladas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se refiere fundamentalmente a los litigios entre la federación y los Estados y de éstos entre sí.

Tradicionalmente en los diversos sistemas jurídicos en el mundo, el órgano que resuelve las controversias de esta índole son los tribunales constitucionales, que son organismos judiciales especializados en la solución de los conflictos que surgen por la aplicación directa de las disposiciones de carácter constitucional.

Existen dos enfoques para determinar la naturaleza de los citados tribunales constitucionales; el primero de carácter estricto se refiere a los organismos que deciden de manera exclusiva sobre dichas controversias constitucionales, pero en sentido amplio se califican de constitucionales a los tribunales de mayor jerarquía que poseen la función esencial de establecer la interpretación final de las disposiciones de las leyes fundamentales.

Solo en el segundo sentido, podemos considerar que existe en el ordenamiento mexicano un tribunal constitucional, si como tal calificamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a su función esencial de

intérprete definitivo de nuestras normas constitucionales, ya sea a través del juicio de amparo o a través de las controversias constitucionales, señaladas en el artículo 105 de la Constitución.

Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano, podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actúa como Tribunal Constitucional cuando decide en segundo grado o en una sola instancia los juicios de amparo en los cuales se impugnan las leyes que se consideran inconstitucionales, así como los actos de autoridad que infringen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y finalmente, cuando resuelven lo que ha ocurrido en muy pocas ocasiones, las controversias o litigios de carácter constitucional regulados por el artículo 105 de la propia Constitución.

### 3. Procedimiento

Todos y cada uno de los juicios que se llevan a cabo en los tribunales mexicanos deben tener un procedimiento que ha de seguirse para resolver el conflicto que se plantea; tratándose de las controversias constitucionales, la propia carta magna no señala un procedimiento que se haya de seguir para resolver las controversias constitucionales que se suscitan entre la federación y una entidad federativa, por lo tanto, debemos aplicar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles que señala los tribunales, su competencia, el litigio y los instrumentos probatorios que se han de realizar para que la parte que intente su acción pueda probarla debidamente.

No debemos dejar de lado, aun y cuando se trate de controversias o litigios constitucionales la obligatoriedad que establece la propia Constitución en el sentido de seguir las formalidades esenciales del procedimiento.

Podemos considerar a las formalidades esenciales del procedimiento, como los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes, ya sea federación o Entidad Federativa, tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal.

Tratándose de este procedimiento constitucional hemos de referirnos a las resoluciones definitivas que resuelven la controversia constitucional, en el mismo sentido que lo dijo Vallarta:<sup>(19)</sup>

“Las resoluciones de la Corte son la verdad legal, son la última palabra que se puede pronunciar en materias constitucionales”.

(19) TALLARTA, Ignacio. *Cuestiones constitucionales (votos)*. Imprenta de J. J. Terrazas. México 1894, Tomo 1, p. 907.

### III. CASOS DE CONTROVERSIDAD

En nuestro sistema político mexicano pocos son, en realidad, los casos aquellos en que se establece una litis entre la Federación y una entidad federativa; es decir, una controversia jurídica suscitada entre un Estado y la Federación. Más que razones jurídicas o históricas del por qué en la realidad existen pocos casos de controversia, han sido razones de índole política ya que en un sistema presidencial como el nuestro, en el que existe una preponderancia del Poder Ejecutivo sobre todo el universo jurídico y político del Estado resulta difícil que un poder local intente interpelar o contraponerse fácilmente con la Federación, lo que desde luego va en detrimento del sistema federal mexicano menoscabando la integridad de los Estados, que cada día pierden más facultades frente al poder omnímodo de la Federación.

