

00462



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EL  
FEDERALISMO MEXICANO. LAS CONTROVERSIAS DE LA  
FEDERACION CONTRA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

**1994 – 2004.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**MAESTRO EN CIENCIA POLITICA**  
P R E S E N T A  
**CESAR ALEJANDRO HERNANDEZ MENDOZA**

ASESOR DE TESIS: DR. FERNANDO PEREZ CORREA



MEXICO, D.F.,

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Hernández Mendez  
Cesa, Alejandro

FECHA: Septiembre 10 de 2004

FIRMA: 

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**AL doctor Fernando Pérez Correa**

La Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la UNAM me brindo un beca, a través del Programa de Apoyo a Proyecto de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), dentro del proyecto sobre Federalismo Mexicano, coordinado por el doctor Fernando Pérez Correa. Durante ese tiempo realice gran parte de la investigación.

Deseo agradecer, a los doctores Fernando Pérez Correa, Carlos Sirvent, Juan Carlos León, Víctor Manuel Muñoz Patraca y Ricardo Uvalle, por leer este trabajo y porque, desde el primer momento, mostraron disposición y amabilidad para hacerlo.

Alejandro Arroyo, Oscar Juárez, Lázaro Bello y Ángel Romero, gracias por su apoyo y tiempo, fuera y dentro de la universidad.

Es justo agradecer a mis padres, no solo por haberme soportado, sino por apoyarme en todo momento. También es justo hacerlo con mis hermanos: Francisco Javier, por su apoyo, consejos y ejemplo (al lado de su esposa Trinidad y mi sobrina Valeria); a Sandra, por mostrarme la importancia del cariño en la diferencia; y, a Diana, por la inyección de inocencia y vitalidad en mi familia. A todos ellos, gracias por el cariño y comprensión.

A Diana Marengo, gracias por todo.

Fernando Pérez Correa me introdujo al apasionante tema del federalismo mexicano (entre otros muchos aspectos de la ciencia política) y me impulso a terminar el trabajo. Además, desde el momento en que empecé a apoyarlo en sus seminarios, he observado que la mejor forma de ocuparse de estos y otros problemas es con pasión, responsabilidad y mesura. Camino deseado y difícil. Gracias por todo.

INDICE .....	4
INTRODUCCIÓN.....	6
<b>1. FEDERALISMO Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ANTES DE 1994.....</b>	<b>10</b>
1.1. El federalismo y controversias constitucionales hasta 1917.....	10
1.1.1 El federalismo mexicano hasta 1917: una forma de gobierno.....	10
1.1.1.1 Los orígenes del Federalismo mexicano.....	10
1.1.1.2 El federalismo mexicano en el siglo XIX: la construcción de una nación.....	13
1.1.2 Las controversias constitucionales hasta 1917.....	20
1.1.2.1 La defensa de la Constitución.....	20
1.1.2.2 Las controversias constitucionales en el siglo XIX.....	24
1.1.2.3 Las controversias constitucionales en la constitución de 1917.....	28
1.2. Federalismo y controversias constitucionales después de 1917.....	30
1.2.1 Revolución mexicana, estado nacional, desarrollo y centralización.....	31
1.2.1.1 Desarrollo y estabilidad: la legitimidad del régimen.....	33
1.2.1.2 Las reformas constitucionales.....	41
1.2.2 Las controversias constitucionales hasta la década de los años 80.....	48
1.2.2.1 Las primeras controversias constitucionales desde 1917.....	48
1.2.2.2 Las controversias entre la federación y un estado.....	52
<b>2. LA ALTERNANCIA Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.....</b>	<b>55</b>
2.1. Crisis económica y política: crisis del sistema.....	55
2.1.1. El Reformismo.....	58
2.2. La reforma de 1994 al artículo 105 constitucional.....	60
2.2.1 La alternancia y la vuelta de las controversias constitucionales.....	61
2.2.2. Controversias entre el amparo de Mexicali y la reforma de 1994.....	67
2.2.3. La reforma y sus aportaciones.....	70
<b>3. LAS CONTROVERSIAS DE LA FEDERACIÓN: LA POLÍTICA Y LA CORTE.....</b>	<b>75</b>
3.1 Controversias entre la federación y un estado.....	76
3.1.1 Las demandas de la Federación. Actores, demandados y materias.....	77
3.1.2 Las demandas de los estados. Actores, demandados y materias.....	78

3.1.3 La filiación política.....	81
3.2 Controversias entre la federación y municipios.....	84
3.2.1 Actores, demandados y temas.....	85
3.2.2 El pluralismo político .....	87
3.3 Las controversias con resolución.....	89
3.3.1 Las controversias donde ganó el demandado.....	91
3.3.2 Controversias con actos validados e invalidados.....	105
3.3.3. Controversias donde ganó el actor.....	115
 CONCLUSIONES.....	 127
 Fuentes.....	 129

## INTRODUCCIÓN.

Este trabajo ha sido producto de un difícil recorrido por los grandes temas del federalismo mexicano. Esto se originó con mi participación en el proyecto del doctor Fernando Pérez Correa sobre el Federalismo Mexicano. A través de éste, participe en la organización de un coloquio y en labores de recopilación de información. Una versión preliminar de mi investigación fue expuesta en el "Coloquio Sobre la Cuestión Social" de la Facultad de Economía de la UNAM.

La investigación tiene como objetivo general analizar las Controversias Constitucionales en el marco del federalismo mexicano, en tanto procedimiento de defensa constitucional de la distribución del poder que supone el orden federal. En particular, analizaremos las Controversias desde la reforma al Poder Judicial en diciembre de 1994, específicamente en las que los poderes federales se han enfrentado a los poderes de los estados y a los ayuntamientos, en el marco de la transición política mexicana. Es decir, las controversias constitucionales como reflejo tanto de la pluralidad política como del enfrentamiento entre los distintos actores políticos. Partimos de que, si bien es cierto que las controversias constitucionales son disputas de carácter judicial, en su origen regularmente son producto de un conflicto político, partidista o personal, entre los protagonistas. Nuestro análisis es más a partir de elementos políticos más que jurídicos, sin desechar, por supuesto, estos últimos. Situemos el tema.

Sabemos que, desde su nacimiento, México es una federación; pero las luchas intestinas del siglo XIX no permitieron su consolidación. El porfiriato trajo un largo periodo de paz y de institucionalidad pero también de un exacerbado centralismo. La Revolución de 1910 permitió una renovación del pacto federal, en la medida que fue un movimiento de las localidades contra el centro y que motivó un gran discurso descentralizador. De hecho, la Constitución de 1917 puede verse como el pacto entre las distintas facciones revolucionarias que impulsaron y consolidaron el carácter local de las fuerzas políticas. Reconocer constitucionalmente al Municipio libre como célula de organización política dio un carácter todavía más localista y regionalista al federalismo. Hasta los años 20, los caudillos, ejércitos y partidos fueron esencialmente regionales, por lo que los gobernadores y muchos legisladores

tenían su fuerza apoyada en bases propias de poder. Sin embargo, en la década de los años 30, la necesidad de reconstruir el Estado nacional trajo como consecuencia un sistema centralizado, particularmente desde los años 40.

En este panorama existieron pocos recursos de defensa para los estados y municipios, frente a la centralización de facultades y recursos de los poderes federales (léase centrales). Los mecanismos de defensa que obtuvieron las localidades con la Constitución de 1917 se fueron diluyendo a través de diversas reformas constitucionales que hicieron del ejecutivo, legislativo y judicial, casi omnipotentes frente a los locales; y de estos dos últimos prácticamente empleados del presidente de la república. Los intentos de rebeldía de las entidades y municipios se frenaron ante la necesidad de recursos económicos que cada vez controló más el centro; chocaron también contra las numerosas reformas constitucionales que fortalecieron al presidente de la república.

Las controversias constitucionales fueron parte de ese camino. Como garantía del pacto federal se activaron desde la Constitución de 1917 y fueron desapareciendo del escenario político nacional con la consolidación del régimen. Las cosas seguirían más o menos así hasta los años 80 con la adopción de una agenda de reforma del estado basada, precisamente, en una reforma municipalista, evidentemente en la búsqueda de reconstruir la legitimidad del régimen fracturada desde la década anterior. Los estados y, sobre todo, los municipios obtuvieron una serie de derechos y atribuciones, a través de reformas descentralizadoras; aunque otros procesos (como la Ley de Coordinación Fiscal) mantuvieron tendencias centralizadoras.

La tensión centralización-descentralización se ha mantenido en medio de la situación regular de crisis económica que aceleró la alternancia en el poder de distintos partidos políticos. Esto ha provocado la necesidad de negociar con las distintas fuerzas políticas para alcanzar acuerdos. En esta dinámica hubo más reformas federalistas entre las que destacan la de los artículos 105 y del 115 al 122 hechas por Ernesto Zedillo. Y, aunque estas reformas siguieron enfrentándose a procesos centralizadores (como el fiscal, de seguridad pública y las cuestiones electorales), la reforma al poder judicial del 31 de diciembre de 1994 renovó como nunca antes las posibilidades de que municipios y estados pudieran reclamar sus

derechos constitucionales, como niveles de gobierno integrantes del federalismo mexicano. Sin embargo, un nuevo problema surge: la ahora amplísima utilización de las controversias constitucionales como recurso de defensa de los poderes locales frente a los centrales se ha visto ensombrecida por el encono de los distintos protagonistas de las mismas, aunque parece inevitable. El factor político ha sido el elemento central que promovió, eliminó, revivió e incluso entorpece las controversias constitucionales a través de su historia.

Nuestra intención es mostrar que el resurgimiento de las controversias constitucionales como defensa del orden federal, son producto de la alternancia partidista y la rivalidad política de sus protagonistas. Será necesario revisar que:

-El federalismo mexicano ha estado determinado por la concentración del poder en el gobierno federal y, en esa medida, por las pugnas de los actores políticos: Las controversias constitucionales han reflejado la historia del federalismo mexicano.

-El periodo de las controversias constitucionales que va de 1917 a 1942 presentó una gran actividad en la medida que la revolución mexicana no consolidaba aun un Estado central fuerte y los poderes locales aun tenían una actitud de rebeldía. El posterior periodo de centralización que se dio a partir de los años 40 dejó en condiciones poco favorables para oponerse a esa centralización a través de las controversias constitucionales, lo que las hizo prácticamente desaparecer;

-La necesidad de crear nuevos consensos a través de los años 70, 80 y 90, caracterizados por reformas constitucionales y crecimiento de la oposición en el poder y fuera de él, en un proceso descentralizador;

-Las controversias constitucionales son un reflejo de la pluralidad política: la diferencia de filiación política está inmersa en las controversias, particularmente en las que son aceptadas y resueltas.

Así, el capítulo 1 se ocupará de los antecedentes históricos y teóricos para determinar de la relación de las controversias constitucionales y del federalismo mexicano. Los haremos en dos partes. De 1824 a 1917, donde el federalismo fue el punto de disputa entre liberales y conservadores y donde las controversias prácticamente no existieron. Y, de 1917 a 1994, donde se tratará en el marco de la problemática que vivió el federalismo mexicano desde 1917 en el proceso de

construcción de instituciones nacionales. La gran participación del Estado en la economía nacional (con reformas constitucionales incluidas) distorsionó el federalismo, centralizando los instrumentos de gobierno en el Presidente de la República. En las controversias constitucionales se refleja este proceso.

El capítulo 2 tratará sobre las reformas en que se fundó la transición política desde los años 70 como consecuencia de la crisis del sistema. Varias reformas constitucionales reflejan ese cambio, particularmente al artículo 115 y al 105 en 1994. Se analizará el cuarto periodo de las controversias constitucionales como parte de esa transición política.

En el capítulo 3 habremos llegado a comprender las controversias constitucionales, desde 1994, como consecuencia de las demandas de la oposición, de las concesiones del régimen, y (sobre todo) del pluralismo político. Con la reforma de ese año, los gobiernos locales por primera vez tuvieron certidumbre real para la defensa de lo que consideran sus facultades, pero no nunca dejan de tener un carácter político. Las controversias constitucionales son soluciones jurídicas a disputas con un origen político o, por lo menos, partidista.

Partimos de idea central: el federalismo visto como la distribución del poder (facultades y competencias) entre los distintos niveles de gobierno. Este planteamiento corre a lo largo de todo el trabajo. La historia del federalismo mexicano ha estado marcada por la fragmentación y la concentración excesiva del poder político. Por ello, ni siquiera una vez impuesto el federalismo como forma de gobierno de manera definitiva se logró la autonomía de las localidades. Esto no es producto más que de la incongruencia entre las formas y la realidad. Lo que queda claro es que el hilo conductor de la investigación fue la tensión entre el pluralismo (no siempre democrático) y la construcción de las instituciones que permitieran el desarrollo de una nación. Esta idea, como muchas otras, no es mía sino de muchos autores que revisan los distintos procesos de que me ocupo; particularmente, varias de ellas (las acertadas) han surgido de mi participación en el proyecto del doctor Pérez Correa, de sus artículos y su libro, e, incluso, de las chartas con él sobre estos temas. Asumo, por supuesto, toda la responsabilidad sobre lo escrito aquí.

## **1. FEDERALISMO Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ANTES DE 1994.**

Este capítulo parte de comprender el federalismo como una forma de gobierno que pretende delimitar las facultades de los niveles de gobierno que le componen, donde la centralización y descentralización de tales facultades son determinantes. Esto nos permite situar el tema de las controversias constitucionales desde el origen del federalismo mexicano para comprender su importancia en la última década. En la primera parte del capítulo, delimitamos histórico-jurídicamente el federalismo y las controversias constitucionales hasta 1917, periodo donde prácticamente no existieron. Posteriormente, revisamos el desarrollo del federalismo mexicano y de las controversias desde 1917, periodo donde el localismo de la revolución de 1910 activo el uso de las controversias, pero después desaparecieron.

### **1.1 El federalismo y las controversias constitucionales hasta 1917.**

En esta parte haremos recorrido histórico-jurídico del federalismo mexicano y de las controversias constitucionales, desde la independencia hasta la Constitución de 1917. Revisaremos la batalla entre el federalismo y el centralismo, a través de la legislación sobre la forma de gobierno y cómo las controversias dependieron de ello.

#### **1.1.1. El federalismo mexicano hasta 1917: una forma de gobierno.**

Sabemos ya que, desde su independencia, México ha luchado contra una realidad que le impuso la centralización del poder como necesidad para sobrevivir. El federalismo fue un instrumento político-jurídico para mantener la nación, en la medida que encarno el proyecto de construcción del estado nacional. Evito, primero, la fragmentación de la Nueva España y, después, fue el estandarte liberal en la lucha por afirmar un liderazgo nacional que cohesionara las fuerzas políticas locales, prácticamente, hasta la revolución de 1910 y la Constitución de 1917.

##### **1.1.1.1 Los orígenes del federalismo mexicano.**

Federalismo proviene del vocablo latín *foedus*, que significa unión. La teoría política le plantea como pacto entre entidades que depositan ciertas atribuciones en un gobierno central para realizar acciones, aun cuando esto limite el margen de acción

de los pactantes. Aunque éstos son estados, ello no significa, necesariamente, que existan Estados Federales en oposición a los Estados unitarios o centralistas. Ésta es, más bien una discusión que parte de la estrecha relación que guarda el Estado con el Gobierno<sup>1</sup>; particularmente, en el proceso de centralización del poder en el Estado moderno. El desarrollo de este, supone formas de dominación basadas en la fuerza y de legitimación funcional del poder del gobierno, y sus facultades tienen que ver con las labores de gobierno que, como forma de dominación, es anterior<sup>2</sup>. El gobierno (como grupo político estructurado) aparece estrechamente asociado con la posesión y controles de los instrumentos coercitivos (ejército y policía), legales, económicos y políticos. Definir la esfera política en términos funcionales sobre la preservación de la paz interna y externa, corresponde una imagen consolidada del gobierno y de sus funciones asociadas estrechamente a la responsabilidad del mantenimiento del orden interno (con una gama de actividades, que van desde la de policía hasta las labores del control de la economía) y a la defensa de la comunidad política frente al exterior (actividad diplomática y militar). El lugar del proceso político tiene que ver esencialmente con la producción, la distribución y el ejercicio del poder, que se da en el gobierno, para la misma construcción del Estado<sup>3</sup>.

Aquí se inserta un proceso fundamental para la historia occidental: la reglamentación jurídica del poder del gobierno, que culmina con los regímenes constitucionales<sup>4</sup>. Esto comporta precisamente una definición en términos funcionales del poder de

<sup>1</sup> "El término **Estado**, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. *El estado monopoliza la elaboración de reglas la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado...* **Gobierno** es un término que a menudo se usa de forma diferente según el contexto. Puede referirse al proceso de gobernar, al ejercicio del poder. Puede también referirse a la existencia de ese proceso (...) por "gobierno" se entiende el conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en un Estado. *Por último, (...) puede referirse a la manera, método o sistema de gobernar una sociedad, a la estructura y organización de los cargos públicos y al modo en que se relacionan los gobernados*". Ambas de El Estado en un mundo en transformación Informe sobre el desarrollo mundial, 1997; Banco Mundial, Washington, D.C.; 1997, p. 22. Este asunto es debatido por José Barragán Barragán por Barragán en distintos escritos.

<sup>2</sup> Para Maurizio Cotta: "... se puede aislar un elemento constante: el gobierno. Pueden faltar los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no alguna estructura de gobierno." Manual de ciencia política, de G. Pasquino. Alianza Universidad Textos; España, 1991. p. 311.

<sup>3</sup> Para Max Weber, la política es la aspiración a la participación en el poder, o la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende (...). En este sentido, todo grupo político se caracteriza por que sus ordenamientos están garantizados mediante el empleo o la amenaza de una coerción física por parte del aparato administrativo, por tanto, el acto de gobernar se presentará como el ejercicio del poder mantenido por el control último sobre el recurso a la fuerza coercitiva. En Economía y Sociedad, FCE, México, p. 1056-1057.

<sup>4</sup> Para Weber, "el gobierno moderno se desenvuelve sobre la base de una "competencia" legítima que, desde el punto de vista jurídico, descansa, en última instancia, en un poder concedido por las normas "constitucionales" del instituto estatal". Op. Cit. p. 500

gobierno con una doble intención: legitimarlo y delimitarlo. La ejecución de estas dos responsabilidades tiene una incidencia significativa sobre la legitimidad del régimen político y de la autoridad de gobierno concreto<sup>5</sup>. Tal situación la podemos observar en el federalismo desde que surgió en su versión moderna en los Estados Unidos de América. Las colonias separadas autónomas nacieron con la independencia de Inglaterra y abrieron un debate sobre la organización de que debían tener para sobrevivir: ¿juntas o separadas? Ganó la primera opción, y se constituyó una federación con repúblicas que renunciaron a parcelas fundamentales de poder para asignarlas en una entidad de mayor amplitud. Las potestades cedidas fueron: de representación y soberanía internacional, básicamente en cuestiones militares (guerra y ejército propio); de comercio (en áreas específicas); fiscales; y, la renuncia a legislar y decidir soberanamente sobre cualquier materia, en la medida que el gobierno federal implica precisamente el establecimiento de una esfera legislativa y jurisdiccional autónoma pero dependiente de un gobierno central.

Tal vez, por ser el norteamericano, el primer federalismo moderno, es que la teoría política originalmente lo plantea como pacto solo entre estados, sin hacer alusión a las comunidades locales (generalmente municipios) como participantes de la alianza federal. Esta postura se apoya en los casos de gobiernos locales de tipo municipal que pueden ser perfectamente compatibles con sistemas que no tienen nada de federales. Sin embargo, federalismos como los latinoamericanos han considerado al municipio como parte fundamental. Lo han elevado a rango constitucional como tercera esfera de gobierno, como base de la división territorial de los estados, ante los que tienen cierta autonomía administrativa y su competencia es limitada y regulada por los ordenamientos jurídicos promulgados por el Legislativo del estado de que forman parte. Los especialistas observan que en ambos casos, la columna vertebral del federalismo es la distribución de las competencias entre el gobierno federal y las entidades locales.

Esto parece sencillo pero en la práctica no lo es. Supone la coexistencia de gobiernos en un mismo espacio territorial, para lo cual la distribución deberá estar señalada siempre por una Constitución federal, en tanto ordenamiento jurídico

---

<sup>5</sup> Idea desarrollada por Juan Linz en La quebra de los regimenes democráticos Madrid, Alianza ED. 1988.

fundamental para ambos poderes, y deberá establecer organismos para la protección de la misma. Órganos como son, en nuestro caso, el Poder Constituyente Permanente; la Suprema Corte como responsable de la defensa de la integridad del pacto federal; y el Poder Ejecutivo Federal como representante del Estado. Esta es una primera instancia constitucional de 3 elementos (la división de poderes) que se desdobra en una segunda instancia de 2 elementos constitutivos: los niveles de gobierno, a través de los poderes federales (o centrales) y los poderes locales. La racionalización de esta distribución de competencias permite la coexistencia en un mismo territorio de poderes ejecutivo, legislativo y judicial Federales con ejecutivos, legislativos y judiciales estatales; regidos todos por la Constitución federal.<sup>6</sup> Nos ocuparemos precisamente del análisis histórico-jurídico hasta 1917.

#### **1.1.1.2 El federalismo mexicano en el siglo XIX: la construcción de una nación.**

El federalismo mexicano ha tenido una historia pendular entre descentralización y centralización del poder. Desde que se fundó la nación mexicana, la falta de un poder apoyado en instituciones gubernamentales sólidas hizo necesaria la centralización del poder que, como vimos atrás, es una característica del Estado moderno. Desde sus aspectos simbólicos (la ciudad "capital" como sede del gobierno) hasta los aspectos puramente materiales (como la red de comunicaciones) el gobierno, en términos funcionales o estructurales, es el componente del sistema político que más se aproxima al concepto de centralidad, lugar desde el que se irradian mensajes hacia todos los puntos del sistema y al cual retornan desde todos los puntos<sup>7</sup>. Así, es fácil establecer una asociación muy fuerte entre el crecimiento del gobierno y la centralización del sistema político. El proceso de centralización del desarrollo del Estado moderno y del sistema de gobierno ha sido un proceso de eliminación, de potenciación, de homogenización de otros niveles de la política, aquellos que llamamos poderes locales<sup>8</sup>; aunque no ha eliminado del todo el sistema

---

<sup>6</sup> La distribución de competencias entre los Poderes federales y los Estados se lleva a cabo, de acuerdo a los siguientes sistemas: a) Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno federal, y las competencias exclusivas de los Estados; b) se enumeran solamente las competencias que la constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados, se entienden como conferidas a la autoridad federal; y c) se enumeran una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación.

<sup>7</sup> Este es uno de los temas de Karl Deutsch en: *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires, Paidós, 1971.

<sup>8</sup> *The formation of the national states in western Europe*. Princeton University Press. 1975; editado por C. Tilly.

de poderes locales, ya que todo sistema político está caracterizado por una pluralidad de "niveles" de gobierno, fundados en la supervivencia de viejos poderes locales, transformados pero nunca totalmente desaparecidos. Esto se da por dos causas: por la creación de nuevos centros de gobierno local, precisamente, por la exigencia de penetración territorial difundida desde el poder central<sup>9</sup>; y por el nacimiento de nuevos poderes locales como resultado de eficaces reacciones periféricas a la centralización promovida por los constructores de la nación y que tienen una finalidad equilibrada.<sup>10</sup>

En el siglo XIX, el gobierno mexicano se enfrentó esta problemática. Por un lado, fuerzas descentralizadas como supone un federalismo; por otro, el intento de centralizar los instrumentos de gobierno para consolidar un Estado nacional moderno. Así fue el largo periodo de luchas entre federalistas y centralistas. Y, una vez que ganó la primera opción, en lugar de consolidar un Estado moderno, fue un *régimen* que centralizó las decisiones en un hombre: Porfirio Díaz. La primera parte del camino fue desde la independencia hasta la *Republica Restaurada* la cual, precisamente, indica la restauración del federalismo de manera definitiva; esto, claro, desde el punto de vista jurídico porque en los hechos vendría una gran centralización con el porfiriato.

Sabemos que la organización política de la Nueva España fue centralista. Colonia de un imperio absolutista, concentraba las facultades judiciales, legislativas y ejecutivas en el rey. La estructura política estaba jerarquizada con delegados del mismo monarca y organizada en provincias, cuya estructura administrativa la constituían los municipios sujetos al centro. Esto terminaría abruptamente con la independencia y el nacimiento de una nación independiente, aunque no todavía una federación. Este hecho es fundamental y debatido. Para algunos autores, el federalismo mexicano nació de una ficción, al considerar a las viejas provincias coloniales como entidades federativas autónomas, lo que desafortunadamente desfiguró la unidad nacional montada en el viejo estado monárquico. En sentido opuesto, otros autores sostienen que no existió tal ficción, ya que las diputaciones provinciales producidas por la

<sup>9</sup> R. Rose. *From the government at the Center to Nationwide Government*, en *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. Londres. Allen and Unwin, 1985., editado por V. Wright

<sup>10</sup> *The formation of the National States in western Europe*, op. cit.: editado por S. Rokkan

Constitución de Cádiz conformaron una aspiración viva y ambiciosa de vida autónoma a las provincias. Esta postura parece más precisa.