Pero otra razón de no menos peso y que incide en el resultado comentado con antelación, estriba en que los poderes locales están subsumidos en todas sus acciones al Poder Ejecutivo local, el que también ejerce de hecho una influencia sobre los otros poderes locales, que no se puede concebir la posibilidad de una controversia entre la Federación y una Legislatura local o un Tribunal Superior de Justicia de alguna entidad federativa, sin la intervención del Poder Ejecutivo Local, lo que en pluralidad jurídica debería ser factible pero que por la preeminencia que el propio Ejecutivo Local (a semejanza del Poder Ejecutivo Federal) tiene sobre los otros poderes, siempre gravitará en la esfera de acción de aquél la última decisión al respecto de cualquier controversia que pueda suscitarse entre la entidad federativa y la Federación.

En este orden de ideas es interesante traer a colación que cuando se discutía la redacción del artículo 98 (correspondiente al 105 de nuestra Constitución vigente) en el seno del Congreso Constituyente de 1857, en el sentido si correspondía o no a la Suprema Corte conocer de las controversias de orden político que se presentaran entre los poderes locales de un Estado, asunto que ya se había discutido al tratar las facultades del Senado con respecto a su intervención en dichos conflictos, algunos diputados se opusieron arguyendo que como se había prohibido al Senado conocer de estos conflictos, tampoco la Suprema Corte tenía competencia para conocer de ellos, incluso ni siquiera de las cuestiones de constitucionalidad que surgieran de esos conflictos políticos, ya que se trataba de actos no judiciales.

A lo anterior, los mencionados legisladores agregaron que la Corte solo debería conocer de asuntos meramente constitucionales evitando toda controversia política, aun en el caso de que dichas controversias políticas fueran, al mismo tiempo, políticas y constitucionales, ya que estas eran materias que correspondían al juicio político.<sup>(20)</sup>

(20) Diario de los Debates, tomo II, pp. 335 y 55.

Hemos aludido a estos razonamientos no porque tengan una relación directa con el tema que estamos tratando, sino más bien indirecta en cierto aspecto. Veamos: nosotros pensamos que este criterio, que es a todas luces legal, se ha desvirtuado en su interpretación, o más bien ha servido de pauta para que las controversias que puedan suscitarse entre la Federación y una entidad federativa, siendo de índole jurídica se les califique de política y de esa manera, tanto la Corte como el Senado, se evitara de conocer. De ese modo, la solución que recaera a dicho problema obedecerá, más que una solución meramente jurídica, a un tratamiento de tipo político.

Ahora bien, esto no quiere decir que dicha calificación del conflicto no puede proceder, por el contrario, pensamos que sí es procedente y que, incluso, de ese modo tienen un mejor desahogo dichos conflictos, ya sea por razones de celeridad o de estabilidad del régimen, lo que planteamos es que merced a ello, se ha soslayado el ejercicio del derecho en el seno de la existencia de un Estado federal, en el que se supone que en el caso de que exista una controversia entre un Estado y la Federación, dicha controversia debe tener, antes que nada, un tratamiento jurídico y de ese modo impere el ejercicio del derecho.

Lo interesante es que desde 1918 a la fecha solo se conocen seis casos de controversias constitucionales en que la Federación ha sido parte.<sup>(21)</sup> De ellos en dos se ha declarado la corte incompetente para conocer de la demanda; en uno ha dicho que no puede hacer una declaración de carácter general y en solo dos se ha declarado competente para conocer del conflicto, y otro más no llegó a conflicto, lo que refleja un escaso ejercicio de esta facultad constitucional que en realidad ha sido letra muerta en nuestro sistema constitucional.

Los casos de controversia son los siguientes:

1. *Posible conflicto entre el Estado de Tamaulipas y la Federación. Abril 2, 1918.*

Promovente: varios miembros de los 3 poderes del Estado de Tamaulipas.

Autoridad demandada: *El Presidente de la República.*

*Motivo:* Injerencia del Ejecutivo Federal en la Soberanía Estatal. (La Suprema Corte previene a los promoventes que, para dar entrada a la demanda, deben ajustarla a lo dispuesto por el Código Federal de procedimientos civiles).

2. *Conflicto constitucional entre el Congreso del Estado de México, el Senado de la república, el Presidente de la misma y el Gobernador del mismo Estado.*

*Motivos del conflicto:* la declaración hecha por el Senado, de haber desaparecido los poderes del Estado de México; el nombramiento hecho por el Ejecutivo, de un Gobernador interino en el Estado; y la convocatoria hecha por este, para elecciones de Gobernador y Diputados.

La controversia fue suscitada por el señor Julián H. Padilla, que se dice representante del Congreso Local del Estado de México, con motivo de actos del Senado de la República, del Presidente de la misma y del Gobernador de la entidad federativa de referencia, consistentes, los del primero, en haber declarado desaparecidos los Poderes del Estado de México; los del segundo, en haber nombrado Gobernador interino del mismo Estado, en haber enviado terna al Senado, para que hiciera este nombramiento; y los del tercero, en haber convocado a elecciones para Gobernador y Diputados de la propia Entidad; y respecto de los cuales actos pide la declaración de anticonstitucionalidad.

La Suprema Corte se declaró incompetente para conocer de la controversia, ya que el artículo 105 de la Constitución General de la República, especifica cuáles pueden ser resueltos, exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 105 Constitucional, al referirse a los conflictos entre Estados o Poderes de un Estado, supone la existencia legal de aquellos poderes y, asimismo, requiere que la Federación aparezca como parte contendiente y no solo uno de los tres Poderes de la Nación.

El Senado de la República, al declarar desaparecidos los Poderes de un Estado, en uso de las facultades que la Constitución le concede, obra como Poder soberano y la Suprema Corte no puede revisar tales disposiciones; pues de esa suerte, adquiriría preeminencia sobre aquel Poder, lo que es contrario a los principios generales que rigen la Carta Federal, según la cual, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Poderes que, aunque deben obrar armónicamente, son independientes entre sí, y por lo tanto, incapaces de dejar sus actos subordinados a la revisión de alguno de los otros dos.

La anterior controversia constitucional se resolvió por la Corte, el 24 de junio de 1921.

(21) Consúltense Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomos II, VIII, XI, XVIII, XXVI y XXXVI.

3. *Conflicto constitucional entre la legislatura de Veracruz y el Congreso de la Unión.*

*Incidente relativo a la competencia de la Corte.*

*Incidente relativo a la competencia de la Corte.* El decreto de 22 de diciembre de 1921, que inhabilita a los Diputados a las Legislaturas Locales que conozcan de las elecciones de Ayuntamientos, para figurar como candidatos a Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

El 28 de junio de 1922 la Suprema Corte se declaró competente para conocer del conflicto, considerando que la resolución de los conflictos constitucionales por la Corte, no puede decirse que constituya una supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos poderes federales; pues el órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede alegarse que un Poder tiene más facultades que otro ni supremacía sobre los otros, si usa de las que le marca la Constitución que es la Ley Suprema, a que quedan sujetos gobernantes y gobernados.

Al decidirse sobre la competencia de la Corte para conocer de un conflicto constitucional, no se prejuzga sobre la materia del conflicto, pues esto será objeto de la sentencia que en cuanto al fondo se pronuncie.

4. *Juicio constitucional, seguido contra la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, por el gobernador constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese Estado, que, con el nombre de "Oficiales", se instalaron en ese Estado; juicio que tuvo por causa, el reconocimiento de la legitimidad de la Legislatura y Tribunal llamados "independientes".*

La Suprema Corte se declaró incompetente para conocer de la demanda, ya que conforme al artículo 105 de la Constitución General solo corresponde a la Suprema Corte conocer, entre otras cosas, de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; pero los conflictos cuya resolución toca a la Corte, no son los motivados por la legalidad o ilegalidad de las elecciones locales y de los funcionarios que se atribuyan el triunfo; pues tal cosa es contraria a la naturaleza de las funciones constitucionales de que se halla investido ese Alto Tribunal, y constituiría una invasión a la soberanía de los Estados. Los conflictos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, presuponen, necesariamente, la existencia de poderes legítimos, ya constituidos, que ha

reconocido la Nación entera, debiendo versar la resolución de la Corte, sobre los derechos que tiene un Estado contra la Federación o ésta contra aquél, pero no sobre la integración de poderes locales.