En fin, el federalismo mexicano se inició, como proceso histórico, el 1º de febrero de 1823, con la declaración del Acta de Casamata. Ésta solicitaba la inmediata reinstalación del primer Congreso constituyente, disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre de 1822 (artículo 1º del Acta). La reinstalación tuvo lugar el 7 de marzo de 1823. Pedía también que el recién instalado Congreso convocara a una nueva asamblea constituyente<sup>11</sup>. Todo parecía en orden pero surgió un problema determinante. El Congreso reinstalado se negó, en principio, a hacer la convocatoria. Esto provocó que varias Diputaciones procedieran: 1º) a negarle el apoyo y la obediencia a Iturbide, por haber disuelto al Congreso; 2º) a adherirse al Acta de Casamata; 3º) a reunirse en Puebla con el fin de elaborar ellas mismas la referida convocatoria; 4º) a obedecer al Congreso; y, como corolario, sucedió que varias de estas Diputaciones provinciales iniciaron un proceso interesantísimo de auto-transformaron en Estados libres, independientes y soberanos. Así, el federalismo mexicano nació del voto favorable de los municipios (a través de las diputaciones provinciales) para transformar regiones enteras en Estados libres, independientes y soberanos. Nacieron, por ejemplo, los Estados de Jalisco, de Zacatecas, de Yucatán, de Oaxaca, y algunos de los actuales países centroamericanos. ¡Es extraordinario!: había ya distintos Estados libres, independientes y soberanos en junio de 1823, antes de que se reuniera el Congreso Constituyente, el cual comenzó sus sesiones preparatorias el 30 de octubre siguiente (fecha de disolución, contra su voluntad) del Congreso reinstalado el 7 marzo de 1823<sup>12</sup>.

El Acta de Casamata es, entonces, un pacto de federal anterior a la Constitución que vendría el 4 de octubre de 1824. Es el documento por medio del cual se formaliza la voluntad de los Estados, que existían con anterioridad, de constituirse bajo la forma

---

<sup>11</sup> Una de las mejores fuentes de información de todos estos hechos son precisamente los libros de Actas y Diario de Sesiones, reimpreso facsimilamente en 1980 a través de la UNAM, bajo el título de Actas Constitucionales Mexicanas: 1821-1824, de los cuales se han reimpreso 10 volúmenes. También de la Enciclopedia Parlamentaria, la Serie III Documentos, Volumen II: "Leyes y documentos de la nación mexicana", en sus tres tomos: 1. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal, 2. Entre el paradigma político y la realidad, y 3. La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo acuerdo para la nación. 1906-1917. editados por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y la editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997.

<sup>12</sup> Véase el estudio de este proceso en Introducción al Federalismo, de José Barragán Barragán pp 115 y ss.

de federación. Más aún, no había ni Nación; toda vez que la gran geografía del intento de imperio Iturbidista, desde Nuevo México hasta la frontera con Panamá, estaba en proceso de definición. Antes de la Constitución, tenía que formalizarse el acto de la existencia misma de la federación y discutir (lo que sucedió en el proyecto de Constitución) los detalles específicos de la organización y funcionamiento de dicha federación, siguiendo siempre los principios de esta acta fundamental. Por ello, podemos afirmar que el federalismo mexicano unió lo que quedaba de una inmensa extensión territorial en descomposición política completa, que tan solo tuvo, como ideal, la creación de un imperio. Incluso, cuando otras Diputaciones se opusieron a la idea federalista, el segundo constituyente ordenó su transformación en Estados; expidiendo al efecto una convocatoria, a fin de poder estar en condiciones de aprobar, con las solemnidades del caso, el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824<sup>13</sup>. La federación no fue más que el resultado y el efecto jurídico de lo que subyace como elemento esencial del acuerdo explícito de voluntades, que todos conocemos y llamamos pacto federal. Esto podemos observarlo en los primeros artículos del Acta Constitutiva cuando dice: "Art. 5º. La Nación adopta para su Gobierno la forma de república representativa popular federal (...) Art. 6º Sus partes integrantes son estados independientes libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General".

Ahí está lo federal reducido a un problema de distribución y de organización del poder público en México. Este poder es uno, pero se distribuye para su ejercicio en dos órdenes jurisdiccionales diferentes y, dentro de cada orden, el poder es delegado a los respectivos órganos, de acuerdo a la teoría clásica de la división de poderes. Es fundamental insistir en que lo dicho por el artículo 5 del *Acta* es exactamente lo mismo que dicen los posteriores proyectos y textos constitucionales de carácter federalista. Así lo vemos, para empezar, en la *Constitución del 4 de octubre de 1824*, la cual repitió los mismos principios que ya había consagrado el Acta Constitutiva. En su artículo 3, dice: "La Nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular y federal".

---

<sup>13</sup> José Barragán Barragán. Crónica de la Acta Constitutiva. Imprenta de la Cámara de Diputados, México. 1974

Además es la palabra federal, precisamente, lo que se quita en las constituciones centralistas. Esto lo podemos observar desde la primera de éstas. Las *Bases Constitucionales de la República Mexicana*, del 23 de octubre de 1835, establecían: "el sistema gubernativo de la Nación es el republicano, representativo, popular" (Base Tercera), *podemos observar que se suprime única y exclusivamente la palabra federal*. Proponía así, a diferencia de las constitución federal, un gobierno centralizado y unitario, que dividía políticamente el territorio en departamentos (Base sexta). Estas *Bases de 1835* dieron paso a las *Siete Leyes*, que el 30 de diciembre de 1836 se convirtieron en Leyes Constitucionales. Y aunque hubo un *Proyecto de reforma*, el 30 de junio de 1940, este repitió la división del territorio nacional en Departamentos (artículo 3) y la forma de gobierno central (artículo 5).

En 1942, la Asamblea solicitó un proyecto a la Comisión de Constitución, pero recibió dos. Esta situación reflejaba la profunda división entre los integrantes de dicha comisión; y, la división, en el fondo, era motivada precisamente por la *palabra federal*. El *Proyecto de la mayoría* (25 de agosto de 1842) no incluía lo federal al enunciar la forma de gobierno, al plantear la división del territorio de la Nación en Departamentos (artículo 3). El *proyecto de minoría*, (Voto particular de la minoría de la Comisión, del mismo mes) alegaba a favor de la forma federal de gobierno: "el gobierno de la nación es el sistema republicano, representativo popular federal" (artículo 20). Ante este dilema, se redactó un tercer proyecto, el *Segundo Proyecto de Constitución*, de 3 de noviembre de 1942) que pretendía conciliar los 2 extremos, pero se rechazó lo federal (1ª y 3ª Base). Apoyándose en esto último, las *Bases de Organización de la República Mexicana*, del 12 de junio de 1943, plantearon como forma de gobierno la república representativa y popular (artículo 1) y el territorio departamental (artículo 4).

Parecía que el centralismo se había impuesto pero vino la reacción federalista en 1846<sup>14</sup>. El Congreso vigente, en su *Dictamen* del 5 abril de 1847, estableció en el *Proyecto de Acta Constitutiva y de reformas*: "(...) III. Que el Acta constitutiva y la

<sup>14</sup> Programa de la mayoría de los Diputados del Distrito Federal, el 29 de noviembre decía: "Demostrados por la experiencia de los graves inconvenientes de la centralización administrativa, establecida des mediados del año 34 sobre las ruinas de las libertades de y franquicias provinciales, temeridad sería no convenir con los citados señores electores, en la necesidad urgentísima que hay, de restablecer de una manera sólida, el principio federalista bajo reformas democráticas, para reparar los males que desde entonces se empezaron a sentir, y poner por este medio a la República en el camino de la salvación" *Ibid.*, p. 375

Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República". Este Proyecto fue sancionado por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 21 de mayo de 1847. Sin embargo, en centralismo llegaría nuevamente a la escena tiempo después. El 22 de abril de 1853, Santa-Anna decretó las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la constitución*. Un año después de esto, la Rebelión de Ayutla, acaudillada por Juan Álvarez, desconoció a Santa-Anna y convocó a los estados a que se dieran un estatuto provisional y a que un Congreso extraordinario organizara la república en forma representativa, popular de tendencias federalistas<sup>15</sup>. La victoria correspondió a los federalistas, y Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856, como anticipo de la nueva Constitución, el *Estatuto Orgánico Provisional de la República*. Es estatuto no se sometió a dictamen y tuvo vigencia teórica desde el momento en que se redactó un nuevo Proyecto de Constitución, el 16 de junio de 1856. El 5 de febrero siguiente, fue jurada la *Constitución de 1857*, que logró devolver el orden federal. Ésta, en su artículo 40 dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Desde aquí, el federalismo discursiva y constitucionalmente se impuso en el país de manera definitiva, aunque no en la práctica. Los años siguientes, la Constitución se preservó a pesar de la oposición de los conservadores (en la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa) y de los propios liberales (los intentos de Juárez, Lerdo y Díaz para centralizar el poder en el Poder Ejecutivo, a través de reformas constitucionales). Esto último, dio al traste con la *República Restaurada*. Se mantuvieron las fuerzas centrífugas de desintegración y la inestabilidad institucional, pero ya estaba montada una estructura primitiva donde la proliferación del uso de facultades extraordinarias para posibilitar el establecimiento de la dictadura porfirista. Del ascenso del Juárez a la Presidencia, al Plan de San Luis de Madero (1910), las reformas más importantes fueron: Supresión de las alcabalas y su posterior restablecimiento (1861 y 1862, respectivamente); erección de los estados de Campeche (1863), Coahuila (1868), Hidalgo y Morelos en (1969); incorporación de

---

<sup>15</sup> A través del Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, *ibid.* pp. 438-441.

las Leyes de Reforma (1873); modificaciones al poder legislativo, restauración del Senado, poder legislativo bicameral, reglamentándose el trabajo de la Cámaras y de la Diputación Permanente (1874); supresión de la reelección del ejecutivo (1878); supresión de alcabalas, (1882); restricción de la libertad de expresión (1883); aumento de las facultades del Congreso en materia de minería y comercio, en detrimento de las facultades de los estados (1883). Hubo, además, 16 ocasiones en que, por iniciativa expresa del Ejecutivo, se reformó la Constitución en materia de: marcas y patentes, instituciones bancarias, vías de comunicación, correo, migración y salubridad, supresión de la no-reelección para una segunda y tercer etapa (hasta dejarla de manera indefinida), aumento de las facultades de la SCJ. Se creó el territorio de Quintan Roo. Se estableció la Vicepresidencia, y se aumentó el periodo de gobierno a 6 años.

En este sentido, puede interpretarse la centralización del porfiriato como la causa principal de la Revolución Mexicana de 1910. Legitimado en una constitución federalista, en los hechos, el régimen porfirista acabó con las autonomías estatales y las municipales; y la revolución es un movimiento social de reivindicación de las comunidades, cuyas facultades habían sido atropelladas por los jefes políticos (incondicionales a Díaz), o directamente por el centro. El discurso más radical de la revolución se conformó en la Convención de Aguascalientes y en la Constitución de 1917 como un movimiento intensamente anticentralista. Esto lo podemos observar con claridad en el artículo transitorio que se incorporó a dicha constitución para cancelar las Secretarías de Instrucción Pública y de Justicia, al considerarlas elementos claves del proceso centralizador. La Constitución de 1917 sería una nueva etapa del federalismo mexicano, como un sistema de distribución del Poder para Repartir Facultades, que podemos leerlo en la original Constitución de 1917:

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

Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. En los términos respectivamente establecidos por la presente constitución Federal y las particulares de los estados. Las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Las autoridades estatales y las federales deben subordinarse a la Constitución general. Las competencias se dividían desde el punto de vista territorial o del de las materias. En lo primero, el Distrito Federal (como sede de los poderes de la unión),

los territorios federales, y todo espacio que la constitución determine, pertenecen a la federación; a los estados pertenece su propio territorio, teniendo como célula de organización político-administrativa al municipio. Desde la perspectiva de las materias, la Constitución emplea principios de asignación concreta de las competencias federales y estatales (e incluso municipales); reconociendo, que algunas corresponden de manera expresa y exclusiva a alguno de estos órdenes, prohibiendo la intervención a las autoridades de otro orden. De hecho, la Constitución consagró, en el artículo 124, que: *“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*. Decretó, así, el principio de las facultades expresas para los poderes federales. Los Estados solamente se abstendrán de hacer uso de facultades sobre materias que sean calificadas, además de expresas, como reservadas, exclusiva, o privativas de los poderes federales. Este artículo era salvaguarda del federalismo mexicano, al significar que las materias que no vayan acompañadas de la leyenda de “exclusivas del gobierno federal”, serían de competencia estatal dentro de sus respectivos territorios. La realidad fue distinta.

### **1.1.2 Las controversias constitucionales hasta 1917.**

La columna vertebral del federalismo es la distribución de las competencias de cada uno de los poderes federales y locales. El instrumento jurídico para guardar esa distribución son las controversias constitucionales. Pero vayamos por partes. Las constituciones de México han establecido distintos medios eficaces para asegurar la supremacía constitucional. A lo largo de la historia han aparecido e, incluso, se han mezclado; estos han sido la desaparición de poderes, el juicio de amparo, el enjuiciamiento de autoridades federales y locales, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Veamos.

#### **1.1.2.1 La defensa de la Constitución.**

Una forma elemental de dividir los medios de defensa del federalismo, es diferenciar los mecanismos para la resolución de conflictos entre estados, y entre la federación y un estado. Para ello prevé la posibilidad de 2 tipos de conflictos: los políticos y los

jurídicos<sup>16</sup>. Y, precisamente, en estos últimos, algunos autores establecen que los medios de defensa de la Constitución actual deben dividirse en el directo (las controversias constitucionales), el indirecto (el juicio de amparo) y el adicional (el juicio político).<sup>17</sup> Otros autores plantean que son tres los medios para la defensa constitucional: el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En fin, definir esto no es algo sencillo. El amparo existe desde 1857 (confundiéndose con las controversias); la división de conflictos políticos y jurídicos, desde 1917; y, las acciones de inconstitucionalidad, desde 1995<sup>18</sup>.

### **El Juicio de Amparo.**

Fue creado en el siglo XIX por Manuel Crecencio Rejón y Mariano Otero<sup>19</sup>, con el objetivo de proteger a los individuos (gobernados) contra de las leyes o actos de autoridad que violaran la Carta Magna, siempre y cuando se tratara de un agravio personal y directo en contra esto individuos. Éste ha sido su primer objeto. Se da la procedencia del juicio de amparo, a instancia de parte agraviada y al tener la sentencia efectos particulares sobre el caso concreto planteado, sin poder hacer nunca una declaración general. En realidad es un medio limitado, cuya función principal es servir como escudo de la inviolabilidad de la persona. Así fue desde la Constitución 1857<sup>20</sup> y pasó casi idéntico en 1917<sup>21</sup>, y se han mantenido a la fecha

<sup>16</sup> Para los conflictos políticos, el artículo 76, fracción VI, de la Constitución actual, considera como facultad exclusiva del Senado: "...resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución...". Para los conflictos jurídicos, la Constitución ordena que los poderes estatales y federales actúen conforme lo manda ella misma y sus leyes emanadas, pero es un hecho que cualquiera de los poderes federales o locales puede violar la constitución, quebrantado así el orden jurídico, en cuyo caso será procedente aplicar alguna de las mencionadas "garantías constitucionales". Y, la SCJ actúa como órgano constitucional, al resolver conflictos entre el orden federal y el orden estatal respecto a sus competencias respectivas.

<sup>17</sup> Manuel Herrera y Lasso, en *Estudios Constitucionales*, Jus, México, 1ª ed., 1964, p. 264.

<sup>18</sup> Las acciones de inconstitucionalidad son un control o defensa de la constitución y existen en la fracción II del artículo 105 constitucional desde la reforma del 31 de diciembre de 1994. Tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Esta acción puede ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación, correspondiendo al 33% de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, contra actos de leyes federales o del DF expedidas por el propio Congreso de la Unión, de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; al Procurador de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del DF así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del DF, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea y a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

<sup>19</sup> Manuel Crecencio Rejón, en el proyecto de la Constitución Yucateca de 1840, y Mariano Otero, para la Constitución de 1857, respecto a la defensa de los derechos individuales en contra de los abusos de autoridad

<sup>20</sup> Artículo 101. "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

como una pieza clave del marco constitucional. Su segundo objeto se preocupa, en apariencia, por la conservación dentro de sus esferas respectivas de las jurisdicciones Federal y Local. Sin embargo, para que la protección se alcance es necesario, según el artículo 107, que la invasión de esferas repercuta nuevamente en perjuicio de una persona determinada que se decida a solicitar la protección. Esto es determinante para diferenciarlo de las controversias constitucionales. Veamos.

**“INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR.** El Juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional no para resguardar todo el cuerpo de la propia constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que solo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, *cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de estos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales*, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues a través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y de las actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo sino que quisieron establecer este, tan solo para la protección y goce de las garantías individuales.”<sup>22</sup>

Lo anterior nos muestra de forma clara que la defensa a la parte orgánica de la Constitución queda subordinada a que resulte lesionado un individuo en el goce de sus garantías individuales, y de que éste quiera que se repare en su persona un agravio cometido a la organización de los poderes. Observamos que lo que importa es la violación a un precepto Constitucional, siempre que esta se traduzca en un daño personal y directo a un individuo y no por la violación constitucional en sí misma. Una vez que ha quedado reparado el perjuicio que se ocasionó al quejoso, la

---

I. Por Leyes o actos de cualquiera autoridad que violen garantías individuales;

II. Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados,

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

Artículo 102. “Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán petición de la parte agraviada por medio de procedimientos u formas de orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer una declaración general, respecto de la ley o acto que la motive.”

<sup>21</sup> “Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por Leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados;

III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.”

Artículo 107. “Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes. I. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja. sin hacer una declaración general, respecto de la ley o acto que la motivare.”

<sup>22</sup> Apéndice 1985, parte I, sección Amp. Leyes Federales, Pleno, tesis 62, p. 133

violación general queda impune considerando plena vigencia en perjuicio de todos los individuos que no la han reclamado, toda vez que, como ya se ha mencionado, la sentencia no vale sino para el caso concreto, ni puede hacer declaraciones generales respecto a la constitucionalidad del acto violatorio. De esta forma encontramos que el Juicio de Amparo, en los casos de invasión de jurisdicciones, tampoco hace posible un control de constitucionalidad completo; ya que, como hemos expuesto, el control de la Constitución queda subordinado a la voluntad del particular agraviado y a provecho en concreto del mismo particular.

### **Las controversias constitucionales.**

La división de poderes se consagra en distintos artículos constitucionales (según cada una de estas) y tiene por objeto la asignación de atribuciones y competencias entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo. En virtud de ello, es fundamental destacar que, en todo ordenamiento jurídico, debe existir una adecuada regulación para dirimir en alguna forma las querellas de los poderes, motivadas por invasión de sus esferas constitucionales. Por esto, se ha establecido la necesidad de proteger la esfera de competencia de la federación y de los estados para mantener vigente el Pacto Federal; teniendo como base fundamental, la no-usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de estos. Esto implica que se observe y cumpla lo dispuesto por los artículos que delimitan las facultades de las distintas autoridades. Esta consideración se funda en que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone la usurpación de facultades o funciones que nuestra Carta Magna expresamente confiere a la federación o a los estados. De manera que, si al emitir un acto de autoridad, un órgano del Poder Federal o Local se arroga facultades que corresponden al ámbito jurídico que la Constitución establece exclusivamente a favor de otro de ellos, invade la esfera de atribuciones que constitucionalmente este otro tiene reservados<sup>23</sup>. Si un Poder invade una competencia ajena a la que le corresponde, pueden surgir problemas con el poder al que se invadió la facultad, y ello traiga consigo inestabilidad en la forma de gobierno, alterando la paz pública y el orden jurídico en su totalidad.

Y, como ha quedado establecido, el Juicio de Amparo no sirve para arreglar dicho estado de cosas, pues éste no remedia una situación General, sino solo protege un

<sup>23</sup> Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, t. 157-152. Pleno, p. 153.

interés particular. Se necesita, entonces, un procedimiento para afrontar el problema planteado, a fin de proteger de modo general y no solo en el caso concreto el perímetro jurisdiccional de cada uno de los poderes del estado mexicano. De esta forma, son necesarias las Controversias Constitucionales, las cuales tienen por objeto esencialmente la preservación de los límites que la propia Constitución establece entre las facultades de los entes federados<sup>24</sup>. Son procedentes siempre y cuando, se trate de una vulneración, restricción o invasión, por parte de las autoridades locales, de la esfera de facultades constitucionalmente reservadas a la Federación o, viceversa<sup>25</sup>.

Si el reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales es la columna vertebral del federalismo, la garantía para salvaguardar la igualdad de jerarquías entre orden federal y el orden local, para el cumplimiento del Pacto Federal, está representada por el Poder Judicial Federal. Los conflictos de competencias entre el gobierno central y los gobiernos estatales, y los conflictos de Leyes entre los ordenamientos federales y los ordenamientos locales son resueltos por el Poder Judicial de la Federación, quien no debe actuar como juez y parte por el hecho de pertenecer al ámbito federal. El Poder Constituyente le ha otorgado la misión de interpretar la Constitución, en representación de la Nación. Estas disputas de carácter jurídico son entre: a) entre niveles de gobierno; b) entre poderes y órganos del mismo orden; y c) entre entidades del mismo nivel. Aunque esto no siempre fue así a lo largo de la historia mexicana.

#### **1.1.2.2. Las controversias constitucionales en el siglo XIX.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido 4 etapas históricas de las Controversias Constitucionales: de 1824 a 1857, de 1857 a 1917, de 1917 a 1994, y (la actual) desde 1995. Los inicios de las 3 primeras coinciden con las constituciones de México; la última con las reformas del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional. Lo más desatado es que, antes de 1917, las controversias fueron prácticamente irrelevantes. Esto se debió a que la inestabilidad del país, primero, y la posterior centralización del porfiriato, evitaron el desarrollo de las controversias

<sup>24</sup> Semanario Judicial de La Federación, Octava Época, t. III, tesis XXXVI/89, p. 48.

<sup>25</sup> Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, t. 157-162, 1ª parte, p. 293.

constitucionales como recurso de defensa de los niveles de gobierno. La Revolución, detonó el ejercicio de las controversias; pero, al institucionalizarse, paró ese desarrollo. No es ocioso revisar estos periodos de las controversias.

### De 1824 a 1857.

Sabemos que la Constitución de 1824, además de que planteó la organización del país según el sistema de gobierno Republicano y Federal, adoptó el principio de la división y separación de poderes, dando así independencia al Poder Judicial. Los primeros constituyentes establecieron que la SCJ debería conocer las diferencias suscitadas entre los estados y la Federación, aunque con restricciones:

“Artículo 137: Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las **diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación** siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y entre las que se susciten **entre un Estado y uno o más vecinos de otro**, o entre particulares, sobre las pretensiones de tierra, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

V. Conocer: ... de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.”

Artículo 138: “Una ley determinará el modo y grados en que deba conocerse la Suprema Corte de Justicia en los casos comprendidos en esta sección.”

Podemos observar que solo se refiere a diferencias entre un estado y otro. Hay una confusión con las controversias políticas e incluso entre particulares, además de estar limitada la participación del la SCJ. Por esto, en los hechos, las Controversias se solucionaban mediante la intervención de algún órgano político, dependiendo de la estructura político-jurídica del momento, por lo que en pocos casos intervino el Poder Judicial; y, de hecho, en los archivos de la Corte no existe registro como tales. La ausencia de una ley concreta al respecto, la poca influencia real del Poder Judicial en el orden constitucional y social del país, y el triunfo del Partido Conservador en el Congreso, que estableció el Régimen Centralista de 1936, impidieron que hubiese controversias constitucionales. Las *Bases Constitucionales de 1835* propusieron un árbitro, que en las *Leyes Constitucionales de 1936* sería específicamente el Supremo Poder Conservador. Este órgano de índole netamente político estaba facultado para declarar la nulidad de leyes o decretos del Congreso, de actos del Ejecutivo o de actos o resoluciones de la Corte cuando “se considerara” que fuesen contrarios a la Constitución<sup>26</sup>. Incluso podía suspender a la Corte (5ª atribución). Esto, independientemente de que no se estableció la facultad a la Corte

<sup>26</sup> Fracciones I, II y III del artículo 12 de la segunda ley

de conocer las controversias sino solo de juzgar a los altos funcionarios: Presidente, Diputados, Senadores, Secretarios de Despacho y Gobernadores<sup>27</sup>.

Esta situación se mantuvo todo este periodo centralista y en todos sus proyectos de reforma. El *Proyecto de Reforma del 30 de junio de 1940* repetía las facultades de a Corte de la Bases Constitucionales (artículo 16). El *Proyecto de mayoría* del 25 de agosto de 1942 destaca la facultad de la SCJ para conocer en todas la instancias "de todas las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares de un Departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso" (artículo 112, fracción IV). En el *Proyecto de minoría* destaca la propuesta de un control jurisdiccional de la constitución a través de la SCJ, mediante el cual un particular buscaba el amparo de la Justicia Federal contra violaciones de sus garantías individuales, particularmente del gobierno<sup>28</sup>. Precisamente, las aportaciones del Juicio de Amparo pueden observarse en este proyecto (artículo 73, fracción IV, inciso 1º) que establecía entre las atribuciones de la SCJ son "*conocer, como Parte Conducente, las diferencias de los Estados entre sí*". El proyecto resultante (*Segundo Proyecto*, del 3 de noviembre de 1842) repitió casi a la letra el artículo 112, fracción IV del *Proyecto de Mayoría*, pero como artículo 94, fracción IV. Sabemos que ninguno de estos proyectos se llevo a cabo porque Santa Anna disolvió el congreso y nombró en su lugar una junta de notables que expedirían las *Bases Orgánicas* del 12 de junio de 1843; las cuales tampoco destacaban por una amplia facultad del Poder Judicial, repitiendo el principio de solución de conflictos entre Departamentos de las constituciones centralistas (artículo 118, fracción V).

Esto cambiaría cuando, desde fines de 1846, se desconoció el régimen centralista de 1836 y se reconoció la Constitución de 1824<sup>29</sup>. Restablecido el Federalismo, el Poder Judicial sufrió importantes cambios a través del *Acta Constitutiva de Reformas*

---

<sup>27</sup> Artículo 12 de la quinta ley

<sup>28</sup> En la exposición de motivos dice: "(...) hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo ante la Suprema Corte: poder tutelar de las garantías civiles..."; más adelante dice "que se nos muestre una organización central que dé mas garantías, y entonces callaremos"; en *Leyes y Documentos* .. Tomo 2, p. 303. Esto se especifica en el artículo 81, fracción I; aunque sólo habla de "Todo acto de los Poderes legislativo y ejecutivo de alguno de los Estados -artículo 80, fracción I; *ibid.* p. 320.