Este Juicio Constitucional lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de su pleno el día veintitrés de enero de mil novecientos veintiséis.

5. *Conflicto constitucional.*

*Motivo del conflicto:* La multa impuesta por la Secretaría de Hacienda a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán.

La Suprema Corte resuelve que no puede hacer una declaración de carácter general.

Conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, la Suprema Corte solo puede conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos; entre la Federación y uno o más Estados, o de aquellos en que la Federación fuese parte; y no puede considerarse que la Federación es parte en un conflicto, porque uno de sus órganos esté interesado en determinado asunto, ni que sea parte un Estado, si existe un motivo similar.

Este caso fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia el día diez de junio de mil novecientos veintinueve.

6. *Controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca.*

*Motivo de la controversia:* La expedición de la Ley de 13 de febrero de 1932, sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos, en el Estado de Oaxaca.

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

Si la Federación sostiene que la ley expedida por un Estado, ha invadido las atribuciones exclusivas de aquélla; y el Estado sostiene lo contrario, la cuestión constituye un conflicto de carácter constitucional, cuya resolución

competente a la Suprema Corte de Justicia. En atención a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución que, de modo imperativo, define la facultad exclusiva y privativa de la Corte, para conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

Este caso fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia el día quince de octubre de mil novecientos treinta y dos.

#### IV. VISION COMPARATIVA

##### 1. Argentina

El Estado sureño está estructurado y organizado sobre la base del sistema federal, cuyo modelo ha perfeñado del federalismo norteamericano. Al igual que éste, la soberanía está depositada en el pueblo y es ejercida a través del poder constituido central del Estado, puesto que hay una unión determinada por la forma federal de gobierno.

Las provincias que conforman el Estado federal argentino nacieron con motivo del pacto federal de 1831 y desde entonces dan vida a la existencia del federalismo de aquella nación. Es más, en dicho acto renunciaron a participar en el ejercicio de soberanía para no obstruir a quien debía ejercerla: al poder central.<sup>(22)</sup>

Desde entonces la soberanía se ejerce en el vasto territorio de las pampas, determinado por los límites de los límites de los demás Estados, por el mar territorial y por el espacio aéreo que cubre su suelo.

Las provincias poseen autonomía, esto significa que pueden darse sus propias normas y sus propias autoridades. La autonomía resulta irrenunciable por parte de las provincias ya que ninguna puede ser federalizada ni aun con su consentimiento, salvo en el caso de la ubicación de la capital federal,<sup>(23)</sup> pero en este aspecto Buenos Aires hizo de la federación la condición esencial *sine qua non* de la unión con las provincias.<sup>(24)</sup>

Sin embargo, aún cuando la autonomía resulta eficaz en la teoría, en la realidad se presentan muchos casos de intervención a las provincias, por parte del poder central, lo que plantea algunas controversias de carácter constitucional

entre las provincias y el poder central. En efecto, el artículo 100 de la Constitución Nacional establece que corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por leyes de la Nación, con respecto de los asuntos en que la Nación sea parte; de las que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre las diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero. La única excepción a estos casos se encuentra en el inciso 11 del artículo 67 de la propia Constitución que dispone la competencia para la elaboración de los Códigos Civil, Comercial y Penal. Pero en todos estos casos la Corte Suprema actuará por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso.<sup>(25)</sup>

Una intervención más por el gobierno federal hacia las provincias, a través del Congreso, es la que se prevé en el artículo 6 de la misma Carta Magna. Aquí el gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, pero a petición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas en el caso de que hubieren sido depuestas por la sedición o invasión de otra provincia.<sup>(26)</sup> En realidad se trata de una intervención federal prevista en la Constitución con el propósito de preservar la forma de gobierno, así como asegurar la continuidad de las autoridades locales, es decir, está incluida en el principio de estabilidad constitucional.

Esta garantía llamada federal se hace mediante la intervención del gobierno nacional en el territorio de las provincias, pero en la realidad esto provoca una serie de conflictos ya que dicho precepto omite precisar cuál de los órganos interviene: si el legislativo, el ejecutivo o el judicial; o uno u otro, o los tres conjuntamente.

En el caso Cullen vs. Llerena que falló la Corte en 1893, se establece que la intervención es un acto de naturaleza política que corresponde exclusivamente a los poderes políticos del gobierno federal, cuyas decisiones al respecto no pueden ser controvertidas ante el órgano judicial, que esa facultad debe corresponder al Congreso.<sup>(27)</sup>

Pero sea de una forma o de otra, lo cierto es que la práctica de estas facultades han resultado dolorosas para el federalismo argentino, porque la

(22) Cfr. en ese sentido QUIROGA LAVIE, Humberto. *Derecho constitucional*; 1a. reimpresión, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1984, p. 642.

(23) *Ibid.*, p. 643.

(24) En parecidos términos FRONDIZI, Silvio. *El federalismo en la República Argentina*, en Los Sistemas Federales del Continente Americano; 1a. ed. México, F. C. E./UNAM. 1972, p. 110.

(25) Art. 101 de la Constitución de la Nación Argentina.

(26) *Ibid.*, art. 6.

(27) Vid. LINARES QUINTANA, Segundo V. *La reforma de la Constitución Argentina. Problemas y técnica constitucional que suscita*. Buenos Aires, Ed. Alfa, 1957, p. 92.

mayoría de las veces medidas tan extremas fueron aplicadas únicamente con finalidades de conveniencia electoral y no solo eso, sino en la mayoría de los casos las aplicó solamente el ejecutivo y como dice el profesor de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, Segundo Linares Quintana, de remedio excepcional transformóse en el hecho en una situación común y ordinaria, que sirvió no pocas veces para resolver por la mano todopoderosa del presidente de la nación pleitos políticos lugareños cuando no conflictos del partido oficial. Y bajo a veces se llegó al extremo de darse el caso de intervenciones al poder judicial de las provincias, para realizar la purga de los jueces independientes.<sup>(28)</sup>

## 2. Brasil

La intervención federal en las provincias ha provocado controversias constitucionales que han sido resueltas las más de las veces en favor del gobierno federal, ya que esa intervención ha constituido un medio poderoso con que el gobierno central ha contado para avasallar la autonomía de las provincias. Por ello, se requiere establecer en la Constitución, en el apartado del poder judicial categóricas precisiones con respecto al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el tiempo y las condiciones en que opere tal medida.

La implantación del federalismo en la República del Brasil obedeció a las características y necesidades del país: regiones heterogéneas y de diversas etnias, así como un pronunciado territorio vasto y casi incomunicado.

En la Constitución no se menciona la palabra,<sup>(29)</sup> pero el Estado del Brasil cimenta sus fases organizativas en la soberanía que reside en el pueblo y que ejerce el poder central federal, que, a su vez, se inspira en la teoría clásica de la división de poderes que tiene su fuente en el seno del Estado Federal.

El artículo 101 de la Constitución del Brasil precisa que al poder judicial, a través del Supremo Tribunal Federal compete, entre otras causas la de procesar y juzgar originariamente los problemas o conflictos entre la Unión y los Estados o los que se den entre éstos.<sup>(30)</sup>

Aunque no existe disposición expresa debe entenderse que los conflictos a que se refiere dicho precepto, es decir, entre los Estados y la Unión, o entre los Estados, corresponderá conocerlos el Tribunal Federal, cuando no puedan

(28) Consúltense LINARES QUINTANA, Segundo V. "Gobierno y Administración de la República Argentina", en *Teoría y práctica del Estado Federal*; Buenos Aires. Ed. Alfa, 1943, tomo II, p. 41.