<sup>29</sup> A través del Programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal del 29 de noviembre de 1846, estableció la necesidad de restablecer el federalismo, con el dictamen de la Mayoría de la Comisión de Constitución y voto particular de Manano Otero del 5 de abril de 1847, que plantea el restablecimiento de la Constitución de 1824. *Leyes*, tomo 1, p. 385.

del 18 de mayo de 1847. Se propuso un sistema híbrido en el que, por una parte, se creó un sistema de defensa de las garantías individuales (Art. 25); y, por la otra, se estableció un sistema de control político, al confiar el control de la constitucionalidad al Congreso General y a la Suprema Corte, aunque no se habló de controversias constitucionales (Art. 22, 23 y 24). Entre el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857 encontramos dos antecedentes de las controversias Constitucionales entre entidades Federativas. El primero se encuentra en el artículo 98, fracción I, del *Estatuto Orgánico Provisional del 15 de mayo 1856*, que establecía como facultades de la SCJ: conocer de las diferencias que pudieran suscitarse entre dos o más estados, siempre y cuando éstas se redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en el que debería recaer formal sentencia<sup>30</sup>. El segundo antecedente está en el artículo 100 del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856*<sup>31</sup>. En los hechos, este periodo de las controversias estuvo marcado no solo por las imprecisiones jurídicas y por las limitaciones propias del poder judicial (y por tanto de la Corte), sino por la inestabilidad del régimen donde no podía imponerse el proyecto federal.

#### **De la Constitución de 1857 a 1917.**

En 1857 se estableció la facultad de la SCJ para el conocimiento exclusivo y resolución de las Controversias entre dos o más estados, y en las que la Unión fuera parte (artículo 98). Desapareció el sistema de control por órgano político que estableció el artículo 102 del Acta de Reformas de 1847. A los Tribunales de Circuito, Distrito y de la SCJ, les correspondería conocer las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. La SCJ conocía de estos asuntos como tribunal de apelación o en última instancia. Se adoptó la fórmula de Otero como texto del artículo 102, estableciendo el Juicio de Amparo. La SCJ dirimía las cuestiones de competencia entre los tribunales de la Federación, entre estos y los tribunales estatales, o entre los de un estado con otro (artículo 101). Hasta 1917 no hubo modificaciones de fondo al respecto del tema. El Código de Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895 estableció la organización y

<sup>30</sup> Leyes, tomo 2, p. 467.

<sup>31</sup> "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de *las controversias que se susciten de un Estado con otro; de aquellas en que la Unión fuere parte; de las que se refieren a los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras*" Leyes, tomo 2, p. 482

competencia del Poder Judicial Federal; el Código de Procedimientos Civiles del 3 de octubre de 1900 determinó (artículo 54) la competencia de la SCJ limitándola solo a los casos del artículo 101 constitucional, dejando a la Segunda Sala, en segunda instancia, *las controversias constitucionales entre poderes*; y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 16 de diciembre de 1908 estableció que en el Pleno SCJ resolvería las controversias de Amparo, manteniendo en las condiciones anteriores las controversias entre poderes.

Los resultados de este periodo son muy similares a los de la etapa anterior. Aunque ampliaron las controversias a las que la federación fuera parte, aun no estaban bien delimitadas sus diferencias con las controversias políticas y las particulares, y eran muy imprecisos los procedimientos. En lo hechos no había una clara diferencia entre el juicio de amparo y las controversias constitucionales (ver nota 22). Además, las condiciones del país siguieron siendo muy inestables; y si dejaron de serlo, fue porque Porfirio Díaz fue paulatinamente centralizando el poder y secuestrando facultades a los gobiernos locales, dejándolos sin la posibilidad de protesta.

### **1.1.2.3. Las controversias constitucionales en la Constitución de 1917.**

La Constitución de 1917 consagra la división de poderes en los artículos 49, 115, 116 y 122 constitucionales, y tiene por objeto la asignación de atribuciones y competencias entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo. Las controversias quedan establecidas a partir del artículo 105, que en su versión original establecía:

“Artículo 105. Corresponde sólo 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.”

Podemos observar que no hay diferencias con el artículo 98 de la constitución de 1857, salvo en la posibilidad de conocer la controversias entre los poderes de un mismo estado. Después, de 1917 el artículo 105 tuvo tres reformas hasta 1994. El 26 de octubre de 1967, se reformó la frase final del artículo, respecto que corresponde a la SCJN. conocer de los conflictos que surjan entre la Federación y uno o más Estados, así como en aquellos en que la Federación sea parte “en los

casos que establezca la Ley". El 23 de octubre de 1993, se reformo en lo relativo a la competencia de la SCJN, para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados "y el Distrito Federal". La última reforma, el 31 de diciembre de 1994, se facultó a la SCJ para conocer sobre las controversias entre la Federación, Estados, Municipios y Poderes Federales. Todo esto de una manera muy amplia, pero eso lo veremos más adelante. Aunque podemos observar que las violaciones de que tratamos pueden adoptar alguna de las siguientes modalidades:

1) Controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales entre alguno de los tres poderes federales con respecto a cualquiera de los otros poderes federales. 2) *Controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales entre los poderes federales con respecto a los poderes locales (estatales, del Distrito Federal y/o municipal), y viceversa.* 3) Controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales entre uno de los poderes locales (Estado, Distrito Federal y/o municipio) con respecto a algún otro poder local. Y, 4) Controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales entre los poderes de un mismo estado, Distrito Federal y/o municipio.

En este sentido, existe una discusión sobre el grado de relación entre el federalismo y las controversias constitucionales. Algunos autores coinciden en que las controversias que implican "verdaderamente" al federalismo son las suscitadas entre el gobierno central y los gobiernos locales<sup>32</sup>. Sin apegarnos a esta postura de manera tajante, podemos afirmar que no hay duda que el orden federal está *directamente* implicado en todas las controversias en que un poder federal, o la federación como tal, es parte. En estos casos se pone en juego el origen de competencias del federalismo: los estados entre sí, y con el poder central. Los casos que se refieren a controversias entre poderes y órganos del mismo orden, e incluso el caso más recurrente, el que se da entre un estado con uno de sus municipios, no tienen una relación tan directa con el orden federal; ya que pueden estar sometidos antes a las disposiciones legales locales.

---

<sup>32</sup> Así lo afirma Héctor Fix Fierro, en Controversias Constitucionales y Federalismo. Un Análisis jurídico-político. Ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano: El Municipio hacia el Siglo XXI. revisado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Esto es importante, ya que los municipios, como base de la división territorial y la organización política de los estados, están sometidos (por no tratarse de "entidades soberanas") sobre todo al legislativo estatal. Sin embargo, como la institución del municipio está consagrada en la Constitución federal, que además le confiere expresamente un ámbito de competencia y autonomía propia frente a los estados (e implícitamente frente a la Federación) que se manifiesta en múltiples garantías institucionales. El orden federal resulta implicado y por ello, la posibilidad de que los municipios sean parte en las controversias constitucionales, es un medio para defender su ámbito de autonomía. Este tipo de controversia es el más nutrido.

En fin, una vez visto el problema del federalismo, desde su origen, como una cuestión formal (jurídica) con dos propuestas de organización del gobierno entre el central y los locales, lo que resulta más pertinente, es observar la dinámica centralización-descentralización a través de la relación de los poderes federales con los locales, sean estos estatales o municipales. Esto es más claro en el siglo XX. La reconstrucción del estado nacional con apoyo en un gobierno central y las facultades para tal misión así lo evidencian.

## 1.2. Federalismo y controversias constitucionales después de 1917.

La Revolución de 1910 fue un movimiento descentralizador que fragmentó el Estado nacional construido por Díaz y renovó el discurso y la práctica federalista. Sin embargo, la reconstrucción del Estado "revolucionario" invirtió las cosas, al centralizar el poder el gobierno federal, particularmente desde la década de los 40, con el "despegue" del desarrollo nacional.<sup>33</sup> Las controversias constitucionales

<sup>33</sup> La revolución ha sido estudiada desde muchas perspectivas académicas, ideológicas e incluso políticas. Unos autores analizan las causas y efectos del movimiento de 1910 desde el paradigma de la *revolución*, cuestionando el hecho mismo. Otros, desde una perspectiva *desarrollista*, lo dan por hecho y dedican su investigación más bien a evaluar la revolución mexicana a partir de los cambios logrados. En el primer grupo se encuentran los estudios de la revolución mexicana básicamente causales, militares, e ideológicas. Ejemplo de estos autores son: Adolfo Gilly en *La Revolución interrumpida*, Arnaldo Córdoba en *La ideología de la revolución mexicana*, Francôise Xavier Guerra en *El antiguo régimen y la revolución*, Alan Knight en *La revolución mexicana*, Jesús Silva Herzog en *Historia mínima de la revolución mexicana*, Friederich Katz en *Pancho Villa*, y John Womack en *Zapata y la revolución mexicana*. En la *perspectiva desarrollista* encontramos autores como Roger Hansen en *La política del desarrollo mexicano*, Raymond Vernon en *El dilema del desarrollo en México*, y James Wilkie en *La revolución mexicana y el gasto federal*. Aun con diferencias, todos coinciden en 3 puntos: la revolución mexicana fue un movimiento de la periferia contra el centralismo del porfiriato; el partido oficial fue el eje de acción política para la posterior centralización; y, se produjeron cambios estructurales que llegaron con la transición pacífica del poder, el sostenido desarrollo económico del país y la organización social a través de grandes organizaciones nacionales, todo lo cual permitió construir un Estado nacional fuerte, con un gobierno

reflejaron este proceso: aparecen en 1918 y desaparecen en la década de los años 40. Identificaremos los instrumentos que utilizó el gobierno federal para centralizar el poder a partir de la estrategia de desarrollo económico nacional, particularmente las reformas constitucionales (que ampliaron las facultades de los poderes centrales) y el sistema hacendario centralizado (que dio al gobierno federal casi todos los recursos económicos), consolidada con la planificación de la economía y el crecimiento del sector paraestatal. Estos procesos dieron la legitimidad del régimen más allá de lo electoral. Nos ocuparemos sólo de su relación con la centralización, para comprender la desaparición de las controversias; y revisaremos las controversias en sus determinaciones jurídicas y políticas.

### **1.2.1 Revolución mexicana, estado nacional, desarrollo y centralización.**

Vimos que la centralización de facultades en un gobierno es clave para la construcción del Estado nación moderno. Esto parecía darse en el porfiriato pero tal régimen se montó en estructuras tradicionales (iglesia, ejército y latifundistas). A pesar de esto, parecía que el país se desarrollaba. La revolución interrumpió el desarrollo del Estado, el gobierno y la economía, y la reconstrucción de estos enfrentó a la inexistencia de capacidades salvo las delimitadas por la Constitución de 1917. Después de la sangrienta década de los años 10, las siguientes tres décadas hubo una gradual centralización de facultades en el gobierno federal, con el pretexto de hacer los cambios estructurales demandados por la misma revolución. En los años 40, el gobierno federal había ya controlado los recursos políticos, jurídicos, financieros y de programación. Se podía hablar ya de un Estado nacional, cuya legitimidad se fundaría en un desarrollo económico con crecimiento sostenido. En este proceso tuvo un papel nodal el "milagro mexicano" como pista de despegue del crecimiento económico. La planificación económica sería el pretexto para seguir

---

central fortísimo. Esta perspectiva desarrollista y la 3ª coincidencia son las que más interesan por simple razones. No nos ocupa cuestionar la revolución (todos aceptan su carácter localista) y el proceso de desarrollo puede explicar la legitimidad del régimen. No profundizaremos en el papel del partido revolucionario porque, además de ser la línea más estudiada, la centralización de los instrumentos del gobierno fueron de la mano del argumento del desarrollo económico. Nos movemos con Hansen: "Presenta dificultades evidentes el intento de analizar la interacción de los sistemas político y económico de México, cuando hay una controversia fundamental acerca de la naturaleza del sistema político; sin embargo, ello también puede implicar ventajas... Un análisis de la estrategia del desarrollo en México y sus efectos sobre la riqueza, permite averiguar mucho acerca del modo en que se han distribuido los frutos de treinta años de rápido crecimiento, y ese conocimiento a su vez arroja mucha luz sobre el oscuro mundo de la política mexicana". *Op. Cit* p. Tanto Este autor como Raymond Vernon coinciden en su investigación en separar de 1910 a 1940 y de este año en adelante.

el esquema de participación del Estado en la economía, aunque este proceso empezó desde los años 20, paralelamente al proceso político, jurídico y fiscal.

En general, la centralización se logró sometiendo a los caciques locales, que controlaban tropas propias y organizaciones obreras y campesinas locales, lo que se traducía en control político regional<sup>34</sup>. El partido oficial fue el instrumento político para la institucionalización de los conflictos, la cual permitió desarrollo económico<sup>35</sup>. Con él PNR llegó la última revuelta militar de cierta importancia (la escobarista)<sup>36</sup>, el control del congreso<sup>37</sup> y la organización de las masas populares en el gran partido<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Juan Molinar Horcasitas escribe que no concuerda con la hipótesis "continuista" de la política mexicana, la cual entiende al sistema político mexicano como un régimen ininterrumpido desde 1917 (Constitución), 1920 ("fin de la revolución"), o 1929 ("inicio de la institucionalización"). Él más bien entiende el sistema político a través de 2 periodos diferenciados, mediados por una transición de tres lustros. El primer periodo corre de 1915-1917 hasta 1933-1935. El segundo, de 1947-1948 hasta mediados de la década de los 90. El periodo transicional se movió, a su vez, en 2 direcciones opuestas: el cardenismo, con su proyecto nacional; y el avilacananachismo y la primera parte del alemanisco, que desmantelaron económica y políticamente a aquel. La manera más sintética de diferenciar los 2 periodos (con el transicional en medio) es que, "el primero era sistema político caracterizado por una articulación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas, mientras el segundo tiene una articulación muy centralizada de instituciones y fuerzas políticas más concentradas". En esta diferencia destacan 2 elementos: la diarquía del poder y la escisión en la élite ante la sucesión. En el primer periodo, existió en el poder central una diarquía hasta 1935; es decir una competencia entre el poder formal (presidente), y el informal (caudillo), salvo en la presidencia de Obregón, que era ambas cosas, y de ahí su gran poder. Esta diarquía tuvo su final con el triunfo de Cárdenas frente a Calles. En el segundo periodo era claramente un poder centralizado en el presidente sin contrapesos realmente fuertes de convocatoria o decisión. Destaca en este sentido, que entre ambas situaciones, si bien el presidente fue una figura central indisputada, careció de la facultad no escrita de decidir a su sucesor; ni Cárdenas ni Ávila Camacho ni quizá ni Alemán pudieron controlar férreamente la sucesión. Tanto en 1940, en 1946 y en 1952 la decisión presidencial sobre su sucesión provocó una escisión en la élite posrevolucionaria que se "expresó por la vía electoral pues el camino de las armas ya no tenía perspectivas". La relación entre federación y estados (o poderes locales) fue también cualitativamente diferente en el primer régimen y en el postalemanista. En el primer régimen no sólo existía una diarquía en el centro, sino que también existía un equilibrio de fuerzas centro-regiones mucho menos favorable al presidente que lo que es hoy. En más de una ocasión, alguna figura regional importante... o grupo regional dominante, pudo imponer en su región decisiones y prácticas políticas no sólo diferentes sino incluso opuestas a las establecidas por el presidente en turno. En los años que corren entre la crisis Calles-Cárdenas de 1935 hasta la primera mitad del sexenio de Miguel Alemán, esta situación fue modificándose, hasta que el centro impuso su absoluta hegemonía política sobre las regiones". El tiempo de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. México, 1991. Ediciones Cal y Arena, p. 20.

<sup>35</sup> Hansen es muy claro cuando afirma que: "Cuando se trata de la esfera política, casi no es exagerado afirmar que la propia estabilidad política ha sido institucionalizada. El mecanismo para lograr la estabilidad asumió la forma de un partido político que ahora se llama Partido Revolucionario Institucional o PRI. Desde la fecha de su creación en 1929, se ha utilizado para controlar la evolución política de la sociedad mexicana, en una forma tan favorable para los lineamientos del desarrollo económico mexicano que durante los últimos treinta años no ha surgido ninguna presión o crisis importante, de naturaleza sociopolítica, que obstruya el curso del crecimiento económico. Este notable comportamiento provocaría admiración -aunque no necesariamente aprobación- en cualquier ambiente sociocultural; en el contexto latinoamericano es particularmente impresionante. En la esfera económica surgieron varias instituciones que también iban a desempeñar un papel destacado en la fase posterior a 1940 del desarrollo económico." Op. Cit., pp. 48-49.

<sup>36</sup> Este proceso de sometimiento es uno de los temas principales del libro de John Foster Dulles, Ayer en México.

<sup>37</sup> Dulles y, más específicamente, Jeffrey Weldon, se ocupan del tema. Este último demuestra a través de un exhaustivo análisis del proceso legislativo entre 1917 y 1940 como, antes de los años 30, el presidente no controlaba el congreso, y la creación del PNR fue el factor más determinante. Lo hace en El presidente como legislador, 1917-1930, en Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie 1, Volumen 1, tomo 3: El Poder

Además, el proceso de centralización política y económica se apoyó en lo jurídico y lo fiscal. De hecho, las reformas constitucionales iniciaron, formalmente, tal proceso y legitimaron las acciones del gobierno central. Por su parte, el centralismo fiscal, se fue traduciendo en acciones reales del gobierno federal a través del gasto. Así, con un exitoso milagro económico, se fue construyendo una legitimidad del régimen. En sentido inverso, la crisis económica trajo pluralidad y descentralización; el presupuesto ha sido el más recurrido en las controversias desde 1994; y, finalmente, es la Constitución la que dispone las facultades de cada nivel de gobierno.

### **1.2.1.1. Desarrollo y estabilidad: la legitimidad del régimen.**

En la mayoría de los países subdesarrollados con un sistema económico mixto y con una forma de gobierno pretendidamente democrática, el Estado ha tenido un grado de intervención en la economía mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal clásica. Éste sistema supone la expansión del sector público, la importancia cuantitativa y cualitativa que va adquiriendo y la carga de responsabilidades que la política de desarrollo deposita en él. El Estado es un importante productor de bienes y servicios que administra elevadas cuotas de la inversión nacional, circunstancia que le confiere trascendencia en la formación y uso de la renta nacional. Se nota, pues, una creciente responsabilidad del Estado (y del gobierno) en la conducción del proceso de desarrollo económico, a través de la ejecución de actividades, para el logro de metas, especialmente en materia de prestaciones de servicios sociales, abastecimiento de insumos de uso difundido e instalación de infraestructura. La importante masa de recursos físicos y financieros que moviliza el sector público lleva al primer plano el problema de su asignación, la eficiencia de su empleo, las motivaciones que dinamizan la acción del sector público, el papel que le corresponde en la estrategia del desarrollo y su relación con el sector privado. Además, los recursos en los cuales dispone el gobierno son limitados, y la necesidad de que los gastos fiscales promuevan y estimulen el desarrollo económico

---

*Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997.

<sup>38</sup> Hansen Op.cit. pp.125-173. Y R. Vernon nos dice al respecto de los sectores del PRI que cada uno con su complemento de unidades estatales y locales. A cada sector se le asignaba determinado número de cargos públicos en los gobiernos estatal y nacional, y cada uno proporcionaba los candidatos necesarios para presentarse a elección para su cargo. Más adelante, durante la administración durante la administración de Cárdenas, el sector militar fue abandonado como una entidad. Op. Cit.

en los países en vías de desarrollo es apremiante, por consecuencia es esencial que se examine cuidadosamente la composición y destino del gasto público.

En el caso mexicano, desde la revolución, el desarrollo económico se divide en cuatro periodos históricos: de *Reconstrucción* (1917-1933); la *Transición cardenista* (1934-1940); de *Crecimiento hacia dentro* (1938-1988), con sus fases: de "despegue" (1938-1954), "desarrollo estabilizador" (1955-1970), y "agotamiento y crisis" (1970-1988); y, por último, *Neoliberal* (desde 1988). Esta división parte de que la revolución destruyó la economía nacional, pero afloraron las demandas económicas y sociales que fueron plasmadas en la Constitución de 1917<sup>39</sup>. Desde los años 40, el régimen se consolidaría y legitimaría con una estrategia de desarrollo económico, a través de la planificación de la economía.

La participación del Estado en la economía de la nación es uno de los capítulos más importantes desde la Constitución de 1917. Fue desde el periodo de *reconstrucción* (1917-1933) que los gobiernos de la revolución se abocaron a la tarea de reglamentar y aplicar nuevas normas jurídicas, en medio de los grandes conflictos político-sociales internos surgidos en el proceso de consolidación del poder de la familia revolucionaria, y frente a la férrea oposición de quienes, extranjeros y nacionales, veían afectados sus intereses por la aplicación del nuevo orden jurídico. Los últimos años de esta etapa, entre 1930 y 1934, coinciden con los momentos más difíciles que experimentara la economía mundial como efecto de la gran depresión, iniciada en Estados Unidos en octubre de 1929. Este fenómeno, aunque en principio tuvo efectos negativos sobre la economía mexicana, afectó de manera primordial las áreas productivas de la inversión extranjera directa dedicadas al sector externo, y en mucho menor medida a las de capital mexicano orientadas al consumo interno, las cuales resultaron favorecidas, ante la necesidad de satisfacer la demanda nacional con productos elaborados en México.

---

<sup>39</sup> Podemos observar que no hay gran diferencias con la división hecha por Molinar desde la perspectiva política. El primer régimen o periodo que éste establece (1915-1917 hasta 1933-1935) coincide con el periodo de *Reconstrucción*. El periodo de transición, en su fase cardenista, coincide precisamente con la transición económica cardenista; y, en su fase avilacamachista-alemanista (1940-1947), abarca parte del *despegue* del "crecimiento hacia adentro". El periodo que Molinar establece como de régimen consolidado (desde 1940 hasta mediados de los 90) ocupa el resto del desarrollo nacional. Lo más esencial es que coincide el *crecimiento hacia dentro* con la consolidación del régimen. Esto mismo sostienen muchos autores, como Hansen y Vernon; y, a lo largo de distintos artículos, Fernando Pérez Correa.

En el periodo de *transición*, Lázaro Cárdenas cambió la política económica, con un nuevo modelo de crecimiento. En lo interno, había ya las condiciones necesarias para la consolidación de las instituciones políticas. En las relaciones con el exterior, el gobierno cardenista supo aprovechar la coyuntura de los serios problemas por los que atravesaban los países capitalistas, con motivo de la Gran Depresión y la creciente amenaza nazi-fascista, para llevar a cabo la política de nacionalizaciones (ferrocarrilera, petrolera y agraria), respaldada por la Constitución de 1917. Los años del gobierno de Cárdenas coinciden con el momento de auge de la teoría de la economía mixta, puesta en práctica en México en el marco del Capitalismo de Estado que había empezado a gestarse años antes, dentro de las políticas económicas dirigidas por Calles. Así, el conjunto de acciones realizadas por Cárdenas, tanto de índole económica como política y social, e incluso ideológica, sentaron las bases para el inicio de modelo de crecimiento que dominaría el escenario mexicano durante más de 40 años.

El modelo de *crecimiento hacia dentro* se dio en virtud de la situación de crisis en las naciones capitalistas y en el contexto de la economía mixta. Los gobiernos de algunos países latinoamericanos (Brasil, Argentina y México) decidieron impulsar el desarrollo de la economía nacional, dentro de una política denominada "industrialización sustitutiva de importaciones". Ésta consistía en sustituir los artículos manufacturados de procedencia extranjera por artículos de la misma naturaleza fabricados por la industria nacional. Implicó acciones gubernamentales de fomento a la industria privada incluyendo, de manera primordial, el *proteccionismo económico*, para mantener a salvo la industria nacional de la competencia extranjera. Esta política fue determinante para el *crecimiento hacia dentro*. Los países que la adoptaron, se consideraron como "en vías de desarrollo".

El fase de "despegue" (1938-1954) coincide en el orden mundial con los años de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea; fenómenos que no sólo condujeron a un incremento en la demanda mundial de recursos naturales de México, sino que, al reorientar la actividad productiva de las potencias industriales hacia la producción bélica, generó la necesidad y la posibilidad de expandir la industria manufacturera mexicana para abastecer el mercado doméstico. A partir de este "despegue", la participación activa del Estado no sólo implicó el establecimiento de políticas

macroeconómicas favorables al sector privado, sino también la creación de empresas paraestatales, encaminadas originalmente a manejar las áreas consideradas como claves para la producción, tales como los energéticos y la infraestructura de transporte. El hecho de detener la espiral precios/salarios sin detener el crecimiento de la economía, se entendió como un "milagro", una hazaña que otros países latinoamericanos en vía de desarrollo no habían podido lograr.

En la fase del "desarrollo estabilizador", se pretendió mantener el equilibrio en la política, la economía y el orden social, a fin de que se mantuviera el modelo de crecimiento. Desde los años 40, el sector público jugó un papel de importantísimo en el proceso de desarrollo económico de México, por los menos hasta el primer lustro de los años 80. Dichas funciones pasaron de las actividades tradicionales, tales como la administración del erario público, de la justicia y de la seguridad interna y externa del país, al despeño como agente promotor del desarrollo económico<sup>40</sup>. Desde 1940, el sector público contribuyó en la formación total del capital fijo bruto.<sup>41</sup>

El presupuesto gubernamental de gastos fue el instrumento más directo para influir sobre los diversos sectores de la economía a fin de que mediante una asignación de recursos se encaucen a la orientación prevista.<sup>42</sup> La participación estatal en la

---

<sup>40</sup> Este es el marco de James Wilkie (Op. Cit) para analizar el cambio social a través del gasto federal, tomando en consideración las medidas de política económica del gobierno federal. Reflejada ésta claramente en la forma en que el gobierno distribuye el gasto, entre sus diferentes funciones y en el grado en que con dichas medidas, estimule y promueva a determinados sectores la economía o a determinado grupo social. Wilkie procede de acuerdo clasificar cada periodo presidencial de acuerdo al llamado gasto funcional: social, administrativo y económico. Considera que antes de la década de los 30 las funciones eran meramente administrativas y por lo tanto, los gastos del gobierno federal, eran absorbidos en su mayoría por dicha función; y que al inicio del presente siglo, aunque hay un deseo fuerte por parte del gobierno por participar más activamente en el desarrollo económico del país, las condiciones sociales y políticas que imperaban en dicha época obstaculizaban dicha tarea: tales entre otros grandes grupos sociales descontentos, porque sus demandas y necesidades no eran satisfechas. Además, una gran inestabilidad política, reflejada ésta última en un desacuerdo muy marcado sobre la forma en que debería implementarse el desarrollo económico del país, entre los líderes de la Revolución.

<sup>41</sup> Fue disminuyendo desde ese año pero el porcentaje en relación con la inversión privada y fue el mismo (30% y 70% respectivamente, del 19.6% del total, en promedio entre 1940 y 1967). Además, el gobierno había establecido instituciones y políticas que, indirectamente, impulsaron y sostuvieron la dinámica del sector privado. Roger Hansen, Op. Cit. p. 61.

<sup>42</sup> La historia del sistema fiscal mexicano se divide en 2 etapas. La primera llega hasta 1980 y es donde podemos encontrar los antecedentes del actual sistema de Coordinación Fiscal. Aquí ubicamos las Convenciones Nacionales Fiscales (de 1925, 1933 y 1947) cuyo objetivo fundamental fue establecer un sistema armónico donde no existiera la concurrencia impositiva de los 3 niveles de gobierno pero lo que trajeron consigo fue, en realidad, la centralización fiscal. La segunda etapa se considera a partir de 1980, al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que estableció de manera sistemática la participación que deberían recibir los estados y los municipios, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema es importante en la medida que las participaciones se han convertido en el principal medio de financiamiento de las haciendas públicas locales.

formación del capital jugó un importante papel en el proceso de desenvolvimiento del desarrollo adoptado en un momento dado, y de los resultados obtenidos al aplicar ciertas medidas para cumplir con dicha estrategia. Si ésta se manifiesta y ejecuta a través de su presupuesto de egresos, es entonces importante analizar dicho presupuesto para detectar la consistencia que existe entre la estrategia y los resultados obtenidos<sup>43</sup>. Si hablamos de resultados, basta decir que la tasa de crecimiento del PIB registrada por la actividad económica de México, fue cercana al 7% desde la década de 1940 hasta los años 60 y de casi 6% entre 1970 y 1982, pero cayó a 1.5%, entre 1982 y 1994<sup>44</sup>. Estos años de crecimiento de la economía (1940-1970), se caracterizaron por factores dinámicos: la inflación crónica que padeció el país, el impacto de la Segunda Guerra Mundial, la sustitución de importaciones y la protección del mercado nacional, y un aumento creciente de la participación de los gastos del gobierno federal. El sector paraestatal creció impresionantemente, hasta los años 70.

**Empresas paraestatales 1917-1988<sup>45</sup>**

PERIODO	CREADAS O ABSORBIDAS	EXISTENTES
1917-1930	12	12
1930-1940	45	57
1940-1952	101	158
1953-1958	101	259
1959-1964	232	491
1970-1976	354	854
1976-1982	301	1155

La fase de "agotamiento y crisis" (1970-1988), del periodo de *crecimiento hacia dentro*, tuvo otra cara. Se hicieron sentir tensiones en el modelo de crecimiento. Se hicieron evidentes las contradicciones del modelo económico y también las de carácter sociopolítico. El déficit externo rebasó el 4% del PIB y la inflación mostraba signos de aceleración<sup>46</sup>, al tiempo que el régimen político entraba en una severa

<sup>43</sup> J. Wilkie sostiene que el presupuesto funcional, refleja en última instancia el orden de prioridades que el gobierno otorga a las diversas funciones que tiene que realizar para acelerar el desarrollo económico del país. Por su parte, R. Hansen afirma que el presupuesto del gobierno federal es un instrumento de gran importancia, dentro de la política fiscal, con que cuentan los países subdesarrollados, con un sistema capitalista de economía mixta. Después de la comprensión clara, de los objetivos que tengan dichos países para lograr su desarrollo económico, dependerá la flexibilidad fiscal, y sobre todo la política de gastos de los gobiernos centrales.

<sup>44</sup> Datos calculados a partir de Estadísticas históricas de México, INEGI, 1983 para antes de 1981, e Informes anuales del banco de México desde 1982.

<sup>45</sup> Datos de 1917 a 1988 de Elia Marúm Espinosa. "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública", en *El nuevo estado mexicano*, vol. I. Estado y economía. Jorge Alfonso Alonso *et al.*, Editorial Nueva Imagen, México, 1992. Datos de 1988-1993.

<sup>46</sup> Desde 1960 y antes de 1973, la inflación (de acuerdo al índice nacional de precios) no subió de 5.48. En 1973 llegó a 21.31, manteniéndose en menos de 30 hasta 1982, cuando llegó a 98.87 y 160 en 1987, en *México y el*

crisis de legitimidad como consecuencia de la solución de la fuerza en 1968, la cual restó considerablemente la credibilidad de hacia el gobierno. De ahí en adelante, ya no se recuperaría el crecimiento (salvo el efímero auge petrolero en la primera mitad del gobierno de López Portillo), la economía mexicana cayó estrepitosamente. En los años 70, la economía de los países industrializados cambió de rumbo. La teoría del Estado de bienestar dio paso a la perspectiva de tendencia neoliberal. En lo interno, las políticas macroeconómicas de los gobiernos mexicanos en ese lapso, se apoyaron (al contrario de la tendencia en el exterior) en aumentar la intervención estatal y en la expansión del gasto público (como vimos con la paraestatales<sup>47</sup>). El periodo cierra en 1988, al terminar el gobierno de De la Madrid, aunque desde 1985, con el ingreso de México al GATT, se había iniciado el abandono de la estrategia sustitutiva de importaciones para orientarse progresivamente, con el comienzo de la desincorporación de empresas paraestatales, en busca de la recuperación económica.

En los órdenes político y social hubo notables diferencias entre un sexenio y otro; pero, en general, el gobierno mostró una tendencia de apertura y conciliación, tratando de evitar que se repitieran las muestras de inconformidad social que habían sacudido el país. Además de esto, a pesar de los signos favorables en el comportamiento de la economía y la rápida industrialización del país, la política de *sustitución de importaciones* implicó al mismo tiempo la existencia de un mercado interno cautivo que propició la fabricación de productos cuya calidad no cumplía con las normas internacionales y con precios por encima de los niveles vigentes en el mercado mundial. De cualquier forma, las tres décadas de crecimiento trajeron al régimen una buena carga de legitimidad. El *milagro mexicano* protegió el mercado interno de la competencia exterior y de ello se beneficiaron directamente los empresarios nacionales. Aumentó el nivel de vida de la población en su conjunto, emergiendo nuevas clases sociales, como los obreros y la clase media; al tiempo que se dio una gran explosión urbana<sup>48</sup>. Siendo empresarios, obreros y clase media,

---

Tratado Trilateral de Libre Comercio: Impacto social. de Eduardo Andere y Georgina Kessel, ITAM/McGraw-Hill, México, 1992, p. 7.

<sup>47</sup> Basta decir que las empresas paraestatales, en 1982, eran responsables del 13% del PIB, sin incluir el petróleo (que producía el 3.9%) En: México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, coordinado por Alberto Azif Nassif, Miguel CIESAS/Ángel Porrúa, México, 2003, p. 247.

<sup>48</sup> La población había crecido más que en ningún país, en 1921 era 14 millones de mexicanos, para 1970 48 y, en 1980 casi 67. En cuanto a la urbanización En 1921, la población rural era de 68.8% contra 31.2%; en 1940 eran

los grandes beneficiarios del desarrollo sostenido, no se cuestionaba mucho la falta de desarrollo político, lo cual se apuntalaba mediante las elecciones.<sup>49</sup>

En este último aspecto, el Partido Oficial conseguía victorias apabullantes en todos los ámbitos de gobierno, con lo que conseguía un gran control político a través del control gubernaturas y en el Congreso de la Unión. Respecto al primer caso, basta decir que el primer gobernador de oposición fue en 1989, el panista Ernesto Ruffo Appel en Baja California. Del Congreso, Juan Molinar afirma que puede decirse que antes de la década de los 40, el legislativo tenía mucho más autonomía y pluralidad que en el régimen actual. Esto era consecuencia, precisamente, de que el Congreso era uno de los espacios privilegiados de la lucha política entre las partes de lo que Molinar llamó diarquía (entre caudillo y presidente) y la compleja red de poderes locales. En esa medida, el Congreso fue semillero de los múltiples partidos parlamentarios que dominaron el periodo. Después de 1940 ya no fue así<sup>50</sup>.

Si bien la Cámara de Diputados tenía amplísimas facultades, era controlada, a su vez, por el Presidente. La Cámara de Senadores, que era también controlada por el ejecutivo, tenía (¡simplemente!) la facultad de desaparecer poderes en una entidad. Ahora bien, para ganar el Congreso y las gubernaturas, el régimen se sirvió no solo de la alquimia electoral, sino fundamentalmente del partido. De entrada, la cobertura

---

64.9 contra 35%, respectivamente, para 1950, 57.4% contra 42.6%; en 1960, se invirtió ligeramente, con 49.3% contra 50.7%; en 1970 ya era claramente urbana, con 41.3 contra 58.7%; y así siguió en 1980, con 33.75 contra 66.3%. Respecto a las ocupaciones, los datos muestran claramente la disminución de campesinos y obreros. Por sector (primario, secundario, terciario y no especificado), los datos porcentuales se presentan así: 1921, 71.43, 11.49, 9.30 y 7.78; 1940, 65.39, 12.73, 19.07 y 2.79; 1970, 39.39, 22.95, 31.88 y 5.77, y, 1980, 25.98, 20.35, 23.81 y 29.86. Datos de las Estadísticas históricas de México, INEGI, 1982, p. 33, y 251.

<sup>49</sup> Carlos Alba y Enrique Valencia observan que "el desempeño positivo que tuvo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, "en cuanto al crecimiento económico y la movilidad social, junto con la política social ligada al dinamismo económico y al lado del corporativismo estatal, el clientelismo y la ideología de la Revolución mexicana, contribuyeron a la permanencia del régimen político autoritario, el cual se caracterizó por la preeminencia del presidencialismo y el partido de Estado. Al mismo tiempo que el modelo sustitutivo generaba crecimiento y movilidad social, la política social, centrada en la seguridad social obtenida en el empleo, permitía la reproducción del capital de vida de los individuos beneficiados: la dinámica en la creación de empleo permitía ampliar la cobertura de estas actividades reproductivas; para los sectores no incorporados en el empleo asalariado y la seguridad social estaban las oportunidades de migración y la tolerancia a la economía informal, y en un extremo los apoyos de asistencia pública y privada. El crecimiento y este rectángulo de regulación social colaboraron a la reproducción del régimen no democrático". En Alberto Azif Nassif, *Op. Cit.* pp. 317-318.

<sup>50</sup> Molinar menciona: "recuerdese como señala González Casanova, que desde 1940 hasta la fecha ninguna iniciativa presidencial ha sido rechazada por el Congreso y que el Poder Ejecutivo ha asumido la mayor parte de la función legislativa nacional (en términos de iniciativas presentadas y leyes aprobadas). Durante el primer régimen en cambio, varios presidentes vieron que el Congreso rechazaba iniciativas suyas o modificaba sustancialmente". *Op. Cit.* p 21

del Partido oficial en los distritos era muy superior a la de los contrincantes, otros solo hacían juego al régimen, y se eliminó a los partidos regionales y a los adherentes. Ya entre 1946 y 1952 fueron registrados solo 14 partidos nacionales, de los cuales 9 contendieron en sólo en una elección con registro provisional<sup>51</sup>. En lo que Molinar llama el periodo de *formación de régimen hegemónico (1946-1963)*, sólo el PRI tenía cobertura de 100% en todas las lecciones entre 1946 y 1961 (salvo en 1952, con 99.4%, es decir menos 2 distritos); la segunda fuerza (el PAN) empezó en 1946 con 43.5% y terminó con 55.1% en 1961 (con un máximo de 88.2% en 1952<sup>52</sup>). Esto ayudo a que el PRI arrasara en el porcentaje de elecciones para la Cámara de Diputados, por lo menos hasta 1988. Sí bien, en 1970, el PRI obtuvo solo el 69.70%, en 1973 se recuperó con 80.10%; aunque desde 1976 no alcanzaría porcentajes mayores a 69% (1979 y 1982); para una caída a 50.31% en 1985. La segunda fuerza (PAN), no era peligro con su 15.60%; menos cuando, en 1988, el PRI se recupero con 61.43%. Después de 1988, el PRI no alcanzaría más de 51%, hasta su caída en el año 2000. Pero antes de la crisis del régimen, las diferencias fueron abismales, y se acentuaron en la medida que se tradujeron en porcentaje de Diputados y número de cúrules. (ver cuadro pagina 135).

Sin embargo, en sentido inverso a como el régimen ganó legitimidad, la fue perdiendo; desde el momento en que el desarrollo económico sostenido (traducido en posibilidades de ascenso en la escala social, o por lo menos de certidumbre en los ingresos de las familias), se convirtió en crisis. Fueron los mismos grupos favorecidos por el milagro económico, también protagonistas de los movimientos sociales de descontento ante el régimen: movimientos sindicales (ferrocarrileros y electricistas) y de clase (profesionistas y estudiantes). En los años 70 el régimen entró en crisis. El país había cambiado y sus demandas también<sup>53</sup>. La centralización

<sup>51</sup> Molinar, Op. Cit. pp 32-33

<sup>52</sup> Ídem

<sup>53</sup> Fernando Pérez Correa describe este momento puntualmente: "El dinamismo del sector agrario permitió financiar las importaciones para el desarrollo, mantener equilibrada la balanza de pagos y sostener la estabilidad. Se logró una infraestructura fenomenal, los servicios de salud, educación se ampliaron brutalmente, a la par que explotó el desarrollo demográfico y la urbanización. Al concluir la década e los sesenta, México había dejado claramente atrás la sociedad rural y la economía agrícola de los años de la Revolución, y se había convertido en una sociedad urbana donde predominaban los intereses, expectativas y demandas de las clases medias". En, Temas del Federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación?, p. 53.

Por su parte, Carlos Alba y Enrique Valencia, sostienen: "Por el contrario, sería el agotamiento progresivo de ese modelo, la interrupción de la movilidad social y la caída de los niveles de bienestar, el detonador que llevaría a la sociedad mexicana -sectores populares, clases medias y elite económica- a interesarse por la política electoral y

del régimen y los mecanismos que la sostenían se cuestionaron. Un federalismo descentralizador regresaría a la escena y, con él, las controversias constitucionales. Pero antes hay otro tema clave en el proceso de legitimidad: el constitucional.

### 1.2.1.2 Las Reformas Constitucionales.<sup>54</sup>

Una reforma constitucional puede ser evaluada desde un criterio cuantitativo o cualitativo. El primero revela la suma de modificaciones a la Constitución, y depende de las distintas posibilidades de medir el proceso de reformas de la Constitución de 1917. El segundo criterio permite observar el contenido e importancia de las reformas, su orientación y trascendencia.<sup>55</sup> Partimos de que la Constitución de 1917 dio, desde su versión original, amplias facultades al Ejecutivo federal, pero fueron las reformas las que permitieron la concentración del poder en el gobierno central. Esto se ve desde la primera reforma fue al artículo 73 (julio 20 de 1921), al establecerse la posibilidad de organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias y que la Federación tendría jurisdicción sobre los planteles que estableciera, sostuviera y organizará, "sin menoscabo de la libertad que tenían los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional". Esta reforma abrió el proceso de centralización. En total hubo 113 decretos de reforma entre 1921 y 1999, para cambiar 98 artículos de los 136 que tiene la Constitución. Tan solo el Presidente de la nación inició 287 reformas (sin diferenciar si el mismo artículo se modificó más de una ocasión). El total de modificaciones fue de 389, y el artículo más reformado fue el 73, seguido el 123 y el 27, con 38, 20 y 15 modificaciones, respectivamente. Si hubo 113 decretos, entonces tenemos 1.3 en promedio anual desde 1917, y 6.5 en promedio por cada uno de los 17 Presidentes. Portes Gil y Ruiz Cortines fueron los que menos lo hicieron (1) y, Zedillo el que más (13). Revisemos las reformas de que pueden haber favorecido a los poderes centrales.

En la década de los años 20 podemos observar una actitud de equilibrio del Congreso frente al Ejecutivo. En noviembre de 1924, se decretó que la Comisión

---

buscar un cambio. Al agotarse la dinámica del crecimiento, se debilitó también el dinamismo integrador de las instituciones sociales mexicanas (especialmente en los años 90)". Alberto Azif Nassif, *Op. Cit.*, p. 318.

<sup>54</sup> Cuando no señale el artículo constitucional referido específicamente, estará entre paréntesis

<sup>55</sup> Roberto Rives Sánchez *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y por Plaza y Valdez Edits. México, 2000. p. 75.

Permanente del Congreso de la Unión podría acordar (por sí sola o a propuesta del Ejecutivo) la convocatoria del Congreso o una sola Cámara (79). Convocaría a sesiones extraordinarias del Congreso (84), quitando esta facultad al Presidente (89); quien tendría que presentar su informe en la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso (69) y no podría hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, o a alguna de sus Cámaras, cuando ejerciera funciones de cuerpo electoral o jurado; lo mismo cuando la Cámara de Diputados declarara el deber de juzgar a uno de los altos funcionarios de la Federación de delitos oficiales (72). El 27 de enero de 1927, se estableció que el candidato presidencial no podría ser presidente en funciones ni ocupar un cargo público en el año previo (82); y se prohibió la reelección para el periodo inmediato, aunque se podría ser Presidente por un periodo más (83). Esta reforma, a pesar de que parece contraria al ejecutivo, en realidad acoto los posibles candidatos para que Obregón tuviera el camino libre: bajo el principio de no reelección inmediata. El 20 de agosto de 1928, el Presidente se fortaleció: el gobierno del DF estaría su cargo y en los territorios, los gobernadores serían nombrados o removidos por él (73). También se fortaleció en relación con el Poder Judicial a través de un reacomodo de la composición de la SCJ (94). El Presidente tendría las facultad nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF y de los territorios, ambos con aprobación de la Cámara de Diputados (73) o de la Comisión Permanente (79); a los Ministros de la SCJ, con aprobación del Congreso (76), en particular del Senado (96). Además, el Ejecutivo podría pedir la destitución de Autoridades Judiciales (89), aunque lo resolverían ambas cámaras (111); la Cámara de Diputados, declarando justificadas o no tal destitución (74), y el Congreso en el caso de los Ministros de la SCJ (76). Las renuncias de los Ministros, por causas graves, serían sometidas al Ejecutivo (99), estos podrían pedir licencia (100), y sería el Senado el que conocería y aprobaría el nombramiento de un Ministro por falta temporal, defunción, renuncia o incapacidad (98). En fin, a lo largo de esta enmienda observamos el inicio del control de poder judicial por el Ejecutivo, aunque todavía con la aprobación del Legislativo; él cual sería controlado por el Ejecutivo, después, a través del PNR. El 6 de septiembre de 1929, se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de trabajo (73) y se suprimió tal facultad a las legislaturas locales, entre ellas, la del Seguro Social (123).

Para la década de los 30, la centralización era más clara. El 29 de abril se amplió el periodo para los Diputados de dos a tres años (51) y se dispuso que los Secretarios, Subsecretarios de Estado, Magistrados de la SCJN y los gobernadores no pudieran ser Diputados a menos que se separaran definitivamente de sus cargos (55). La elección de la totalidad de la cámara de Senadores sería cada seis años (56) y se impidió la reelección inmediata de Diputados y Senadores (59). Se facultó al Congreso para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional (73) y a la Comisión Permanente licenciar 30 días al Presidente y nombrar interino (79). En el Ejecutivo, después del asesinato de Obregón, en ningún caso y por ningún motivo, el Presidente, sin importar el carácter que hubiera tenido, podría volver a desempeñar ese cargo (83), estableciendo un plazo para expedir la convocatoria para la elección de Presidente interino (84) y precisando la calidad que tomaría el Presidente en los cada supuesto (85). A nivel local, se prohibió a los funcionarios municipales titulares su reelección al periodo inmediato siguiente. Y, los Gobernadores de los estados cuyo origen fuese la elección popular ordinaria o extraordinaria no podrían por ningún motivo ocupar de nuevo el cargo. Cualquiera que hubiera sido gobernador sustituto, interino, provisional o cualquier ciudadano que supiera la falta del Gobernador en los últimos dos años del periodo, podría ser electo para el periodo siguiente. (115). El 4 de noviembre de 1933 se estableció la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, la cual fijaría el salario mínimo en defecto de las comisiones especiales que se formarán en cada municipio (123). En 1934, antes de la presidencia de Cárdenas (el 10 de enero) se modificó el artículo 27 al crear una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y un cuerpo consultivo. El 18 de enero, se preparó la nacionalización de bienes al regular la adquisición de la nacionalidad mexicana (30 y 37) incorporar a las facultades del Congreso la de dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros (73). Destacó facultad de legislar sobre energía eléctrica (73) y que cualquier tratado sería aprobado por el Senado. El 22 de marzo, se establecieron los derechos sobre ciertas islas a ciertos estados (45). Ya con Cárdenas como Presidente, el 13 de diciembre, se dispuso que la educación primaria se volvería obligatoria y el Estado impartiría educación primaria, secundaria y normal; sería socialista y excluiría toda doctrina religiosa (3). Se concedieron facultades al Congreso para establecer escuelas y legislar para el adecuado funcionamiento de la Federación, los Estados y Municipios en la materia educativa

(73). En el Poder Judicial (15 de diciembre) se dispuso que los Magistrados y Jueces duraran en sus cargos 6 años, aunque serían privados de sus cargos cuando observaran mala conducta (94). El 18 de enero de 1935, se facultó al Congreso para legislar en materia cinematográfica (73). Y, el 6 de diciembre de 1937, se declaró la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terreno comunales (27).

Para lo años 40 la centralización era imparable. Desde el 11 de septiembre de 1940, el Ejecutivo nombraría y removería a los funcionarios del Ministerio Público Federal de acuerdo a la ley respectiva (40). El 9 de noviembre, se precisó que tratándose del petróleo no se expedirían concesiones y que la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación explotará dicho recurso (27). El 14 de diciembre, se dispuso que la aplicación de las leyes de trabajo correspondiera a los estados, excepto en asuntos relativos a la industria eléctrica, entre otras. Además, se estableció que los territorios se dividirían en municipalidades, y cada uno de éstos estaría a cargo de un Ayuntamiento, con la extensión territorial y número de habitantes para subsistir con sus propios recursos (73). En 1942, la Federación y el Congreso se apoderaron de facultades hacendarias. El 24 de octubre, para expedir aranceles en el comercio exterior y se establecer contribuciones (73). Los Estados podrían gravar sobre el acopio, producción y venta de tabaco en rama, pero solo en las cuotas que autorizara el Congreso; y, éste mismo y los estados, expedirían leyes para combatir el alcohol (117). El 18 de noviembre se suprimió la participación de los estados y Municipios en los impuestos sobre energía eléctrica (73) y se estableció la jurisdicción y competencia de los estados para legislar en materia de trabajo. Se dio la competencia y jurisdicción exclusiva a la Federación para legislar en las ramas eléctrica, cinematográfica, hulera, ferrocarrilera, azucarera, entre otras. Para 1943 (8 de enero) se estableció la duración de gobernadores en su cargo (52). Un año exacto después se estableció el requisito para ser candidato a cargo público de no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de cualquier estado, a menos que se separe de su cargo seis meses antes del día de la elección (82). El 10 de febrero siguiente, se facultó al Congreso para levantar y sostener la Fuerza Aérea (73); al Senado para ratificar los nombramientos de jefes superiores de la misma (76); y, al Presidente, para nombrar (con aprobación del Senado) a los oficiales del ejército, Armada y Fuerza Aérea, y disponer de la

totalidad de las mismas (89). En el Judicial (21 de septiembre), se reacomodó la SCJ en Pleno o salas (94), al suprimir el tiempo de duración en el cargo de Magistrados y Jueces del DF (73), e, increíblemente, se facultó al Presidente para poder oír en privado al funcionario judicial antes de pedir a las cámaras su destitución (111). La última reforma alemanista (21 de abril de 1945) instituyó la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica (27). Unos días después que tomó posesión (el 30 de diciembre de 1946), Ruiz Cortines implementó la supervisión del Estado en la educación superior, así como un criterio de "desarrollo armónico" con carácter democrático, nacional y humano, y extendiendo el carácter gratuito de la educación a todos los niveles que impartirá el Estado (3). En el artículo 73, se establecieron las condiciones para celebrar impresitos, destacando la limitación de los Estados y municipios para celebrarlos solo si era para obtener directamente incremento en sus ingresos. El Congreso legislaría sobre juegos con apuestas y sorteos (29 de diciembre de 1947); y establecería contribuciones especiales a la producción y consumo de cerveza (10 de febrero de 1949).