(29) Véase CALMON, Pedro. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*; 2a. edicao, Sao Paulo, Libreria Freitas Bastos, S. A., 1951, pp. 36-37

(30) *Ibid.*, inciso e).

solucionarse satisfactoriamente por medio de convenios o acuerdos. Al respecto convendría traer aquí a colación lo dispuesto en los artículos 2 y 3 por lo que hace a la alteración de los límites y de la extensión territorial o espacial de los Estados y de los territorios, lo mismo que a tenor del artículo 5 en el sentido de que corresponde a la Unión mantener relaciones con los Estados extranjeros y celebrar con ellos tratados y convenios.<sup>(31)</sup>

Es importante destacar que tanto en el Estado argentino como en el brasileño las controversias constitucionales más sobresalientes, y en las que la federación ha sido parte, es cuando se da la intervención federal en el ámbito competencial de las entidades federativas.

Y es que la intervención del gobierno federal en la jurisdicción competencial de los Estados es el resultado de las características del sistema político propio de los sistemas sudamericanos, en que existe una preponderancia del poder central sobre el gobierno de los Estados miembros, intervención que de facto se quiere justificar por el pretexto de que el Estado federal acude a proteger a las entidades federativas cuando surgen conflictos internos en estas últimas, con el pretexto de que se deberán resguardar los derechos humanos y la forma de gobierno, incluso la tranquilidad pública. Nosotros pensamos que las disposiciones en sí mismas no son negativas ya que lo principal en un Estado de derecho es preservar la paz social, lo que daña a estas acciones es el exceso con el que se usa esta facultad, aun en casos que no se justifica.

Dentro del sistema judicial brasileño existe un recurso extraordinario de inconstitucionalidad, merced al cual se plantean un vasto número de controversias constitucionales, y que, entre otros casos, se da cuando se impugna la validez de una ley federal, por inconstitucionalidad, y la sentencia recurrida niegue la aplicación de la ley impugnada.<sup>(32)</sup>

## 3. España

España es un Estado social y democrático de Derecho que enarbola como valores supremos de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Al igual que la mayoría de los Estados de Derecho, la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado.<sup>(33)</sup> Es con base en la teoría de la división de poderes en que se sustenta

(31) Cfr. MUÑOZ, Luis. *Comentarios a las constituciones políticas de Iberoamérica*. México, Ediciones Jurídicas Herrero, s/f, p. 431.

(32) Al respecto véase la magnífica obra del Maestro FIX ZAMUDIO, Héctor. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*; 1a. ed., México. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968, pp. 36-55.

(33) Artículo 123 de la Constitución española.

el andamiaje de su estructura política y es la monarquía parlamentaria la columna vertebral de su armazón jurídica.

El Rey es el jefe del Estado que simboliza la unidad y permanencia, en tanto que el poder legislativo se estructura sobre la base de las Cortes Generales con sus dos Cámaras. El poder judicial, que a su vez estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo. El tribunal Supremo con jurisdicción en todo el territorio español es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.<sup>(34)</sup>

En efecto, por ley número 2/1979 del 3 de octubre y que reglamenta el Título IX de la Constitución española se crea el Tribunal Constitucional, como intérprete fiel y máximo de la Constitución y con independencia de los demás órganos constitucionales, sometido solo a la Constitución y a la propia ley en comento. Es único en su orden y actúa en todo el territorio nacional.

El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que la ley determine sobre los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de los de éstas entre sí. La competencia de dicho Tribunal se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones perjudiciales e incidentales no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia de que conoce, a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de ésta.