En los años 50, se afinaron detalles en torno al Presidente. Se dispuso (19 de febrero de 1951) que en casos de faltas temporales de tres meses de los Magistrados, estos serían sustituidos mediante nombramiento del Ejecutivo, con la aprobación de los Diputados o la Comisión Permanente (94). Se otorgó al Ejecutivo (28 de marzo de 1951) facultades extraordinarias para legislar (49) y al Congreso para facultar al Ejecutivo para reformar las tarifas de exportación e importación y limitar las importaciones, exportaciones y tránsito de productos en casos urgentes (130). Importantísimo fue que se estableció (17 de octubre de 1953) la no-reelección de los Presidentes Municipales, regidores y síndicos para un periodo inmediato, como propietarios o suplentes, siendo ya propietarios (115).

En los años 60 parecía haber poco por centralizar pero no fue así. El 20 de enero de 1960, se estableció el dominio directo de la Nación sobre la plataforma continental y zócalos submarinos, declarando la propiedad de la nación las aguas marinas interiores, estableciendo la facultad de la Federación para crear reservas mediante declaratoria. El 29 del mismo mes, se estableció la competencia exclusiva de la nación en materia eléctrica (27) y se extendió el dominio de la Federación sobre las islas, cayos, etc., a excepción de aquellas islas sobre los que hayan ejercido

jurisdicción los estados (48). El 5 diciembre, se estableció que el Congreso expediría las leyes sobre materia de trabajo, lo que fue complementado el 21 de noviembre de 62, al suprimir la competencia de las leyes de trabajo en la jurisdicción estatal (123). El 13 de enero de 1966, se indicó la facultad del Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación fuera de interés nacional (73). El 21 de octubre, se facultó al Congreso para expedir las leyes según las cuales deberían declararse buenas o malas las presas del mar y tierra, así como en materia de derecho marítimo (73). El mismo día, se acoto a las legislaturas locales, facultando al Congreso o la Comisión para hacer el compute de las legislaturas y declaración de aprobación de adiciones.

En los años 70 destacan las nuevas facultades del Congreso en el artículo 73: para legislar y combatir a la contaminación ambiental (6 de julio de 1971); para legislar en materia de energía nuclear (6 de febrero de 1975); y, para expedir leyes que establecieran concurrencia del gobierno Federal con los estados y los municipios en materia de asentamientos humanos (6 de febrero de 1976). Hubo además algunas reformas electorales. El 6 de julio de 1971 se estableció la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y ejercer las atribuciones de ley respecto de los Ayuntamientos en los Territorios, así como para destituir y sustituir a sus miembros (suprimida el 8 de octubre de 1974). Se facultó a la Comisión Permanente para suspender a los miembros de los Ayuntamientos de los territorios y designar a sus sustitutos, así como calificar las elecciones municipales extraordinarias (79). Y, el 6 diciembre 1977, a la misma Comisión para practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyeran violaciones a proceso electorales (79). Finalmente, El artículo 123 fue modificado 3 veces: el 14 de febrero de 1972, al crear la ley y organismo encargados de administrar el Fondo Nacional de Vivienda; el 6 febrero 1975, delimitando los asuntos locales o estatales que la Federación podrá intervenir en materia de trabajo por ser su exclusiva competencia; y, el 9 diciembre de 1978, aumentando lo relativo a la competencia de la Federación en materia de conflictos laborales, contratos colectivos, obligaciones patronales en materia educativa, capacitación, adiestramiento y seguridad social.

La década de los años 80 empezó con una profunda crisis y la respuesta del gobierno fueron una serie de reformas. El 21 de abril de 1981, se dispuso que la

Administración Pública Federal sería centralizada y paraestatal conforme a las leyes determinarían las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal (90); y, se delimitó que los empréstitos sólo podrían ser para aplicarse a inversiones productivas, siempre y cuando hubiera una ley que estableciera las bases y montos conforme a los respectivos presupuesto. El 17 de noviembre de 1982, se nacionalizó la banca (28) y se facultó al Congreso para legislar hidrocarburos, minería industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas; así como para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas debían tener y dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera (73). Además, el Congreso podría declarar la procedencia penal contra un servidor público y fungir como órgano acusador en el Juicio Político que contra éste se instaure y se suprimió la facultad para declarar justificada la destitución de autoridades judiciales a petición del Presidente de la República (74). El 28 de siembre, se estableció la destitución de Magistrados conforme el título IV constitucional (97), aunque el Presidente estaba facultado para pedir la destitución por mala conducta a las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111 (89). El Poder Legislativo podría expedir leyes de responsabilidad y sanciones a servidores públicos (109), y la Cámara de Diputados declarar la procedencia de Juicio Político (111). El 3 de febrero de 1983, se estableció la rectoría económica del Estado a través de la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado. El sector público tendría a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas (25). Se instituyó el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores. Se estableció un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetaría la administración pública federal. El Ejecutivo podría establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los estados y particulares (26). Se instituyó el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita (27). Se establecieron funciones al Estado en áreas estratégicas, las características para otorgar subsidios a actividades prioritarias (28). El Congreso estaría facultado para expedir leyes sobre planeación de desarrollo económico y social, sobre la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, así como su generación y

difusión que se requiera para el desarrollo nacional (73). Se dio a los ayuntamientos la facultad de establecer ordenamientos municipales, básicamente de servicios públicos, en coordinación con los estados; se estableció la posibilidad de suspender a ayuntamientos y sus miembros, y se facultó a los estados para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios y celebración de convenios (115). En fin, hasta los esta década, las reformas fueron centralizadoras, salvo estas últimas.

### **1.2.2 Las Controversias constitucionales hasta la década de los años 80.**

Durante el periodo que va de 1917 a diciembre de 1994 fueron promovidas, según mi revisión, las siguientes controversias constitucionales: 17 entre la federación y un estado, 1 entre estados, 5 entre un estado y uno de sus municipios, 24 entre poderes de un mismo estado (la 1/1924 coincide contra la federación), 1 entre poderes federales, y 0 entre un municipio y un estado diferente al suyo<sup>56</sup>. En fin, nosotros nos ocuparemos en las controversias de la federación. Antes veremos la influencia de las primeras controversias en el desarrollo posterior. Los datos sugieren cómo fueron desapareciendo en la medida en que el régimen revolucionario fue encontrando mecanismos para la centralización del poder.

#### **1.2.2.1 Las primeras controversias constitucionales desde 1917.**

El artículo 105 original planteaba que la SCJ podía conocer de las controversias suscitadas 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. No solo son muchos menos tipos que los actuales, sino que las controversias no pudieron desarrollarse plenamente porque desde el principio se fueron acotando sus posibilidades. Los primeros casos de controversias fueron determinantes. Veamos.

<sup>56</sup> Según Jaime F. Cárdenas Gracia en su ensayo "El municipio en las Controversias Constitucionales" de la Revista AMEINAPE, p. 77, el número total de controversias entre 1917 y 1994 es de 55 en el siguiente: 14 entre la federación y un estado, una entre estados, y 12 entre municipios y estados, una entre un municipio y un estado, y 22 entre poderes de un mismo estado. Cárdenas Gracia cita estos datos del libro de José Ramón Cossío Díaz: El artículo 105 Constitucional, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 8ª ED. UNAM, Porrúa, México, 1995, pp. 1039. Este autor los saca también de José Ramón Cossío, en "Comentario al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 1039. Coincide con estos datos (probablemente sacados de ahí mismo) Héctor Fix Fierro en Controversias Constitucionales y Federalismo. Un Análisis jurídico-político Ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano: El Municipio hacia el Siglo XXI. Ahora bien, es extraño que sumando estos datos, son 50 y no 55. Esta diferencia puede deberse a que no contabilizan la controversia (2/1921) y las de los años 90, 1/93, 2/93, 1/94 y 2/94. Además, al negarse al municipio ser parte de una controversia constitucional, varias las controversias de este y un estado se registraron como amparos.

La primera controversia registrada desde 1917, fue de un estado contra la federación, registrada sin número/1918. Un subsecretario de Guerra y un subalterno ejecutaron una orden de aprehensión y de consignación ante un juez especial, contra el gobernador del estado de Guerrero, el Gral. Silvestre Mariscal, quien demandó a los militares federales por tal acción. El 27 de febrero de 1918, la SCJ se declaró competente, bajo el supuesto de que hubiera surgido propiamente un conflicto entre la Federación y el estado, sin que, por esta resolución, se prejuzgara sobre la existencia real de tal conflicto. En la sentencia se observan imprecisiones en el procedimiento; ya que se requirió al actor para precisar si su demanda era promovida como juicio de amparo o como conflicto constitucional. Sin una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la SCJ recurrió al Código Federal de Procedimientos Civiles para resolver bajo la figura de juicio. El actor tuvo entonces que sujetarse a los artículos 188 y 189 del mencionado código y al considerar que, en este sentido, el actor no cumplió con las exigencias de la ley, la SCJ aplicó la sanción comprendida en el artículo 190 del código, desechando de plano la demanda por no estar ajustada a derecho. Los argumentos de este accionar de la SCJ se convirtieron en varias tesis, determinantes para el futuro<sup>57</sup>. Además de la falta de procedimiento legal claro (lo que permitió desecharla) y era un asunto político con un gobernador "incomodo". Después, Tamaulipas tuvo un conflicto con la Federación resuelto el 2 de abril de 1918, pero no prosperó.<sup>58</sup>

La segunda controversia fue entre Poderes de un estado (sin número/ 1918) cuando el Congreso del estado de Nayarit demandó al Gobernador del mismo

---

<sup>57</sup> -CONFLICTOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.- La SCJN tiene facultades constitucionales exclusivas para resolverlos. Además de "resolverlos de plano y sin figura alguna de juicio, mientras no está reglamentado el artículo 105 de la constitución, equivaldría a que la suprema corte se convirtiera en un poder despótico y en una amenaza contra la tranquilidad y bienestar de la nación". Y la ley aplicable para dirimirlos, a falta de reglamentación del artículo 105 de la constitución, es el Código Federal de Procedimientos Civiles, so pena de que se le aplique la sanción contenida en el artículo 190 del mismo Código.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- En él no está reglamentado única y exclusivamente el ejercicio de las acciones de carácter civil, sino también el de controversias de carácter político. Y no es aplicable a la resolución de los conflictos entre la Federación y los estados."

CONFLICTOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.- La demanda relativa a ellos, que se presente en la Corte, debe llenar los requisitos de los artículos 188 y 189 del Código Federal de Procedimientos Civiles, so pena de que se le aplique la sanción contenida en el artículo 190 del mismo código.

DEMANDA INADMISIBLE.- Lo es la que no llena los requisitos legales, y por ese defecto debe desecharse. Todas las tesis en Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo II, pp. 644-645

<sup>58</sup> La SCJ apeló a la tesis de que en los conflictos entre los estados y la Federación, "la única ley aplicable, desde el punto de vista procesal, para resolverlos, es el Código Federal de Procedimientos Civiles"; por lo que "no es posible resolverlos de plano, sin figura de juicio y oyendo, sólo, a una de las partes". Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo II, Página 1046. En adelante SJF

estado. En el expediente no obran datos sobre la causa de demanda, ni sobre la resolución; solo dice que se proveería. Destaca la tesis "sobre la falta de ley correspondiente al artículo 105 y la utilización del Código de Procedimientos Civiles como juicio ordinario, y la necesidad de cubrir con los requisitos del artículo 189 de dicho Código". Con esto, el 11 de septiembre siguiente, la SCJ resolvió ser competente para conocer la controversia, y que ésta debía subsanarse como juicio ordinario, pero la promoción no se ajustó a lo dispuesto por el mencionado artículo 189, por ello fue proveída<sup>59</sup>. Este tipo de controversia fue la más recurrente<sup>60</sup>.

La tercera controversia fue de un **Municipio contra su estado (sin número/1919)**, aunque no estaba contemplada la posibilidad por el artículo 105. El Municipio de Tezuatlán de Puebla demandó a la Legislatura estatal, por la aplicación de la fracción quinta del artículo 49 de la Constitución local. El actor consideraba que la aplicación de dicho artículo era contraria al artículo 115 de la Carta Magna y estimaba infringidos los artículos 13, 14 y 16 constitucionales, al haber dado entrada a la petición de nulidad de elecciones que, para renovación del citado Cuerpo Edilicio, se efectuaron en diciembre de 1918. El acuerdo del Tribunal del 29 de marzo de 1919 resolvió que el ayuntamiento no era parte legítima en los términos del artículo 105, por lo que la SCJ no era competente para conocer la controversia. De esta resolución salieron 10 tesis para negar al municipio la posibilidad de demandar una controversia constitucional<sup>61</sup>. Con esto, la SCJ, no sólo se declaró incompetente

<sup>59</sup> SJF, Época Quinta, 8 de febrero de 1920, Tomo III, número 14.

<sup>60</sup> Los datos que manejan los autores fue de 22 controversias de este tipo. Yo obtuve el número de 24; las últimas 4 fueron en 1941, 1942, 1943 y 1947: ninguna se resolvió como controversia.

<sup>61</sup> Destacan: AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE PUEBLA. No constituyen ninguno de los tres poderes en que, conforme a la Constitución del Estado, está dividido el poder público. Una sobre CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. El artículo 105 constitucional especifica claramente cuáles pueden ser resueltas, exclusivamente, por la Suprema Corte de Justicia. Tres sobre MUNICIPIOS. 1) No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un poder independiente, dentro del Estado. 2) Reconocerles el carácter de poder independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país. Y 3) El reconocimiento del Municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los Municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder. Y, 5 sobre PODER PÚBLICO: 1) Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar. 2) Ha sido un principio fundamental para los hombres de Estado, el que el poder público, en las Repúblicas representativas, se divida en tres poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. 3) Es una de las manifestaciones activas de la soberanía, en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los Municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones. 4) Analizando el poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y

para conocer el caso, sino dejó una clara perspectiva del municipio. Las tesis imposibilitaron al municipio para demandar controversias constitucionales. Cuando algún personaje intentaba resolver un conflicto constitucional entre poderes por medio de algún otro camino que no fuera el de la controversia constitucional, como el amparo o el juicio de garantías, se les negó el acceso<sup>62</sup>.

La siguiente controversia fue la **2/1921, entre dos poderes federales**. Tampoco estaba contemplada en el artículo 105 constitucional, pero pretendió hacer una analogía de la controversia entre poderes de un estado. El Ejecutivo Federal demandó al Senado de la República, por la declaración del 25 de septiembre de 1920 hecha por el Senado, en la que declara la desaparición de poderes del estado de Michoacán. El 21 de enero de 1921 el Ejecutivo promovió la demanda de controversia y el 16 de febrero siguiente el Pleno resolvió que la SCJ era incompetente para conocer del asunto. Sus argumentos devinieron en varias tesis que impidieron que la conocer este tipo de conflictos<sup>63</sup>. Precisamente por declararse

---

la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial; sin que los Municipios, por más que se consideren comprendidos en alguna de las divisiones del poder, puedan abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido. Y, 5) Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los tres poderes, en que está subdividido el poder público, es confundir la independencia de los Municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia".

<sup>62</sup> Fue así el caso de la solicitud de amparo de la legislatura de Nayarit contra la Federación, resuelta el 7 de julio de 1920, de donde surgió la tesis: "PERSONAS MORALES DE ORDEN PUBLICO En el caso de que la Unión atente contra la soberanía de los Estados, o que éstos dicten disposiciones que invadan las atribuciones de aquélla, ni los Estados ni la Federación podrán recurrir al amparo para impedir la realización del atentado, sino acudir a la Suprema Corte en la vía de controversia constitucional", en el SJF, 5ª Época. También entre poderes de un mismo estado como el del 9 de octubre de 1920, de donde surgió la tesis: "CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. De las controversias surgidas entre poderes de un mismo Estado, toca conocer exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, pero no en la vía de amparo". SJF, 5ª Época. Igual fue el caso donde no logra identificarse los protagonistas, por las tesis podemos afirmar que similitud. "CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. El artículo 105 constitucional, al referirse a los conflictos entre Estados o Poderes de un Estado, supone la existencia legal de aquellos poderes, de una manera indubitable y, asimismo requiere que la Federación aparezca como parte contendiente y no sólo uno de los tres Poderes de la Unión". Conflicto constitucional suscitado entre el Congreso del Estado de México, el Senado de la República, el presidente de la misma y el gobernador del mismo Estado. 24 de junio de 1921. Mayoría de ocho votos, un ausente y dos disidentes. SJF, 5ª Época. Por último, la demanda controversia constitucional a través del juicio de garantías se negó a partir de la tesis y caso siguiente. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. No pueden ser resueltas por medio del juicio de garantías", del caso de Amparo administrativo, Revisión del auto de sobreseimiento. Ayuntamiento de Morelia. 2 de julio de 1921. Unanimidad de ocho votos. SJF, 5ª Época.

<sup>63</sup> COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES. La competencia no se surte por analogía o por mayoría de razón sino que la establece la ley en favor de las autoridades y respecto de los negocios que quiere sean de su conocimiento CONFLICTOS ENTRE LOS PODERES DE LA FEDERACION. La Suprema Corte no es competente para conocer de ellos, pues dividido el Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estos tres Poderes, independientes entre sí, funcionan armónicamente, sin que ninguno de ellos tenga preeminencia sobre los otros, pues la Constitución no lo dispone así, y sólo divide entre ellos, por manera igualitaria, el ejercicio de la soberanía. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Corresponde a la Suprema

la SCJ incompetente para este tipo de controversias ya no hubo más. Siendo un asunto de desaparición de poderes, al final fue una decisión del Presidente Obregón, quien apoyo la decisión del Senado.

En la controversia 4/1921, Coahuila demando a Durango, por la falta de ejecución de la sentencia del 25 de octubre de 1892, dictada por el Presidente de la República (como árbitro), en la que resolvió el conflicto de límites entre ambos estados; y por el ejercicio de soberanía en una parte del territorio que forma parte de Chihuahua. La resolución no obra en expedientes. Solo aparece la cronología de los acuerdos y escritos que se dirigieron a ambas partes de 1921 a 1936, con un hueco desde 1926, cuando se turno el expediente a un Ministro, hasta que se ordenó archivar el asunto por falta de promoción de las partes en 1934. En el expediente se nota una clara oposición del Gobierno de Durango a acatar órdenes de la Corte. Después de este caso no hubo una demanda entre estados hasta fines de los años 90.

Estas 5 controversias fueron clave para el futuro de cada tipo de controversia. En el caso entre un estado y uno de sus ayuntamientos, y entre dos poderes Federales, la jurisprudencia determino su imposibilidad. Entre dos estados, el prolongado juicio mostró la dificultad en este tipo de conflicto. Entre dos poderes de un estado, fue el caso más solicitado. Y el caso que se dio entre estado y la Federación, la jurisprudencia marco su destino.

#### **1.2.2.2. Las controversias entre la federación y un estado.**

Hemos visto ya como el grupo de las primeras cinco controversias determinó el futuro de los conflictos análogos. En las controversias entre un estado y la

---

Corte de Justicia 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 de la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte. TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN. Los tribunales de la Federación sólo pueden hacer lo que la Ley Fundamental y demás leyes federales les permitan, y no tienen otras facultades que las que las mismas les marcan; por tanto, su competencia no se surte sino en los casos especialmente determinados por la Constitución y leyes relativas de la Unión. PODER PÚBLICO. El poder público sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y los tres poderes en los cuales se divide, no pueden hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece. Y dos sobre CONFLICTOS CONSTITUCIONALES 1) El artículo 105 constitucional, al referirse a los conflictos entre Estados o Poderes de un Estado, supone la existencia legal de aquellos poderes, de una manera indubitable y, asimismo requiere que la Federación aparezca como parte contendiente y no sólo uno de los tres Poderes de la Unión 2) 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. SJF.

federación, en un breve repaso podemos hacer dos lecturas. La primera nos lleva a distinguir claramente el decaimiento del uso de las controversias constitucionales a la par del largo proceso de centralización que vivió el país. La segunda corrobora la falta de precisión y claridad en los procesos.

En fin, antes de 1920 solo se presentó la controversia de 1918. En los años 20 fueron 10. La siguiente década suman solo 5. Y, en los años 40 solo 1. De todas solo en 2 el demandante fue la federación (7/27 y 2/32); y la única que se resolvió con un ganador (quien fue la federación) fue el "caso Oaxaca" (2/32). En estos datos podemos ver una gradual desaparición de las controversias desde los años 20. Parecía que las controversias constitucionales se convertirían en un mecanismo de disputa entre la federación y los estados, pero en la década de los 30 fueron solo la mitad de la década anterior y, prácticamente, desaparecieron en 1941. Veamos.

**Controversias 1917-1994**

CC	Actor	Demandado	Resultado	Causa	Detalles
1918	Ejecutivo	Subsecretario	Desechada	Político	Aprehensión del gobernador
8/1921	Congreso	Senado	Desechada	DP	NORE
7/1922	Legislativo	Congreso	NORE	Electoral	1°. Declaración de competencia
2/1923	Legislativo	Ejecutivo	Aceptada	Recursos	1°. Aceptada relativamente, NORE
4/1923	Estado	Federación	Desistida	Conflicto armado	NORE
5/1923	Estado	Senado	NORE	Electoral	Resolvió A. Obregón.* Relación con la anterior.
1/1924	Legislativo	Ejecutivo	Desistida	DP	NORE
8/1925	Estado	Senado	Desistida	Política	Conflicto de poderes.
1926	E y L	E y L	Incompetencia	Electoral	Falta de legitimación del actor
7/1927	Procurador	Guanajuato	NORE	Electoral	No obra resolución en expedientes.
8/1927	Tribunal	F y Senado	Desechada	DP	Falta personalidad del actor
3/1931	Poderes	Comisión P.	Desistida	DP	Arreglo previo.
2/1932	Procurador	Poderes	Invalidez	Propiedad de bienes	A partir de esta resolución se reformó el 73 constitucional.
4/1932	Estado	Comisión P.	Sin datos	DP	No obran datos en expedientes
8/1936	Legislativo	Secretarios	Incompetencia	Electoral	Falta de Legitimación del actor
9/1936	Ejecutivo*	Secretarios	Desistida*	Electoral	Continuación de la 8/1936. NORE
9/1941	Estado	Senado	Incompetencia	DP	Se declaró la DP como "Asunto político", únicamente.

En la columna 1 se resaltan donde la federación el actor. En las columnas 2 y 3 solo se menciona a la autoridad específicamente para cada caso. En la columna Detalles DP (Desaparición de Poderes). NORE es No Obra Resolución en Expedientes.

Desde el punto de vista cualitativo, lo primero que destaca es que de las 17 controversias en 15 demandó el estado y solo en 2 la federación. El que más demandó fue el Estado (como tal o sus poderes) 6 veces. El más demandado fue el Senado (5 veces), esto por su relación con la desaparición de poderes, que fue una

de las causas más usuales, con 7 controversias (aunque controversia 8/1925 se refiere como "conflicto"), y que terminaron con la 9/1941, donde se estableció claramente la incompetencia de la SCJ para conocer de este asunto "absolutamente político". La otra causa recurrente fue la electoral, con 6 casos, a pesar de que las controversias electorales no estaban contempladas por el artículo 105. Entre ambas causas suman 14 controversias "políticas"; cuando se supone que la SCJ no se ocuparía de tales controversias (políticas). Los otros casos son la controversia de 1918, que también es un asunto político; la 2/1923 que es por recurso, y fue precisamente la primera aceptada, aunque relativamente y sin resolución; la 3/1923 por conflicto de armas; y, la "histórica" 2/1932, donde la federación demandó al estado de Oaxaca por propiedad de bienes, y fue la única que llegó a resolución con sentencia de invalidez del acto del demandado con lo que ganó la federación.

En cuanto a los resultados, en 5 se desistió el actor; 3 fueron desechadas; en 3 se declaró incompetencia de la SCJ para conocerlas; en 1 se declaró competencia, pero no obra resolución; en 1 se aceptó relativamente, pero no obra resolución, en 1 fue el Presidente Obregón el que resolvió (bajo fuertes críticas del Congreso) pero no obra resolución de la SCJ; en 2 no obra resolución en expedientes, ni ningún indicio; y, la única con resolución, la 2/1932 que ganó el actor, es decir la federación. La mayoría de los problemas para el actor fueron errores en el procedimiento o falta de legitimidad para demandar controversia constitucional. Destaca, sobre todo, la controversia 1/1924, donde al final solo se demandó al gobernador del estado (sacando de la demanda al ejecutivo federal); la 9/36, donde el actor que desistió fue un gobernador distinto al que demandó; y la controversia 2/1932, como la única que tuvo ganador, y fue la federación, trayendo jurisprudencia y cambios constitucionales al artículo 73. En general, en virtud de que el mencionado instrumento de protección a las normas constitucionales que regulaba las competencias entre la federación y los estados presentó pocos litigios a partir del inicio de la década de los años 40, la realidad es que ésta garantía constitucional cayó en desuso. Las controversias se fueron diluyendo coincidentemente con el desarrollo del estado posrevolucionario.

## 2. LA ALTERNANCIA Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Este capítulo analiza la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional en la perspectiva de la pluralidad política. Para ello, revisaremos el contexto en el que se dio la reforma; ya que, en la medida en que el régimen fue perdiendo legitimidad se hicieron una serie de concesiones (reformas) que ayudaran a mantener el consenso con la clase política. Posteriormente, revisaremos el amparo 4521/90 (de Mexicali, Baja California) como la causa político-jurídica (o pretexto) de la reforma de 1994. Finalmente, analizaremos las aportaciones esenciales de tal reforma.

En el capítulo 2, vimos que las controversias desaparecieron con la centralización del poder (facultades jurídicas, fiscales, económicas y políticas) en el gobierno federal. Sin embargo, las crisis políticas y económicas de los años 70 produjeron un proceso inverso en la legitimidad que el régimen había conseguido. El gobierno intentó atacar este problema con una serie de reformas, como electoral de 1977 y la municipalista de 1983, pero la crisis de legitimidad continuó y se acrecentó en las elecciones de 1988. Nuevas reformas vinieron y con ellas la composición de los distintos gobiernos y poderes fue más plural.<sup>64</sup> Llegaron las gubernaturas de oposición (Baja California para el PAN en 1989), los Senadores de Primera mayoría y plurinominales, un Congreso cada vez más plural (que llegó a ser de mayoría opositora en 1997), y, finalmente, la derrota del PRI, en el 2000. En las controversias constitucionales se observan también estos cambios desde los años 90. No solo aumentó el número sino el porcentaje de victorias de los gobiernos locales. El municipio fue aceptado en este tipo de demanda, y ha sido el más participativo. En general, las controversias han reflejado la pluralidad partidista de sus protagonistas.

### 2.1.1 Crisis económica y política: crisis del sistema.

Hemos visto que en el periodo entre 1929 y 1970 triunfó la centralización. El Presidente era el centro de articulación de la vida nacional. Las grandes fuerzas sociales, los partidos políticos, el ejército e, incluso, los organismos cupulares adquirieron dimensiones nacionales y centralizadas. Todo esto se reflejó en la

<sup>64</sup> Para precisiones sobre el asunto, revisar el texto de Carlos Sirvent, *Reformas electorales y representación política en México. 1910-2000*, en *Partidos Políticos y Procesos Electorales en México*, coordinado por el mismo, se ocupa del tema. Editado por Miguel Ángel Porrúa y la FCPyS, México, 2002.

relación del gobierno federal con los estatales y municipales.<sup>65</sup> De hecho, desde 1947, los estados carecieron de un foro formal de negociación del ámbito hacendario; no solo por el carácter centralizado de organización de "la vida nacional", sino subyugado a la boyante situación económica que trajo el *milagro mexicano*. Situación que, vimos ya, permitió un enorme crecimiento del PIB entre 1940 y 1970. Ello permitió que crecieran los servicios de salud y de educación, acompañados de una gran infraestructura y la urbanización<sup>66</sup>. Con todo esto, aumentaron los niveles de vida de la población en general y emergieron nuevas clases sociales: obrera y media. El México "agrario" de 1910, se había transformado en una sociedad urbana con claras expectativas y demandas de las clases medias. Síntomas de ello fueron los movimientos sindicales, de gran industria: ferrocarrileros y electricistas; y de clases medias: médicos y estudiantes.

En lo político, el régimen se legitimaba mediante las elecciones. Se servía de partidos "satélites" que hacían el juego al partido revolucionario, y de un régimen de partidos que le favorecía ampliamente, limitando a la oposición (personalizada básicamente por el PAN) a muy pocos espacios. Sin embargo, en 1963 se inició un proceso de liberalización con la reforma electoral, con la cual se crearon los diputados de partido para dar mas posiciones a los demás partidos. A pesar de esto, las represiones de 1968 y 1971, mostraron que el descontento de ciertos sectores iba más allá de una reforma electoral. Las guerrillas urbana y campesina de los años 70 serían una clara muestra de la falta de respuesta del régimen ante una nueva sociedad que ya había perdido certidumbre frente a sus expectativas. Luis Echeverría enfrentó la crisis política y económica incrementando la inversión estatal. Aumentó el aparato burocrático, con el fin de ampliar la movilidad social de los

---

<sup>65</sup> Esto lo afirma Fernando Pérez Correa: "El proceso paralelo de subordinación de los poderes locales y municipales era inevitable. Un inexorable proceso de reformas constitucionales "federalizo" primero la educación y, enseguida, virtualmente todas las áreas dinámicas de la economía. Al mismo tiempo se construyó el gran aparato institucional y burocrático del Gobierno Federal, apuntalado por un sector paraestatal dinámico. En contraste, los gobiernos de los estados pasaron gradualmente a ser extensiones de las dependencias federales. Del lado de la federación crecieron los presupuestos, la burocracia, las empresas paraestatales, del lado de los estados se produjo una pronunciada parálisis y el traspaso de sus responsabilidades educativas, de salud, de infraestructura y prestación de servicios públicos a las agencias federales (...) En los años dorados del "milagro mexicano" este proceso de centralización ya se había consumado. En los sesenta (...) los estados habían perdido sus atribuciones tributarias, su papel en el desarrollo regional y su capacidad de conciliar los intereses locales". *Excelsior*, 27 de dic, 2002.

<sup>66</sup> Los afiliados a alguno de los servicios de salud pasaron de 355 577 en 1940 a 4 millones en 1960, a 12 en 1970 y a casi 34 en 1983. Respecto a la educación, en 1921 solo el 33.9% estaba alfabetizado, en 1940 fue el 36%, en 1960 aumento el número notablemente a 66.3%, para llegar a 76.3% en 1970 y 83.3% en 1980. Datos de Estadísticas Históricas de México, 1983, p. 140-141 para salud, y 90-91 para educación.

jóvenes, en particular de los estudiantes, y con ello desmovilizar el descontento y la subversión. Con ello aumento la deuda externa y se desgastó la relación del gobierno con la clase empresarial. Así, José López Portillo heredó una fuerte deuda, por lo que las políticas monetarias y de gasto público al inicio de su mandato fueron restrictivas. Aunque el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo relajó la prudencia económica, lo que permitió ampliar la participación estatal en la economía, pero aumentó la deuda. El sueño "petrolero" terminó cuando en 1981 cayeron los precios del petróleo, y con ello disminuyeron de los ingresos por esta vía, mismos que financiaban el pago de la deuda exterior<sup>67</sup>. La situación empeoró con la salida de capitales al exterior.

Con esa gran crisis fiscal y de deuda, Miguel de la Madrid inició su gobierno en 1982. Propuso políticas gubernamentales con el objetivo de reducir el tamaño del aparato estatal y hacer una reorganización administrativa. El gobierno marcó su ruta a través de la *desincorporación* y la *desconcentración* de empresas con participación estatal (para 1988 solo quedaban 379 paraestatales), acompañado de la reducción del gasto social.<sup>68</sup> Este fue el punto de partida de los que se conocería como *reforma del Estado*; que parecía necesaria ante la necesidad de tener viabilidad económica para sostener el desarrollo económico, el evidente descontento social, y el desgaste del modelo económico. Además, había presiones del entorno internacional (que algunos ponderan frente a lo interno) que exigían cambiar las relaciones de producción. El modelo de crecimiento de *sustitución* fue sustituido por uno que se integrará a la economía mundial de producción para los mercados externos.

Con De la Madrid, esta reorientación de la estructura productiva, si bien se dirigió a reducir la presencia del Estado en la economía, no tenía el carácter *neoliberal*<sup>69</sup> de

---

<sup>67</sup> La deuda representó antes de 1970 no más del 10% del PIB. Entre 1970 y 1976 osciló entre 12 y 16%. El siguiente sexenio llegó a más de 20%; y en 1982 se disparó a más de 32%.

<sup>68</sup> Fernando Pérez Correa puntualiza: "Durante dicho sexenio conocimos la estampida de la inflación, la magia de las tasas de interés subsidiadas, el sueño y la pesadilla de la bolsa, el estancamiento, el desempleo, la pérdida de los niveles de vida. Con cierta timidez, primero, y de una manera cada vez más abierta se inició entonces la 'reforma estructural', lo que significaba la adopción del programa concertado con el Fondo Monetario Internacional (...) La reforma estructural cobró fuerza discursiva con ciertas aperturas comerciales, desincorporaciones de empresas públicas, retiradas y renunciadas de Estado en materia social y, sobre todo, contenciones salariales". En "Reforma del Estado. De la Federalización Teoría a la Alternancia Virtual", en *Excelsior*. Enero 17 de 2003. En este sexenio comenzó la venta de paraestatales.

<sup>69</sup> Se ha entendido al Estado modelo neoliberal a partir del principio del Estado liberal, es decir un Estado reducido que sea solo el rector del desarrollo económico, y no el motor del mismo. Suele registrarse el cambio

los gobiernos posteriores; más bien la simple intención de reducir el aparato administrativo y optimizar su operación a través de una serie de medidas de descentralización (aunque solo fue desconcentración) que resolvieran los problemas de exceso de gasto, aumento de deuda, y problemas de políticas públicas en el ámbito local (de ahí la reforma municipalista con la que empezó el sexenio). En los hechos, para resolver el problema financiero, se deslizó el peso frente al dólar, intentando adecuar los precios del mercado interno a los precios internacionales. Sin embargo, eliminada la protección del control estatal en la política de cambios, los precios se “dispararon” y, con ello, la inflación; lo que afectó la economía de la gran mayoría de los mexicanos. El consumo interno cayó y, aunado a la entrada de productos extranjeros, el ciclo económico de los sectores productivos ineficientes se rompió. Cerraron empresas, hubo despidos masivos de empleados, e inició el crecimiento del sector informal de la economía, acentuado con Salinas.

Las medias iniciadas en el gobierno delamadridista fueron ampliadas y acentuadas por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. En salinismo, algunas de estas medidas fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo como parte de la reforma del Estado, al grado de mencionarlo en su discurso como parte elemental del crecimiento a la par de la firma de TLC. Este proyecto trajo una “boyante” prosperidad con bajas tasas de inflación, una relación equilibrada del peso frente al dólar y crecimiento económico, con lo que parecía tener éxito inmediato el cambio de modelo económico. Sin embargo, los hechos de 1994 (la revuelta zapatista, los asesinatos políticos, y la crisis de diciembre) pusieron más entredicho el modelo económico; sobre todo, que la crisis del régimen no había sido resuelta, a pesar del “éxito económico” y de todas las reformas políticas del gobierno salinista. Ante ello Zedillo empezó su gobierno (para variar) con una serie de reformas. Entre ellas una al artículo 105 constitucional.

### **2.1.2. El Reformismo.**

Mencionamos que la reforma de 1963 intento concertar con las fuerzas opositoras, pero los resultados cuantificables no afectaron el funcionamiento de la relación

---

del Estado de Bienestar al Estado neoliberal a través de cinco procesos básicos: a) desincorporación (privatización). b) desregulación administrativa. c) apertura comercial. d) integración a asociaciones comerciales. y. e) proceso de descentralización de la administración pública

ejecutivo-legislativo. La elección de 1976 mostró la profundidad de la crisis de legitimidad. La división de PAN (acusando la falta de espacios que brindaba el régimen) tuvo como centro del debate la participación en las elecciones, legitimando o no el proceso. El resultado fue una elección con, prácticamente, un solo candidato. Aunado esto a la cercanía de la guerrilla con la izquierda extrema, en 1977 se realizó una reforma política, en la que básicamente se buscaba ampliar el espectro de partidos al permitir a las fuerzas de izquierda la posibilidad de participar en elecciones (entre ellas, las que participaban en los movimientos insurgentes. Se amplió 400 el número de diputados (100 de representación proporcional), con el fin de garantizar representación de la oposición en la Cámara de diputados.

Aunque los efectos de esta reforma no fueron inmediatos, la acusación constante de fraude electoral por parte de la oposición (particularmente en Chihuahua), obligó al gobierno de Miguel de la Madrid a crear consensos. Por ello hubo dos reformas entre 1986 y 1987. La primera, fijó ciertas reglas de competencia y aumentó 100 diputados de representación proporcional. La segunda, modificó el régimen interno del DF, al crear la Asamblea de Representantes. Sin embargo, ésta reforma (en particular el Código Federal Electoral) fue reprobada en 1988. Las elecciones fueron duramente criticadas, más por su transparencia que por su procedimiento. El gobierno fue acusado de fraude electoral por la oposición. Además, fue un gran desgaste, ya que esa gran oposición se produjo por la salida de un grupo disidente del PRI que se alió con la izquierda y los partidos satélites en lo que se llamó Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas.

En estas elecciones, el FDN ganó la elección presidencial en el DF y en 4 entidades: el Estado de México, Michoacán, Morelos y Tabasco. Esto se tradujo en cúrules y en el primer senador no-priista (Muñoz Ledo), por el DF; que, aunado a que el PAN ganó diputaciones por mayoría relativa, provocó un escenario en el cual el PRI perdió, por primera vez, la mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Desde ese momento, las reformas se realizarían a través de la negociación, porque ningún partido, por sí solo, tendría la capacidad de modificar la Constitución. El diseño constitucional consensual con que se contaba empezó a funcionar, al poder limitar al Poder Ejecutivo Federal.

Ante la falta de legitimidad del régimen, el gobierno de Carlos Salinas realizó también reformas electorales. La primera, entre 1989-1990, resultó en un nuevo código electoral (el COFIPE) que buscaba dar seguridad a los procedimientos de administración de lo contencioso electoral. Las elecciones de 1991 se realizaron bajo este nuevo marco, y en ellas se recuperó el PRI (aunque no a niveles previos a 1988) al ganar la mayoría de los puestos de elección popular del DF. A pesar de esto, se promovió una reforma para el DF, negociada entre 1992 y 1993, que modificó de sustancialmente su dependencia de los poderes federales. Destacaba la designación del Jefe del Departamento del DF, por el Presidente de la República, de entre los integrantes de las representaciones en los cuerpos legislativos, ARDF y Cámaras del Congreso de la Unión; y por parte del partido que hubiera obtenido la mayoría de los votos en la Asamblea de Representantes, a partir de la elección de 1997. Habría otra reforma en 1993. Y la elección de 1994 sería la primera (en mucho tiempo) en la que los contrincantes reconocían la victoria del candidato priista. A pesar de esto, la legitimidad del régimen seguía cuestionándose más a partir de otros factores (Chiapas, asesinatos políticos, y la crisis de diciembre). Ante esto, el gobierno de Ernesto Zedillo arrancó un la primera gran reforma a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diciembre de 1994, particularmente al artículo 105 constitucional. Qué es la que nos ocupara en adelante.

## **2.2. La reforma de 1994 al artículo 105 constitucional.**

La etapa actual de las controversias constitucionales (la cuarta, en vigor desde el 1 de enero de 1995) destaca por su gran actividad. Mientras en 77 años del periodo anterior (1917-1994) hubo 50 controversias, en solo un sexenio (de Zedillo) tuvimos 175 controversias; y, en los poco más de tres años del gobierno panista hay más de 400. Esto tiene que ver, con que las controversias constitucionales son consecuencia del orden federal y de la división de poderes; donde la disputa por el control, el financiamiento y la ejecución de las políticas, es un asunto que se disputan los distintos niveles de gobierno de partidos políticos diferentes. Además, la reforma tuvo innovaciones importantes, tales como: a) la inclusión clara y expresa del municipio como sujeto legitimado en las controversias; b) que algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de la SCJ con efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos; c) por primera vez se

expidió, en la historia de nuestro país, la ley reglamentaria correspondiente. Esto es muy importante en la medida en que, por ejemplo, el Municipio es el actor más recurrente en las demandas de controversia constitucional; y la ley reglamentaria ha permitido que los protagonistas conozcan específicamente los procedimientos. Vimos que no es casualidad que después de la explosión localista de 1910, desde la década de los 40 vino un periodo de centralización de competencias en los poderes federales. Y no es casual que la última controversia constitucional de la federación fuera en 1941. Tuvieron que pasar 55 años, hasta la controversia 6/95 para que la federación regresara a la Corte en calidad de demandada; y hasta la 11/95, para que un estado volviera a demandar a la Federación. No es casualidad que, en el primer caso, Baja California fuera el primer estado gobernado alguien que no fuera del PRI y fuera demandado por un Ayuntamiento priísta; y, tampoco lo es que el gobernador de Tabasco estuviera enfrentado con un Procurador panista, el Secretario de Gobernación y el Presidente Zedillo. Este pluralismo político marco y definiría el desarrollo de las controversias constitucionales. Pero no nos adelantemos porque, antes de estos casos, un juicio de amparo entre un presidente municipal priísta y el gobernador panista de su estado, por cuestiones de presupuesto, sería el preámbulo (para algunos el pretexto) de la reforma de al artículo 105 en 1994.

### **2.2.1 La alternancia y la vuelta de las controversias constitucionales.**

Aunque el Artículo 115 constitucional alude en primera instancia a los estados, también impone como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. En este contexto, las controversias constitucionales de los municipios, han contemplado principalmente la descentralización de las atribuciones, del personal y los programas relacionados con las políticas sociales, en medio de la discusión sobre si la definición del desarrollo económico y social debe atribuirse a las instancias federales, estatales o municipales. El detonador de la mencionada reforma de 1994 es un ejemplo claro de ello. Antes de 1991 cuando un municipio (regularmente no gobernado por el PRI) intentaba demandar atribuciones a que suponía tenía derecho, la defensa jurídica le era inaccesible: los tribunales federales (con la SCJN incluida) les cerraba el camino apelando a la jurisprudencia. Les negaba las dos posibilidades de defensa que contempla la Constitución: el juicio

de amparo, cuya tesis es la protección del gobernado frente al gobernante; y le negaba también la controversia constitucional que es para disputas entre poderes.

Para el primer caso, cuando los ayuntamientos demandaban juicio, se utilizó el argumento de "doble personalidad del Estado (derecho público y privado) para sobreseer los amparos, incluso antes de la Constitución de 1917<sup>70</sup>. Después de ésta se considero el asunto privado como una ficción meramente doctrinaria<sup>71</sup>; pero en los años 40, sin acusar esa ficción, la interpretación de la SCJN definía:

"ESTADO, CUANDO PUEDE PEDIR AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley Orgánica de los 103 y 107 Constitucionales, las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen, afecten los intereses patrimoniales de aquéllas. Ahora bien, el Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos aspectos distintos: como entidad soberana, encargado de velar por el bien común, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria; y como entidad jurídica, porque, poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquéllos. De lo anterior se deduce que el Estado, como persona moral, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de poner en ejercicio todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otros, entre ellos, el recurso de amparo, *pero como entidad soberana no puede ejercer ninguno de estos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconociera todo el imperio, toda la autoridad o lo atributos propios de un auto soberano*".<sup>72</sup>

En la misma década, la SCJ detalló la jurisprudencia al respecto de la doble personalidad del Estado.<sup>73</sup> En 1944, ya de manera tajante negaba el amparo

<sup>70</sup> Existía ya una tesis de 1914: ESTADO. CUANDO OBRA COMO PARTICULAR, NO PROCEDE EL AMPARO EN SU CONTRA. El Estado, a la vez que es persona de derecho público, caso en que asume las funciones de autoridad, es también una persona moral oficial de derecho privado, en tanto es el depositario o representante de los intereses que constituyen el patrimonio de la Nación; y con este segundo carácter, puede entrar en relaciones civiles con los particulares, contratando con ellos, entonces sus actos quedan sujetos a los ordenamientos de derecho privado. 28 de febrero de 1914. 5 votos SJF. 5ª Época, 2ª Sala. CD IUS 2003.

<sup>71</sup> <<ESTADO. Como entidad abstracta de derecho simboliza y concreta una colectividad, con atributos y caracteres especiales, constituyendo una entidad soberana, que no tiene más límite en su acción que la misma ley que lo crea. Por una ficción doctrinaria, se le da otro carácter cuando interviene como sujeto de derecho privado, equiparándolo a los demás individuos, porque sus intereses no se fundan en la soberanía ni en una causa colectiva, sino en un interés particular de su patrimonio; pero aun así, no pierde su carácter de entidad soberana cuando se presenta en juicio, lo que se evidencia, porque los procedimientos para la ejecución del fallo que en su contra se pronuncie, se distinguen de los que se siguen en contra de los particulares, para que no se menoscabe su soberanía; así, cuando se demanda a la Hacienda Pública, prácticamente se demanda al Estado, pues aquélla no es sino una ficción para referirse a la parte patrimonial de éste>> SJF. 5ª Época: IUS 2003.

<sup>72</sup> Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 818/39. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 22 de marzo de 1940. Mayoría de tres votos con un disidente. IUS 2003.

<sup>73</sup> En julio 11, 15 y 22 de 1940 utilizó la tesis que decía que (el) ESTADO. NO PUEDE PEDIR AMPARO COMO ENTIDAD SOBERANA, CUANDO SE APLICA EL ESTATUTO JURIDICO. SJF. 5ª Época. Segunda Sala. IUS 2003. El 10 de febrero de 1943: ESTADO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR EL. el Corte aclaraba que: "... A esta regla general le ha opuesto una excepción al artículo 9º. de la Ley de Amparo, que dispone "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses

afirmando puntualmente que "el amparo pedido por el Estado cuando actúa como Entidad Soberana y no como Entidad Jurídica de derecho privado, es improcedente"<sup>74</sup>. En los años 70, incluso negarían a los Estados la posibilidad de resolver conflictos entre ellos a través del amparo<sup>75</sup>. Esta jurisprudencia fue clave para los ayuntamientos, porque dio doble personalidad jurídica a los ayuntamientos.

Así se dictó en un caso del Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz:

"AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. El artículo 9º de la Ley de Amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de Estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de Estado. Ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para que sean incautados los arbitrios del municipio, debe sobreseerse en dicho amparo"<sup>76</sup>.

Ya en 1921 se establecían los criterios de de decía que "estas corporaciones no tienen garantías individuales sino derechos políticos y por la violación de éstos es improcedente el amparo"<sup>77</sup>. Quedaría establecido muy claramente en "el despegue" del régimen en los años 40, al decir que los "Ayuntamientos no pueden pedir amparo cuando tratan de proteger sus derechos políticos"<sup>78</sup>. Es paradójico que, ante la negativa del amparo y la argumentación de ello, los ayuntamientos apelaban a la demanda de controversia constitucional asumiéndose como poder político. Pero desde la controversia del municipio de Tezuitlan, Puebla contra el legislativo local, que fue resuelta en el acuerdo del Tribunal del 29 de marzo de 1919, se resolvió que el ayuntamiento no era parte legítima en los términos del artículo 105, por lo que la Corte "no es competente... para conocer la controversia constitucional". De esta

---

patrimoniales de aquellas". El porqué de esta excepción radica en que el Estado puede obrar con un doble carácter: como entidad pública y como persona moral de derecho privado. En el primer caso, su acción previene del ejercicio de las facultades de que se haya investido como Poder Público. En la segunda situación, obra en las mismas condiciones que los particulares, esto es contra obligaciones y adquiere derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos. Esta equiparación en el obrar, indujo al legislador a dotar al Estado de los mismos derechos tutelares que al individuo, cuando aquél obra como persona moral de derecho privado, derechos tutelares entre los que principalmente se encuentran las garantías individuales que están protegidas por el juicio constitucional. Ahora bien debe dictarse el sobreseimiento por causa de improcedencia, con fundamento en los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1º fracción I, 73 fracción XVIII y 74, fracción III, de la Ley Orgánica de los artículos 103, y 107 de la misma Constitución cuando el amparo sea promovido, por el Ministerio Público Federal, en defensa de un acto realizado en el ejercicio de la potestad pública y no en defensa, de derechos patrimoniales privados de la Nación (...). SJF, 5ª. Época, IUS 2003.

<sup>74</sup> Agente del Ministerio Público Federal. 26 de Abril de 1944. SJF, 5ª. Época, IUS 2003.

<sup>75</sup> "Estados de la federación, los conflictos surgidos entre dos o más, no pueden ventilarse a través del juicio constitucional". 11 de junio de 1974. 5ª. Época, 4ª. Sala; IUS 2003

<sup>76</sup> Quinta Época, Tomo LXXII, Pág. 6144.

<sup>77</sup> 25 de febrero de 1921. SJF, 5ª. Época, Segunda Sala, IUS 2003

<sup>78</sup> Amparo administrativo en revisión 3328/42 Ayuntamiento de San Nicolás Tamaulipas 22 de julio de 1942 Unanimidad de cuatro votos. 7ª. Época, Pleno, Fuente: SJF, IUS 2003.

resolución salieron tesis claves para negar al municipio la posibilidad de demandar una controversia constitucional en el futuro (capítulo 2). Ya en lo años 30 esto era definitivo. En las controversias 2/35 y 2/36 esto fue muy claro:

<<MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, *tales condiciones no atribuyen a los Municipios el carácter de "poder político"* a que se contrae al artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un Ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias>><sup>79</sup>

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer del artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda, por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento, contra la legislatura de un estado que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. *Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias, los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres sólo forman la base de la división territorial y a la organización democrática y política, en que los aludidos poderes descansan;* y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrador por un Ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>80</sup>

Esta postura ante los municipios no cambiaría en la jurisprudencia hasta la controversia 1/95<sup>81</sup>. Pero antes tendría que llegar el primer gobierno estatal no

<sup>79</sup> Controversia 2/35. Suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. 26 de agosto de 1935. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época. Pleno. SJF, Tomo: XLV; Página: 3577. Subrayado mio.

<sup>80</sup> Controversia 2/36. Treman Arturo y coagraviados, miembros del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, contra la Legislatura del Estado de Veracruz. 6 de abril de 1936. Unanimidad de dieciséis votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. 5ª. Época. Pleno. SJF, Tomo: XLVIII; Pág. 349. Subrayado mio.