Pero dentro de las controversias constitucionales en que el Estado español es parte el Tribunal Constitucional dispone que los conflictos de competencias que opongan al Estado con una comunidad autónoma<sup>(35)</sup> o a éstas entre sí podrán ser suscitadas por el gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos en las comunidades autónomas.

Ahora bien, las cuestiones de controversias constitucionales pueden provocar a su vez otros conflictos. Los conflictos tienen lugar cuando el gobierno considere que una disposición o resolución de una comunidad autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución en los Estatutos de autonomía o en las leyes orgánicas correspondientes, entonces se podrá formalizar ante el Tribunal Constitucional el conflicto de competencia.

Se considera un conflicto también cuando el órgano ejecutivo superior de una comunidad autónoma considere que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en

(34) Artículo 123 de la Constitución Española.

(35) Para un estudio sistemático sobre la autonomía local en relación con las controversias constitucionales españolas véase Parejo Alfonso, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*; 1a. ed., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, colección Estudios 1981.

las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá entonces a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión.

No obstante, en todos los casos en que el Tribunal Constitucional pronuncie sentencias sobre controversias constitucionales, inconstitucionalidad de procedimientos, etc., tendrán el valor de cosa juzgada produciendo efectos *erga omnes* desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.<sup>(36)</sup>

## CONCLUSION

En el curso de la presente década, se ha observado en nuestro país una marcada tendencia a una mayor libertad de acción de un pluripartidismo político, en el seno de nuestra democracia. En los países occidentales con fuerte tradición democrática como los Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña o Francia, han surgido en los últimos tiempos mayores brotes de un bipartidismo o un pluripartidismo moderno.

Lo anterior implica precisar de una concepción distinta de la participación ciudadana en las decisiones políticas fundamentales, así como el surgimiento de nuevas controversias que puedan darse en las entidades federativas y la Federación, dado que el órgano federal máximo es el abogado para conocer de dichas controversias como ya quedó establecido, incluso puede, llegado el caso, presentarse algunos conflictos entre los órganos del propio Estado.

Por otra parte, debemos coincidir en que nuestro Poder Judicial Federal, actualmente se enfrenta a una carga de trabajo que lo hacen aparecer como un órgano en el que, para el despacho de los asuntos, se presenta impregnado de lentitud y falta de celeridad en el despacho de los negocios; además de que su crecimiento horizontal y verticalmente ha aumentado progresivamente.

Por todo ello, y por los conflictos constitucionales que pudieran surgir con motivo de esta "modernización" democrática de la proliferación de partidos políticos, así como de la aparición de impugnaciones en materia electoral y constitucional, que seguramente habrán de generarse con motivo de las nuevas opciones de participación política, se hace necesario la creación de un órgano judicial federal *ad hoc* que actúe en forma independiente de los demás órganos constitucionales, sometido a la Constitución, pero con autonomía para conocer y fallar en los asuntos de su competencia y adecuadamente regulado por la legislación orgánica respectiva.

(36) Véase FIX ZAMUDIO, Héctor. *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*. 1a. Ed., México, Editorial Porrúa, S.A./UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 108.

En otras palabras se propone la creación de un Tribunal Constitucional en México, cuyo ámbito de competencia se extienda a todo el territorio nacional y que se avoque al conocimiento, fundamentalmente, de los conflictos constitucionales que se susciten con motivo de la aplicación del art. 105 Constitucional. Lo anterior porque la doctrina constitucional mantiene la necesidad de regular los procesos políticos y de que éstos actúen dentro del marco de la juridicidad, porque las instituciones de la República realizan los postulados del Estado de Derecho, cuya coronación institucional es el Tribunal Constitucional. Así el control de los conflictos constitucionales debe ejercerse por un órgano constitucional, control que deberá estar vinculado a la legitimidad constitucional, a los principios institucionales.