<sup>81</sup> Véase: SJF y su Gaceta. Novena Época. Tomo VII, mayo de 1998, página 749. controversia constitucional 1/95. tesis. MUNICIPIOS DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL CONSTITUYEN UN

priísta para que la situación cambiara. Así, el juicio de amparo 4521/90, de Mexicali contra su gobierno estatal, fue el antecedente de la reforma de 1994, una expresión jurídica del enfrentamiento partidista. No olvidemos que en 1989 hubo por primera vez en el país (desde 1929) un gobernador electo no priísta en Baja California. El presidente municipal de Mexicali era el priísta Milton Castellanos Gout, uno de los pocos sobrevivientes de la derrota electoral, en tanto que el gobernador era el panista Ernesto Ruffo Appel. El juicio inició ante el juez 2do. del distrito de Mexicali, quien sobreseyó el caso bajo la tesis de que si el quejoso es un municipio en defensa de sus funciones públicas, no procede la acción de amparo en favor de la autoridad. Mexicali acudió al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, donde el caso suscitó un debate interesantísimo. La Corte asentó un criterio verdaderamente revolucionario: concedió, reconoció, declaró, constituyó que el municipio mexicano tiene el carácter de poder político.<sup>82</sup>

En la sentencia se apunta que el Síndico del Ayuntamiento de Mexicali interpuso el recurso de revisión. En el considerando se cita la doble personalidad del ayuntamiento y que el quejoso acudió como Entidad Soberana. El planteamiento del quejoso rechazaba definitivamente (por ser contrario a nuestra tradición constitucional y a las normas que actualmente rige nuestra cara magna) que el Municipio fuera una Entidad Soberana, rechazando la interpretación de diversos artículos constitucionales. En el rechazo del amparo, en primera instancia "... acudieron a la vieja tesis de que: precisamente porque el municipio no constituye un poder de la Comunidad ni mucho menos un Poder Soberano para que con ello se le califique como Entidad Soberana y se le niegue el derecho constitucional de ejercer

---

PODER. POR LO QUE ESTAN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE SE SUCITEN ENTRE ESTOS Y LOS OTROS PODERES DE LA ENTIDAD

<sup>82</sup> Esta sentencia del amparo en revisión 4521/90 fue dictada el 7 de noviembre de 1991 y recibida en la Secretaría de Acuerdos para notificación el 10 de agosto de 1992. Esto es importante ya que durante el proceso de este amparo, la SCJN negó posibilidades controversia a los municipios. Un ejemplo de esto fue el caso de controversia promovida por los municipios de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Mecoqui y Casas Grandes, todos del estado de Chihuahua, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad. La SCJN sustentó el criterio de que los municipios no pueden promover la controversia constitucional porque no constituyen un poder político

Otro ejemplo (incluso citado en la sentencia del amparo que tratamos) fue el del Ayuntamiento de San Luis Potosí, que en la ejecutoria 36/90, pronunciada el 7 de agosto de 1990 decía: <<... procede desechar la demanda presentada por... quienes en su carácter de síndicos del Ayuntamiento de San Luis Potosí, San Luis Potosí, ya que el juicio de "control constitucional" a que dicha demanda se refiere no se encuentra previsto en el artículo 105... Ahora bien, la controversia que en el caso se plantea (entre un municipio y dos poderes de un estado), no queda comprendida entre las señaladas en es precepto, ya que no se trata de conflictos entre la Federación y uno o más estados, ni de alguno en que la Federación sea parte. Tampoco se está en presencia de una controversia suscitada entre los poderes de un mismo estado, pues no puede estimarse que un Municipio tenga ese carácter>>. de ahí se pasó a las disposiciones del artículo 116 de la Constitución federal y 14 de la Constitución de San Luis Potosí para determinar que este se ejerce a través solo de ejecutivo, legislativo y judicial.

el juicio de amparo en cuando se afecten sus intereses patrimoniales, ha sido necesario comprender que la defensa de los derechos del Municipio no se puede prevaler de lo previsto por el artículo 105”.

Así, la SCJN fue construyendo otro criterio, al afirmar que era absurdo negarle al Municipio la posibilidad de una defensa constitucional (como es el amparo) "... cuando un poder soberano, como lo es un acto del Poder Legislativo expide, aprueba y promulga una Ley que afecta a su estructura patrimonial, pretextando que el Municipio carece del derecho de esa acción constitucional de amparo porque es una Entidad Soberana, pero por otra parte también le niega al Municipio la posibilidad de solucionar sus controversias con los Poderes Soberanos conforme a lo establecido por el artículo 105”. Estimaba que la consideración de que el Municipio no es un poder ni entidad soberana era realmente paradójico, “ya que o el municipio es entidad soberana o no es entidad soberana, o francamente hay que decirlo en forma lisa o llana en este País el municipio libre no tiene ningún medio de defensa constitucional contra los actos que arbitrariamente los Estados ejecuten, violentando el derecho mexicano y específicamente las normas de protección que como garantías públicas establece la Constitución a favor del Municipio”<sup>83</sup>.

Las cosas cambiarían radicalmente. La SCJN reconoció que Mexicali compareció como una persona moral de derecho público, para después revisar los artículos 103 y 105 constitucionales, y afirmó que para el caso a estudio debía determinarse si el municipio constituyó o no un Poder local a fin de establecer si se debió haber promovido una controversia constitucional por tratarse de un conflicto entre poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, o bien si era procedente el juicio de amparo por ser el Mexicali una persona moral oficial que al verse afectada en sus intereses patrimoniales por los actos que reclama de los órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo local está legitimada para promoverlo. Para esta discusión, la SCJN analizó la evolución en organización política y jurídica mexicana, que han llevado las normas constitucionales la materia. Reconocía incluso que, con el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas necesidades, “aquella política centralizadora originó una apertura que trastocó en primera instancia a las entidades federativas y en la actualidad había repercutido con gran

<sup>83</sup> Esto cuestionaba las tesis de la controversia 2/35 y a una del caso Tezuitlan de 1919 sobre los Municipios

fuerza a los municipios, con lo que se tornó indispensable efectuar el fortalecimiento de estos últimos a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo". Además, la reforma al 115, de febrero de 1983, reestableció pautas contra esa centralización que arrebató al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; ya que, de entrada en el área hacendaría, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se le asignen, lo que modificó el carácter patrimonial del ayuntamiento. Y que, en general, la reforma tuvo como intención constituir un auténtico poder municipal real, al otorgarle las características de un verdadero poder; e incluso, el Municipio, como un tercer nivel de gobierno realiza las mismas funciones que los estados y la federación.

En tal virtud, la SCJN asentó que si bien el amparo es improcedente, este tipo de conflictos pueden ventilarse por la vía de controversia constitucional. El Pleno consideró que el artículo 105, al prevenir que la SCJN "conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 constitucionales, y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional". Pero tardaría todavía para que llegaran controversias pero con este caso, los municipios empezaron a plantear sus demandas. Por primera vez un municipio le ganó un pleito al gobierno del estado. Las consecuencias de ello fueron la reforma de 1994 y el nacimiento de las controversias entre federación y municipios, dándole a estos últimos una capacidad inusitada en la defensa contra el estado del que forma parte.

### **2.2.2. Controversias entre el amparo de Mexicali y la reforma de 1994.**

Siendo el municipio el motivo principal de la reforma, sería el más beneficiado. Entre 1993 y 1994 se presentaron, sin mucho éxito, las siguientes controversias.

1/93. El Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, contra el gobernador y el secretario de gobierno local. Los actos reclamados fueron la Declaratoria de inconstitucionalidad de un acuerdo del 23 de enero de 1993 (y sus consecuencias)

con órdenes escritas, oficios y comunicaciones tendientes a privar al Municipio actor, de las funciones relativas a la prestación del servicio de Registro Civil y, en consecuencia, afectar su patrimonio económico consistente en los ingresos que obtuvieron por esos conceptos. El 30 de agosto de 1994, antes de la reforma, la sentencia definitiva determinó procedente la controversia y declaró la invalidez del acuerdo emitido por el gobernador, para que el Municipio continúe prestando el servicio Público de Registro Civil.

Inicialmente las autoridades municipales acudieron al juicio de amparo, pero tanto el juez de Distrito de Chihuahua como el Primer Tribunal Colegiado correspondiente, lo consideraron improcedente. El argumento fue que el Municipio no presentó la demanda en defensa de derechos privados sino como entidad pública, al reclamar actos del gobernador que lesionaban derechos públicos. Ante esto, el ayuntamiento decidió promover una controversia constitucional, en la que acusaban a las autoridades estatales de contravenir acuerdos anteriores que señalaban que el Registro Civil estaría a cargo de las cabeceras municipales; y acudieron a la Constitución estatal y a la federal. Las autoridades demandadas argumentaron que la controversia era improcedente porque el Ejecutivo estatal no invadió la esfera competencial de del municipio, pues el artículo 115 constitucional, no atribuía a los municipios la función del Registro Civil, sino que limitativamente enumeraba una serie de prerrogativas municipales y ninguna de ellas había sido afectada. También argumento la falta de legitimación de quien promovió a nombre del municipio y la derivada del hecho de que el municipio no constituía un poder.

Sin embargo, la SCJN declaró infundada la excepción de falta de legitimación y acudió a la sentencia del amparo de Mexicali (a la reflexión entomo a los objetivos de la reforma de 1983 al 115) para afirmar: no solo que el municipio debía ser considerado un poder (teniendo con ello acceso a controversia constitucional que reclamaba) sino que sus argumentos estaban fundados. El acuerdo del ejecutivo estatal contravenía lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución local y el 115 de la federal. E razonamiento final señaló que la Legislatura de Chihuahua, al expedir el Código Civil mencionado, concedió facultades a los presidentes municipales en materia de registro civil, por lo que no podía modificarse o revocarse esa atribución a través de un simple acuerdo administrativo emitido por el titular del

poder ejecutivo estatal. De tal forma, la SCJN declaró procedente la controversia e invalido el Acuerdo reclamado. Esto fue inaudito. Era la primera controversia en que un municipio era actor y ganaba al poder ejecutivo de su estado. No era tan inaudito si notamos que era el segundo estado gobernado por el PAN y el presidente municipal era del PRI, como en el caso de Mexicali<sup>84</sup>.

**2/93.** El Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, contra el Congreso, gobernador constitucional y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del mismo estado. El 28 de julio de 1993 reclamaron la expedición y aplicación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del estatal, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese estado y el Código Procesal del mencionado Tribunal. El actor, en realidad, fue el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio y, después de un largísimo proceso, el 11 de mayo de 1999, la sentencia definitiva declaró procedente la controversia, pero el actor no probó su acción, por lo que se declaró la validez de los actos. La sentencia fue después de la reforma.

**3/93** El Ayuntamiento de San Pedro Garza García, contra el Gobernador, Srío. de la Contraloría y el Congreso, todos de Nuevo León; por la expedición y aplicación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del estado, así como la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal y del Código Procesal del mencionado Tribunal; todo lo cual disponía que los servidores públicos del municipio tenían que presentar su declaración patrimonial y avisos de altas y bajas de su funcionarios. Los demandados alegaban incompetencia de la SCJ pero ésta estimó improcedentes los argumentos para ello. Así, el 6 de noviembre de 1995, la SCJ sentenció su competencia y la controversia como procedente pero declaro la validez de los actos reclamados, ante la falta de pruebas de la parte actora<sup>85</sup>.

**1/94.** El Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas, contra el gobernador y el Congreso del estado. Los actos reclamados fueron la expedición y aplicación de los artículos 1o., fracción II, apartado 4, incisos A) a H) de la Ley de Ingresos del

<sup>84</sup> Es de destacar que esta controversia fue resuelta en agosto de 1994, una vez aprobada la reforma al 105, de octubre de 1993, la cual incluía al Distrito Federal (o a sus órganos, incluyendo las delegaciones) y por analogía, facilitó la inclusión del municipio en las controversias aun sin haber una inclusión constitucional del mismo

<sup>85</sup> De aquí resultaron 7 tesis entre las que destacan las referentes a la obligación que tienen los funcionarios de un municipio para presentar su declaración patrimonial y la que dice que el municipio podía recurrir a la controversia, con referencia a la reforma de diciembre de 1994 (tesis P.J. 29/2000).

Estado; 281 de la Ley de Hacienda Estatal; y, 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, todas de Tamaulipas y relativas a los derechos por servicio de tránsito, control vehicular y cualquier otro que invada las atribuciones del municipio, todo del 31 de enero de 1994. El 4 de noviembre de 1996, el municipio presentó un oficio de desistimiento de la controversia. Ante lo cual, la sentencia del 10 de febrero de 1997, declaró que la controversia era procedente, pero innecesarios los conceptos de invalidez expuestos en la demanda, así como la contestación y sus objeciones, en virtud de que no serían materia de análisis en la presente ejecutoria, dado el desistimiento expresado por el actor. Se decretó la caducidad de la controversia<sup>86</sup>.

**2/94.** El Ayuntamiento de San Luis Potosí contra el Congreso del estado de San Luis Potosí. Los actos reclamados fueron los acuerdos de las Comisiones de Desarrollo Urbano, Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del estado, de 20 de octubre de 1994 y 26 de octubre de 1994, por los que se negaba al Ayuntamiento la autorización para permutar 3 predios. Inició 14 de diciembre de 1994 y se resolvió el 25 de febrero de 1997. Y, al no haber algún acto procesal ni promoción durante un año de parte del actor (de acuerdo al mismo artículo del Código Federal de Procedimientos Civiles de la controversia 1/94) se declaró caduca.

Podemos ver que, salvo la 1/93, estas controversias se resolvieron todas después de la reforma de diciembre de 1994. Alguna (la 2/93) tardó dos años en resolverse. Y, ésta ha sido la tónica del futuro de este tipo de controversias, entre un estado y uno de sus municipios: largo tiempo, diferencia de filiación política, y cuestiones hacendarías, o de servicios públicos.

### **2.2.3. La reforma y sus aportaciones.**

El 31 de diciembre de 1994 se publicó la reforma al artículo 105 constitucional en la que, en general, facultó a la SCJN para conocer sobre las controversias entre la

---

<sup>86</sup> Esta controversia de mérito se inició cuando todavía no se encontraba vigente la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105. Todo trámite se llevó a cabo conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles y, específicamente en relación con el escrito de desistimiento, en términos de lo dispuesto por su artículo 373 fracción II que al efecto dispone: "Artículo 373. El proceso caduca en los siguientes casos: II. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda." Igual criterio sostuvo el Pleno al resolver en sesión del 25 de noviembre de 1996 la controversia 3/94 promovida por el Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas. Similar criterio se sostiene en la controversia constitucional 5/95 promovida por el Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Federación, Estados, Municipios y Poderes Federales, ampliando y especificando los posibles protagonistas (capítulo 1). Sus innovaciones más importantes fueron:

*a) La inclusión clara y expresa del municipio como sujeto legitimado en las controversias.*

Las controversias se volvieron un medio de defensa donde el municipio ha sido el actor más recurrente. Esto es importante, ya que las controversias que se dieron después del amparo de Mexicali y antes de la reforma, se planteaban como conflictos entre poderes de un estado por la constitucionalidad de sus actos. De ahí que fuera necesario reconocer el carácter de poder soberano y de nivel de gobierno al Municipio. Lo que hizo la reforma fue especificarlo como sujeto pasivo y activo y, así, permitió al Municipio demandar controversias contra cualquier poder u órgano federal, de manera independiente y no como poder de un estado. La discusión sobre si esto afecta o no el régimen federal es importante pero tema de otra investigación, ya que el municipalismo puede o no determinar el federalismo: un estado puede poner a discusión su renovación el pacto federal, y un municipio no.

*b) Algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de con efectos generales.*

Esto se da siempre y cuando versen sobre disposiciones generales de los estados o los municipios impugnados por la Federación; de los municipios impugnados por los estados; en controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso de la Comisión permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal y; en controversias entre dos Poderes de una mismo estado o dos órganos del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; debiendo ser aprobadas dichas resoluciones por una mayoría de 8 votos.

*c) En caso de incumplimiento de las resoluciones dictadas en la Controversias Constitucionales se aplicarán los procedimientos previstos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.*

Dicho precepto prevé las hipótesis de la rebeldía de la autoridad contra la cual se otorga la protección de la SCJN para cumplir con el fallo protector, ya sea que insista en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la sentencia. Antes de la reforma estaba establecido categóricamente que la autoridad sería inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de distrito. Actualmente se hace una diferencia entre incumplimiento excusable e inexcusable. En el caso en que el cumplimiento es excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la SCJN requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Así mismo, se concede a la SCJ, la facultad de disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Tratándose de impugnación de normas de carácter general, podemos afirmar que no existe la posibilidad de un incumplimiento (inejecución o repetición del acto) o un cumplimiento sustituto; toda vez que la sola declaración de invalidez realizada por la Corte produce los efectos anulatorios de la norma general. Además, se ordena la inserción de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación y el órgano oficial en que tales normas se hubiesen publicado. Así, solo se puede pensar en un incumplimiento indirecto cuando una autoridad lleve cabo un acto concreto de aplicación de esa norma. En oposición a esto, cuando se trata de sentencias que hubiesen invalidado un acto, si existe la posibilidad de que se dé el incumplimiento por parte de la autoridad responsable, situación por la que se hace necesaria la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, respecto a las sanciones a la autoridad. Esto obliga más a los "perdedores".

*d) Por primera vez la SCJN tiene la facultad de conocer aquellas controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.*

El anterior artículo 105 solo contemplaba en conflictos entre poderes de un mismo nivel, los que se daban entre poderes de un mismo estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, excluyendo los conflictos que se suscitaran al interior de la propia esfera Federal entre el ejecutivo y el Legislativo. Este tipo de controversia se negó desde el primer intento (capítulo 2). Tiene también importancia en la medida en que vemos que regularmente son de distinta filiación política los protagonistas, aunque no tiene que ver con el federalismo de manera directa.

e) *Por primera vez se expidió, en la historia de nuestro país, la ley reglamentaria correspondiente, situación que trajo mas certidumbre y seguridad jurídica.*

Antes, al no contar con una ley reglamentaria, no se tenía con un procedimiento adecuado para llevar a cabo la tramitación de la Controversias. El proceso estaba reglamentado por algunos preceptos de la Ley Orgánica del PJF de 1988; por algunos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978 y la de Planeación del 5 de enero de 1983; y por el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo relativo a la tramitación del Juicio Ordinario Civil. Esto traía problemas en la medida en que no existían reglas claras en cuanto al momento y forma de aplicación de los ordenamientos antes invocados. En la mayoría de los casos eran inaplicables los plazos prescritos por el Código Federal de Procedimientos Civiles en la tramitación de las controversias entre entidades federativas y la misma Federación; a la vez que dejaba una muy amplia discrecionalidad a la SCJ en la forma de tramitación y procedencia de las Controversias.

Otro problema de la ausencia de una reglamentación específica para las controversias constitucionales era la existencia de diversas lagunas en situaciones tan importantes como en lo referente a la Suspensión de los actos reclamados, las causales de improcedencia y sobreseimiento, y la falta de recurso para impugnar la sentencia definitiva dictada con motivo de dichas controversias. La incertidumbre causada por la falta una ley reglamentaria correspondiente, aparte claro de los factores de índole político, contribuyo al desuso de las controversias constitucionales. Se prefería entonces solucionar los conflictos por la vía política y no por la judicial. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 vino a cubrir las lagunas respecto a la tramitación de las Controversias Constitucionales introduciendo requisitos y términos específicos de la demanda y su contestación, de la instrucción del procedimiento, de la suspensión del acto reclamado, de la improcedencia y el sobreseimiento, de los efectos y ejecución de las sentencias, y muy importante) de los recursos existentes para impugnar las Sentencias dictadas.

En fin, esta reforma puede ser vista como parte del proceso de democratización que se dio en el país desde los años 70. Las crisis hicieron que el régimen perdiera legitimidad y se trato de construir un nuevo consenso a través de reformas ante las demandas de la oposición. El contexto en que se dio la sentencia de Mexicali y la reforma misma nos dejan en claro que la pluralidad ha sido motor de las controversias. Y más claro será cuando observemos los números y asuntos que se dieron a partir de 1995. Lo cual será tema del siguiente capítulo.

### 3. LAS CONTROVERSIAS DE LA FEDERACIÓN: LA POLÍTICA Y LA CORTE.

Este capítulo se ocupará de analizar la influencia de la política en las controversias constitucionales de la federación contra un estado o un municipios<sup>87</sup> en dos perspectivas. La primera, evidenciará a través de una mera revisión cuantitativa, que las demandas de controversia constitucional son producto de la pluralidad política. Esto será a partir de dos elementos: la diferencia de filiación partidista de los protagonistas; y, siendo protagonista una legislatura, el partido político del otro protagonista no tiene mayoría calificada en tal órgano<sup>88</sup>. Las controversias que no están en estas variables, las normas o actos reclamados tienen relación con el presupuesto, desarrollo social y obra pública, y la demanda un poder sino al órgano competente. La segunda perspectiva evalúa los porcentajes de controversias constitucionales de la federación con respecto del total, las que han sido resueltas, las que han sido sentenciadas, y las que ha ganado el demandante o actor. Esto será a partir del análisis de las sentencias de las mismas, sintetizando los elementos jurídicos y destacando la perspectiva política.

Hasta marzo de 2004, en los registros de la SCJN hay 807 controversias (varias coinciden en algunos asuntos). La federación estuvo implicada en 70 casos: 39 entre la federación y un estado; y 33 entre la federación y un municipio (una se repitió). El panorama general (Cuadro 3.1), pone claro que los beneficiarios de la reforma son los gobiernos locales (estados y municipios); aunque, desde el punto de vista de los resultados, este beneficio no persiste.

<sup>87</sup> Mencionamos que las Controversias que implican directamente al federalismo son en los casos en que la federación o alguno de sus poderes u órganos es protagonista, cuando un estado demande a otro estado, o al municipio de otro estado (y el DF contra un estado o un municipio); y, finalmente, entre dos municipios o poderes de distintos estados. Del caso de estado contra estado se han presentado, desde 1994, las controversias 9/97, 13/97, 1/98 y 3/98 fueron por conflicto de límites (refieren a dos casos distintos). De todas, solo la 1/98, se sobreescribió y continuó el problema en la 3/98. La 9/97, 1/98 y 3/98 están aun en proyecto, después de 7 y 8 años. Lo más interesante (¿si lo es?) es que, en cada conflicto, de ser la primera controversia solo entre las entidades interesadas, se amplió en la segunda a la federación, probablemente para ejercer presión. En fin, las restantes 2 controversias son entre poder u órganos de un estado contra los de otro. El Poder Ejecutivo de Puebla contra el Tribunal de Justicia del DF (22/98), por invadir su esfera de competencia a través de una sentencia, pero no tuvo gran relevancia porque se desechó por improcedente el mismo año. Y, el Municipio de San Pedro Garza García, NL contra el Legislativo de Aguascalientes (32/2003) está en proyecto y fue por la omisión en la adecuación de las disposiciones legales en materia municipal a las disposiciones de un decreto del 23 de diciembre de 1999.

<sup>88</sup> Ambos casos se contemplan dentro de la teoría de los gobiernos divididos. Joseph Colomer dice que hay gobierno dividido cuando varios partidos políticos tienen poder o control en instituciones relevantes, tanto en la dimensión vertical (descentralización) como en la horizontal (ejecutivo-legislativo). Puede que ningún partido tiene la mayoría absoluta en la asamblea, el partido del presidente no tiene mayoría en la asamblea, el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales. *Instituciones Políticas*. Barcelona, 2001.

**CUADRO 3.1 TOTAL DE CONTROVERSIAS DE LA FEDERACIÓN**

Tipo	A.	D.	Inv.	Val.	V/I	Des.	Sobre.	Proy.	Trám.	
F/E	F	Ejec. Federal	8/2001		29/2000 0		7/99	55/2002 31/2003	103/2003	
		Cámara Dip.	---						42/2004	
	E	Estado como tal	34/99	11/95 33/97 11/2001 <sup>89</sup> 24/2003 <sup>90</sup>			8/99, 18/99 <sup>91</sup> 28/2001	13/99 369/2001 56/2002	9/97 3/98 23/2003 25/2003	
		Ejec.	5/2001	---	1/2001	51/2001	5/99 11/2000 32/2000 1/2001 4/2001 3/2002		33/2002	81/2003
		Legis.	---	---		57/96, 38/2001 64/2002				18/2004
		Jud. Otro	---			3/99		27/99	9/2003	
F/M	F.	Fed.	56/96							
	M.	Mun.	10/2001	6/95 2/96	15/99	21/98, Indígena <sup>92</sup> 106/2003 107/2003	2/97 16/97 18/97 20/2000 Aero <sup>93</sup> 18/2003 19/2003	(48 y 71/2003) 83/2003 325/2001	35/2002 62/2002 57/2003 NL/2003 Veracruz/ 2003 82/2003 109/2003 12/2004 13/2004	
		O	Otro				22/97 (35-36/99) 370/2001		53/2003	8/2003

A=Actor. D=Demandado. Inv.=Invalidado acto. Val.=Validado acto. V/I= Actos validados e invalidados. Des.=Desechada. Sobre.=Sobreseída. Proy.=En Proyecto. Tram.= en Trámite.

### 3.1 Controversias entre la federación y un estado

Como podemos ver, desde 1994 se han presentado 39 controversias entre el gobierno federal y los estatales. El primero demanda solo en 7 ocasiones y los estados en 32. Un panorama más específico sería el siguiente:

<sup>89</sup> El proyecto fue retirado.

<sup>90</sup> No interpuesta

<sup>91</sup> En esta se declaró que la naturaleza de la contienda era la de un juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal y no la de una controversia constitucional como fue registrada. Además, el secretario general de Gobierno de San Luis Potosí carecía de legitimación en el juicio de controversia. Así, se reconoció la validez de la resolución del 11 de mayo de 1999, emitida por el administrador de la SCHP.