A dicho órgano se le deberán asignar sus correspondientes atribuciones cuidando que éstas no invadan jurisdicciones de otros órganos, así como confeccionarle una adecuada organización. De la misma forma se debe establecer un procedimiento y las disposiciones de rigor para la procedencia de inconstitucionalidad e igualmente reglamentar los medios de impugnación que fuesen procedentes para las resoluciones que dicte. Con lo anterior se lograría una doble ventaja: por una parte se exigiría un órgano judicial ex profeso para conocer de las controversias de inconstitucionalidad, lo que representaría un avance en materia judicial y por la otra, se descargaría a la Suprema Corte en diversos asuntos, aligerando sus cargas de trabajo, sin perjuicio de que fuese, si así se estableciera y es lo correcto, la última instancia en esta materia.

Con ello se lograría no solo un mayor manejo de los asuntos en el Poder Judicial Federal, sino se buscaría la democratización de dicho poder.

## BIBLIOGRAFIA

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional* Ed. Tecnos, Madrid, 1973.
- BOWIE, Robert y FRIEDRICH Carl. *Estudios sobre Federalismo*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- CALMON, Pedro. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro* 2a. edicao, Sao Paulo, Livraria Freitas Bastos, S.A. 1951.
- CARPISO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1983.
- CORONADO, Mariano. *Derecho Constitucional Mexicano*. Librería de Ch. Bouret, México, 1906.

CORWIN, Edward. *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*. Government Printing Office, Washington, 1983.

DE LA TORRE, Juan. *Constitución Federal de 1857*. Imprenta y Encuadernación de Mariano Nava, México, 1901.

DEL CASTILLO VELASCO, José María. *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*. Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1870.

ECHANOVE TRUJILLO, Carlos. *La vida pasional e inquieta de don Crecencio Rejón*. El Colegio de México, 1941.

EVANS HUGHES, Charles. *La Suprema Corte de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

FIX ZAMUDIO, Héctor. *Garantías constitucionales en el proceso*. Ciencia Jurídica Universidad de Occidente, Tomo II, año 5, Los Mochis, Sinaloa, 1986.

\_\_\_\_\_. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968.

\_\_\_\_\_. *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, México, 1985.

FRONDIZI, Silvio. *El Federalismo en la República Argentina*. En *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. UNAM, México, 1972.

HAMILTON, MADISON y JAY. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Ariel, Madrid, 1986.

LINARES QUINTANA, Segundo. *La Reforma de la Constitución Argentina. Problemas de Ciencia y Técnica Constitucional que suscita*. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1957.

MUÑOZ, Luis. *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*. Ediciones Jurídicas Herrero, México.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomía locales*. Instituto de Estudios de Administración, Madrid, 1981.

- PRITCHETT, Herman. *La Constitución Americana*. Ed. TEA, Buenos Aires, 1965.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984.
- RABASA, Emilio. *El Juicio Constitucional*. Librería de la Vda. de Ch. Bouret, México, 1919.
- RABASA, Oscar. *El Derecho Angloamericano*. Editorial Porrúa, México, 1982.
- SOLIS CAMARA, Fernando. *Origen y evolución en América de las instituciones políticas anglo-sajonas*. Imprenta Teresita, México, 1930.
- STRICKLAND, Bárbara. *Esbozo del sistema jurídico norteamericano*. Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1985.
- VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones constitucionales*. Imprenta de J. J. Terrazas. México, 1894.
- VELASCO RUS, Luis. *Nociones de Derecho constitucional mexicano*. Herrero Hnos. Editores, México, 1901.
- ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*. Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857.

**CONTRATOS PARA LA PROSPECCION DE LA BIODIVERSIDAD: EL CONTRATO DE COLABORACION ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE BIODIVERSIDAD DE COSTA RICA Y LA COMPAÑIA FARMACEUTICA MERCK. -SU RELEVANCIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE-**

**Dr. Rodrigo Barahona Israel**  
 Profesor Facultad de Derecho  
 Universidad de Costa Rica