<sup>92</sup> La controversia indígena fueron: 23, 28, 30-32, 34-324, 329, 330, 332-361 y 365, todas del año 2001. Difieren en fechas de demanda y de resolución. Además de estas controversias que demandaron los municipios, tres estados demandaron a los poderes federales, y fueron las controversias 2/2001, 38/2001 y 51/2001

<sup>93</sup> Las del aeropuerto fueron la 1, la 3 y la 8, todas de 2002

**CUADRO 4.2 CONTROVERSIAS FEDERACIÓN CONTRA ESTADO**

<b>Demanda Nivel de gobierno</b>	<b>Actor</b>	<b>Demandado</b>	<b>Materia</b>
Federación	Ejecutivo	Ejecutivo y Legislativo	Seguridad pública 7/99 Educación 29/00, 103/03 Obra pública 55/02 Fiscal 31/03
		Ejecutivo	Horario de verano 8/01
Estado	Cámara de Diputados	Ejecutivo y legislativo	Revisión cuenta pública 42/04
	Estado como tal	Federación	Tabasco 11/95
		Ejecutivo	Fiscal 56/02, 24/03, 25/03 Obra pública 23/03 Límites 9/97
		Cámara de diputados	Recurso elecciones 33/97, 13/99, 34/99
		Ejecutivo y congreso	Integración poder judicial 8/99 Ley indígena 28/01, 38/01 Límites 3/98
		Comisión federal de competencia	Vialidad 11/01 Productos agrícolas 369/01
		Otro	Fiscal 18/99
	Ejecutivo	Ejecutivo	Horario verano 5/01 Aeropuerto 3/02 Comisión interamericana 33/02 Expropiación 81/03
		Congreso	Fiscal 5/99, 11/00 Ley indígena 51/03
		Cámara de Diputados	Fiscal 4/01
		Ejecutivo y legislativo	Educación 32/00 Fiscal 5/99
		Com. Federal de Competencia	Dictamen 1/01
	Legislativo	Ejecutivo	Remoción gobernador 57/96 Caminos 18/04
		Senado	Facultad de legislar 64/02
	Judicial	Ejecutivo y Diputados	Presupuesto 3/99
Senado		Reformar la Constitución federal, 9/03	
Secretario Fianzas	Ejecutivo y legislativo	Participaciones 27/99	

**3.1.1 Las demandas de la Federación. Actores, demandados y materias.**

Cuando demandaron los poderes federales, el Ejecutivo Federal fue actor 6 casos y 1 la Cámara de Diputados. En el primer caso fue así: **7/99**, al legislativo, gobernador de y otros de Chihuahua, por la Ley sobre el sistema de Seguridad Pública, y el 4 de octubre de 2002 fue sobreseída; **29/2000**, a la Asamblea y Jefe de Gobierno del DF, por la expedición de la Ley de Educación del DF, y el 15 de noviembre de 2001 se

declaró validez en algunos puntos e invalidez en otros; **8/2001**, al Jefe de Gobierno del DF, por el decreto de éste de un huso horario para el DF, y el 4 de septiembre de 2001 se declaró la invalidez de la norma; **55/2002**, al gobernador de Chihuahua, por la Convocatoria Nacional de Obra Pública, que trata sobre la licitación y adjudicación de una autopista, y está aun en proyecto; **31/2003**, al Ejecutivo y Legislativo de Michoacán, por cuestiones hacendarias, y está con proyecto en el pleno; y, **103/2003**, al Ejecutivo y Legislativo de San Luis Potosí, por una norma de educación pública que da autonomía a la Universidad Abierta, y está en trámite. En estas controversias no encontramos regularidades, salvo que 2 son contra el gobierno del DF y en un caso ganó (8/2001), aunque el resultado político final fue un "empate", porque antes el DF había ganado en la 5/2001, ambas fueron por la facultad para establecer "huso horario" en la Ciudad de México. Además, salvó esta última controversia y la 29/2000, los poderes federales ganaron todo.<sup>94</sup> Destaca, por supuesto, que salvo la controversia 7/99, todas han sido en el gobierno panista. Por su parte, en el caso único donde el actor no fue el Ejecutivo federal, la Cámara de Diputados fue la **42/2004**, y demandó al Ejecutivo y Legislativo Oaxaqueños (PRI), por la negativa a la fiscalización y revisión de cuenta pública, y está aun en trámite.

Respecto a los demandados, de las 7 controversias, en 6 fueron demandados Ejecutivo y Legislativo estatal, solo en la 8/2001 fue demandado el ejecutivo solo. En general, podemos decir hasta aquí, el papel de los ejecutivos federal y local ha sido el principal en las controversias. En cuanto a los temas controvertidos, ninguno es determinante. Salvo la del horario de verano, las demás podemos catalogarlas en relación a políticas públicas de desarrollo.

### **3.1.2 Las demandas de los estados. Actores, demandados y materias**

Por su parte, los estados demandaron en 32 controversias a la federación. En estas, el actor fue el estado como tal en 16 ocasiones, el Ejecutivo estatal en 10, el Legislativo estatal en 3, el Judicial estatal en 2, y un Secretario de Finanzas estatal en 1. Las 16 ocasiones que el estado demandó fueron las siguientes. **11/95**, a la Federación por la averiguación previa federal por supuestos ilícitos en manejo de

---

<sup>94</sup> Ambos casos serán tratados después

recursos federales en proceso electoral; **9/97**, al ejecutivo por cuestiones de límites; **33/97**, a la Cámara de Diputados por vigilancia en el manejo de recurso en proceso electoral; **3/98**, al ejecutivo y Congreso por cuestiones de límites; **8/99**, al Ejecutivo y Congreso por la introducirse en la integración del poder judicial local; **13/99**, a la Cámara de Diputados por vigilar manejo de recursos en proceso electoral; **18/99**, al Administrador General Jurídico de Ingresos del SAT por una resolución dictada por éste, en un recurso de inconformidad, obviamente en cuestiones fiscales; **34/99**, a la Cámara de Diputados por la vigilancia de recursos en proceso electoral; **11/2001**, a la Comisión Federal de Competencia<sup>95</sup> por una resolución al respecto de competencia en el manejo de vialidades y vías de comunicación; **28/2001** y **38/2001**, al Ejecutivo y el Congreso por las Ley indígena; **369/2001**, a la Comisión Federal de Competencia por una resolución que acusa al estado de poner barreras comerciales en productos avícolas; **56/2002**, al Ejecutivo por cuestiones fiscales; **23/2003**, al Ejecutivo por cuestiones vías de comunicación; **24/2003**, al Ejecutivo, por cuestiones fiscales; y, **25/2003**, por cuestiones fiscales. Destacan las 3 que se refieren a vigilancia de recursos en procesos electorales con el protagonismo de la primera legislatura sin mayoría priísta, el llamado G4, las que trataremos más adelante.

El Ejecutivo estatal fue actor en 10 fueron las siguientes: **5/99**, al Ejecutivo y Congreso por la distribución y calendarización para la administración de los recursos correspondientes a las entidades federales y municipios; **11/2000**, al Congreso por el mismo problema de la anterior; **32/2000**, al Ejecutivo y congreso por la Ley de educación; **4/2001**, a la Cámara de Diputados por presupuesto; **5/2001**, al Ejecutivo por decreto de huso horario; **1/2001**, a la Comisión Federal de Competencia por un dictamen de ésta, que hace recomendaciones de salud pública y de fomento ganadero a la entidad; **3/2002**, por el aeropuerto; **33/2002**, por el decreto que aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición de Personas; y, **81/2003**, por un decreto de expropiación. Todas salvo la 1/2001 y la última son del Jefe o jefa de Gobierno del DF y particularmente al Presidente Fox.

Los poderes Legislativo estatales demandaron 3 veces: **57/96**, al Ejecutivo por la declaración de nulidad del nombramiento hecho por el demandado y ratificado por el

<sup>95</sup> Órgano descentralizado de la Secretaría de la Función Pública

Senado, del exgobernador como embajador de México ante la República Argentina; **64/2002**, al Senado por la negativa a que la Asamblea precisamente tuviera la competencia para presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución federal de legislar; y, **18/2004**, al Ejecutivo por el mismo caso carretero de la controversia 55/2002. Podemos observar la poca concurrencia a demandar a los poderes federales por parte de las legislaturas.

Por su parte, el Poder Judicial estatal solo demandó en 2 casos: de Guanajuato contra el Ejecutivo y la Cámara de Diputados por una cuestión de presupuesto (**3/99**); y, de Chihuahua contra el Senado por un dictamen que ratifica a tres magistrados que no fueron ratificados por el Presidente de la República (**9/2003**).

Hubo solo 1 caso donde otro órgano o persona demandó: la controversia **27/99**, donde los Secretarios de Finanzas y de Gobierno de Chihuahua demandaron al Ejecutivo y Legislativo por participaciones federales. No sabemos que tanto influyo que el estado era gobernado por el PRI, al igual que el gobierno federal, para que la demanda fuera de secretarios estatales y no del gobernador o del legislativo.

En estas controversias donde los poderes federales fueron **demandados**, es muy claro que el más recurrido fue el Poder Ejecutivo (particularmente el Presidente); lo fue en 11 ocasiones: 57/96, 1/97, 35-36/99, 3/2002\*, 33/2002\*, 56/2002\*, 23/2003, 24/2003\*, 25/2003\*, 81/2003, 18/2004. La Cámara de Diputados 6 veces: 33/97, 13/99, 34/99, 11/2000, 4/2001, 5/2001. Ambos poderes juntos, en 6 ocasiones 3/98, 3/99, 5/99, 27/99, 32/2000, 28/2001. Los tres poderes federales sólo en la 8/99. El Senado 3: 64/2002, 9/2003 y 33/2003. La federación como tal solo en la 11/95. En 2 casos de estos se demandó al mismo tiempo que el Ejecutivo federal y otro estado - 1/97 y 3/98- por cuestiones de límites territoriales. Demanda a un municipio en la controversia 1/97. Finalmente también hubo 3 casos de demanda a otra autoridad, estos fueron: al Administrador Jurídico de Ingresos de SAT -18/99; y a La Comisión Federal de Competencia en 2 ocasiones -11/2001 y 369/2001. Finalmente, en cuanto, a **los temas** controvertidos, no hay uno determinante; pero destaca la cuestión fiscal o presupuestaria en 8 casos, que, sumados a los 4 de obra pública, tienen que ver con de políticas de desarrollo.

En fin, en este nivel estos datos no son tan reveladores, salvo las mencionadas excepciones. Una característica general es que El Ejecutivo federal por sí solo o en combinación con otro u otros fue demandado en 18 de 32 controversias demandadas por las entidades (en 10 fue panista). Pero este es otro nivel de análisis, porque, precisamente, la filiación política es una característica nodal de las controversias entre federación y estado; el Congreso dividido es otra; y los asuntos en disputa son menos importantes pero los hay.

### **3.1.3 La filiación política.**

Hablamos, brevemente, sobre como los partidos de oposición fueron ganando terreno a en los distintos niveles de gobierno, hasta llegar a consolidar lo que se ha denominado *gobiernos divididos*. En el caso mexicano esto se ha dado en distintas formas. Cuando el ejecutivo es controlado por un partido y el congreso por uno distinto; es decir que el partido del ejecutivo no tiene mayoría (aunque sea simple) en la legislatura. Cuando el congreso, independientemente de que partido está al frente del ejecutivo, y ningún partido, por sí solo puede "legislar", y necesita de acuerdos con otras fuerzas, se conoce como "congreso dividido. Este no es el tema de la investigación, pero es importante anotarlo por que las controversias constitucionales están marcadas por esta dinámica. Existe diferencia de partido en los protagonistas o, un "congreso dividido" es parte<sup>96</sup>; otras no están determinadas por ello.

#### **Protagonistas de partido político distintos.**

En las controversias que demando la Federación, la diferencia de partido entre los protagonistas en 6 casos; en todos fue el gobierno federal panista. **29/2000**, el Ejecutivo contra Asamblea y Jefe de gobierno del DF (PRD); **8/2001**, contra Jefe de Gobierno DF (PRD); **55/2002**, contra gobernador priista de Chihuahua; **31/2003**, contra Ejecutivo y Legislativo de Michoacán (PRD); **103/2003**, contra Ejecutivo y Legislativo de San Luis Potosí del PRI. Todos estos casos tienen clara diferencia de filiación partidista en los protagonistas. Los casos excepcionales son dos; la controversia **42/2004** donde el Congreso de la Unión (con mayoría no-priista)

---

<sup>96</sup> Un buen trabajo sobre estos temas es el de Alonso Lujambio, *El Poder Compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana* Océano, México, 2000, 192 Págs

demandó al Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca (PRI); y, la otra (que es la única que no tiene diferencia de partidos), es la **7/99**, donde el Ejecutivo federal priísta, a través del Secretario de Hacienda Gurría, demandó al Congreso, Gobernador y otros de Chihuahua (PRI), por la expedición de un decreto (publicado el 30 de diciembre de 1998) en relación con la Ley sobre el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que tenía que ver con la legalización de autos "chocolates", que veremos mas adelante a detalle. Finalmente cabe destacar que, salvo ésta, todas estas controversias han sido durante el régimen panista.

En las controversias donde el actor fueron los estados, hay 19 casos con diferencia partidista. Veámoslas. **3/98**, donde el gobierno panista de Jalisco demandó al gobierno federal priísta. **3/99**, el Poder Judicial panista de Guanajuato contra Zedillo. **8/99**, Baja California (PAN) contra poderes federales del PRI. **5/99**, el Jefe de Gobierno del DF (PRD) contra el Presidente y Secretarios priístas, y un Congreso sin mayoría perredista. **32/2000**, se repiten los protagonistas de la anterior, pero ésta fue resuelta ya con el PAN en el Ejecutivo federal. **1/2001**, el gobierno de Durango (PRI) contra la Comisión Federal de Competencia de gobierno federal panista. **5/2001**, López Obrador contra Fox. **11/2001**, Campeche (PRI) contra Secretaria de Economía y Comisión Federal de Competencia. **28/2001**, Oaxaca (PRI) contra el Ejecutivo y Legislativo federales panistas. **369/2001**, Oaxaca contra Comisión Federal de Competencia del gobierno federal panista. **3/2002**, el Jefe de Gobierno del DF contra el Ejecutivo panista. **33/2002**, el Jefe de Gobierno contra Presidente, Senado y SEGOB. **56/2002**, Zacatecas (PRD) contra Poder Ejecutivo Federal. **23/2003**, Chihuahua (PRI) contra Ejecutivo Federal. **24/2003**, Tlaxcala (PRD) contra Ejecutivo Federal. **25/2003**, Quintana Roo (PRI) contra Ejecutivo Federal. **81/2003** Ejecutivo de Zacatecas (PRD) contra Ejecutivo Federal. Y, **18/2004**, el Legislativo de Chihuahua (PRI) contra Ejecutivo federal.

#### **Los congresos sin mayoría del partido del implicado.**

En un segundo nivel, hay otro grupo de controversias donde uno de los protagonistas fue el Congreso federal sin mayoría calificada y, en consecuencia, no era controlado por el partido político del otro protagonista. A parte de las compartidas con el Ejecutivo federal, hubo 8. La **33/97**, donde el gobierno de

Tabasco (PRI) demando al Congreso que estaba controlado por el llamado G4, en el primer Congreso Federal dividido. El caso **13/99**, donde Nayarit era del PRI y demando a la Cámara de Diputados por constituir una Comisión de Vigilancia para que no se desviarán los recursos federales en las elecciones de ese año; el Congreso era controlado por el G4, y debe apuntarse que una coalición del PAN, PRD, PT y PRS ganó la gubernatura en el proceso electoral cuestionado. En la **27/99**, Secretarios de Finanzas y de Gobierno de Chihuahua (Gobernador y Congreso local priístas) contra el Congreso (G4) (aunque también fue contra el Presidente Zedillo), por cuestiones fiscales. En la **34/99**, Coahuila (PRI) contra autoridades del Congreso (G4), por una Comisión de vigilancia de recursos en el proceso electoral. En la **11/2000**, Rosario Robles contra un Congreso sin mayoría perredista. En la **4/2001**, López Obrador contra Cámara de Diputados. En la **64/2002**, la Asamblea (de mayoría perredista) contra Senado (sin mayoría perredista). Y, la **9/2003**, Yucatán (PAN, con apoyo de otros partidos) contra Senado;

### Las excepciones

Hubo 4 controversias donde actor y demandado eran de un mismo partido; pero con particularidades en cada caso. La controversia **11/95**, donde el gobierno de Tabasco demando a la Federación (PRI), por la averiguación previa federal para investigar supuestos ilícitos en las elecciones donde ganó el priísta Roberto Madrazo. Éste acusó esta decisión como una vulneración de la autonomía de su entidad. Fue un escándalo que manifestaba el enfrentamiento de Madrazo con el gobierno federal, enmarcadas por el conflicto de gobernador con López Obrador desde Tabasco.<sup>97</sup> Otro caso fue el "caso Robledo" en Chiapas (**57/96**) cuando el Legislativo priísta demando al Presidente por la "salida" de su gobernador<sup>98</sup>. La 3ª controversia entre protagonistas de un mismo partido es particular porque la demanda no fue a un poder sino un órgano. En la controversia **18/99**, San Luis Potosí del PRI no demando al Presidente, que es lo común, sino al Administrador General Jurídico del Ingresos

<sup>97</sup> Nos dice Fernando Pérez Correa al analizar este asunto: "Se inició así un enfrentamiento sordo entre él y el gobierno del Centro que habría de durar prácticamente seis años"; en Diario Excelsior, ¿Nueva era viejos vicios?, enero 5 de 2001. En este artículo revisa esta relación. Cabe anotar además que de Tabasco, dos textos que analizan a fondo esta controversia La Controversia Constitucional, Los expertos opinan en los medios. Editado por la Barra Tabasqueña de Abogados y el Colegio de Abogados AC, en marzo de 1996, y El Caso Tabasco. Análisis jurídico y crónica periodística, Barra Nacional de Abogados AC., 1997.

<sup>98</sup> Nos dice Fernando Pérez Correa, relacionando la problemática de Madrazo con la de Robledo: "Simultáneamente, Eduardo Robledo presentaba la renuncia a su cargo de gobernador en Chiapas" Ibid.

del SAT, por una resolución dictada por éste. Finalmente, una cuestión territorial: la **9/97**, cuando el estado de Quintana Roo (PRI) demandó al Presidente, los poderes de Campeche (PRI) y al Municipio de Othon Blanco, Quintana Roo, y teniendo como terceros interesados a Yucatán (PRI) y varios municipios de las tres entidades.

Hasta aquí podemos concluir que, de 39 controversias, en 23 hubo diferente filiación partidista; en 8 Congreso dividido; y 3 con protagonistas de igual partido, pero en 2 por problemas políticos obvios, y en 2 la demanda fue, en una contra a un órgano, y otra fue el caso de los autos "chocolates"; finalmente, 1 por conflicto de límites. Luego, podemos concluir que la pluralidad política juega un papel decisivo en las controversias de este tipo —entre federación y estado.

Un análisis en un tercer nivel, nos revelara cuestiones más políticas. Para ello nos serviremos de analizar si la mayoría de las controversias son por presupuesto, desarrollo social o cuestiones políticas. El examen del fondo, puede mostrar la falta de reconocimiento y/o experiencia del actor. Pero antes vayamos a las controversias entre la federación y los municipios.

### **3.2 Controversias entre la federación y municipios.**

El número total de controversias de la federación contra los municipios es de 349. Sin embargo debemos tener en cuenta que varias son sobre solo unos casos. En asunto de la reforma indígena son 300 controversias; en el caso del aeropuerto, son 3; en un caso de Veracruz, 12; en un caso de Nuevo León 7; y, en dos casos, cada uno con 2 controversias. Contando cada uno de estos casos solo como una unidad no da un total de 29 controversias. Destaca que la federación solo demandó en la controversia **56/96**, donde el Ejecutivo (PRI) y la Cámara de Diputados (con mayoría calificada del PRI) demandaron al ayuntamiento panista de Guadalajara (con el Congreso de la Unión, Comisión Nacional Bancaria y SHCP, como terceros interesados), por la expedición del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria del 29 de agosto de 1996 (publicado en octubre). Casi un año después se declaró la invalidez del reglamento, es decir, que ganó la federación. De las restantes controversias el municipio fue el actor. Veamos.

**CUADRO 3.3 CONTROVERSIAS FEDERACIÓN CONTRA MUNICIPIO**

<b>Demanda nivel de gobierno</b>	<b>Actor</b>	<b>Demandado</b>	<b>Tema</b>
Federación	Ejecutivo y Cámara de Diputados	Ayuntamiento	Reglamento Seguridad Bancaria 56/96
Municipio		Ejecutivo y Cámara de Diputados	Presupuesto 6/95, 18/97, 48 y 71/03, 13/04 Obra Pública 16/97, 325/01 Intervención PFP 21/98 Inmuebles 15/99 Ley indígena /01
		Presidente	Presupuesto 2/96, 2/97, 35/02, 18/03, 19/03 <sup>99</sup> , 57/03, Aeropuerto (1, 2 y 9/02) Penal 106/03, 107/03 Expropiación 82/03
		Federación	Fiscal 62/02
		Cámara de Diputados	Presupuesto 12/04, Veracruz/03
	Otro	Decreto DOF 10/01, Límites NL/03 Obra pública 20/00, 109/03	
	Otro	Senado	Fondo de Ahorro para el retiro 8/03
	Ejecutivo	Ley contencioso Administrativo 35 y 36/99 Obra pública 22/97 Derechos electorales 53/03 ¿? 370/01	

**3.2.1 Actores, demandados y temas.**

Podemos ver que los municipios demandaron al Presidente de la siguiente forma: **2/96** y **2/97**, por presupuesto; 1, 2 y 9/2002, por el caso del **Aeropuerto**; **35/2002**, por la Ley de Coordinación Fiscal; **18/2003**, por partidas federales; **19/2003**, por las mismas partidas federales pero resultas de manera distinta<sup>100</sup>; **57/2003**, por participaciones federales; 75-77 y 79-82/2003, por un decreto que re-delimito un Parque nacional en **Nuevo León**; **82/2003**, por un decreto de expropiación; **83/2003**, por la Ley que creó un Comité de Desarrollo Social. **106/2003**, por la iniciación, instauración y consignación de la averiguación previa y aprehensión de personas públicas y del presidente municipal; y, **107/2003**, la continuación del mismo conflicto, por una norma de Procedimientos civiles.

<sup>99</sup> Si son sobre el mismo caso por lo que se contarían como 1, al ser el resultado distinto las contaremos como 2  
<sup>100</sup> Revisar caso

En cuanto a los protagonistas demandados, los resultados son los siguientes. El Ejecutivo federal junto Cámara de Diputados lo fue en 9 ocasiones: por presupuesto (6/95); por la ocupación de las instalaciones del Organismo Operador de Agua Potable, alcantarillado y Saneamiento (16/97); por la Ley de Coordinación Fiscal (18/97); por la participación de elementos del ejército y la PJF (21/989); por la adjudicación de bienes inmuebles (15/99); por la Ley indígena (23, 30-32, 34-324, 326-330 y 360/2001); por un oficio que niega al Municipio la administración, operación, explotación, conservación y mantenimiento de puentes (325/2001); por cuestiones impositivas y de participaciones en Guerrero (48 y 71/2003); por Ley de Ingresos federales (13/2004).

La federación como tal solo fue demanda en la controversia 62/2002, por Convenio de Adhesión al sistema Nacional de Coordinación fiscal. La Cámara de Diputados por sí sola fue demandada en la controversia 12/2004, por presupuesto y en el caso de Veracruz (59-66, 68, 70 y 73/2003), por la Ley de Coordinación Fiscal. El resto de casos donde el demandante fue el municipio fueron 2: la controversia 20/2000, contra la Procuraduría de Federal de Protección al Medio Ambiente, por la vista e inspección de una obra pública; y la controversia 109/2003, contra el Director de inconformidades de la Secretaría de la Función Pública y del Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la misma dependencia por un acto que tiene relación con suministro de material y equipo de alumbrado público.

Se presentaron 5 casos donde los actores parecen más particulares que poderes. 1) Una Asociación vecinal y Asociación civil contra el Presidente, por un reglamento de construcciones en el DF (22/97). 2) La Directora de responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General de DF contra el Presidente por la Ley de lo Contencioso Administrativo del DF (35 y 36/99); y este caso lo contamos aquí porque no puede ser considerada como de un estado contra la federación porque también fue demandado el Jefe de gobierno y la Asamblea legislativa del DF, y de cualquier manera se sobreseyó. 3) Elpidio García García y otros contra el Presidente, por un decreto publicado el 22 de octubre de 2001 (370/2001). 4) Gastón Adrián Sáenz Martínez y otros contra el Senado por invalidar la autorización de la SHCP para disponer de dinero del Fondo de Ahorro para el Retiro (8/2003). Y 5) la 53/2003, donde Arnulfo González Zepeda, candidato de la presidencia Municipal de San

Salvador Atenco por el PRD, demanda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al tribunal electoral del estado de México.

De todos los datos de estas controversias, una primera evidencia es que el gran demandado es el Ejecutivo federal (en particular el Presidente) con un total de 11 ocasiones, y contando las a las que recibe junto a la Cámara de Diputados son 20, y con las otras (22/97 y 30/2001) son 22, de las 30 de esta categoría. La Cámara de Diputados tuvo 2 demandas en solitario y 9 con el Presidente. Una segunda evidencia es que el conflicto más recurrente fue el presupuestal, con un total de 12 demandas. Y, por último, destacan sobre todas, los casos del reglamento de seguridad bancaria, del aeropuerto y de la reforma indígena. En fin.

### 3.2.2 El pluralismo político.

En las controversias entre la federación y los municipios para definir la filiación partidista en el caso de los ayuntamientos, nos guiamos por el partido político del Presidente Municipal, fuera éste o el cabildo el demandante legal<sup>101</sup>.

En estas controversias, el Presidente Zedillo fue demandado en las siguientes controversias: **2/96**, por Mérida (PAN); y, **2/97**, por Tuxtla (PAN). Al Presidente Fox lo demandaron los siguientes municipios: Texcoco (PRI), Acolman de Neza (PRD) y Atenco (PRI), en el caso del aeropuerto (**1, 2 y 9/2002**); Mexicali (PAN), por la Ley de Coordinación Fiscal (**35/2002**); Emiliano Zapata, Morelos (PAN) por partidas federales (**18/2003**); Jiutepec, Morelos (PAN), por las mismas partidas federales pero resultas de manera distinta<sup>102</sup> (**19/2003**); nuevamente por Jiutepec por participaciones federales (**57/2003**); Rayones, Santiago, y Morelos (estos por la alianza PRI/AC<sup>103</sup>), y Aliende y Santa Catarina (estos por la PAN/AC), por un decreto que re-delimitó un Parque nacional en Nuevo León (**75-77 y 79-80/2003**); Valparaíso, Zacatecas (PRI), por un decreto de expropiación (**82/2003**); Salina Cruz, Oaxaca (PAN), por una Ley que crea un Comité de Desarrollo Social (**83/2003**); Rio Bravo, Tamaulipas (PT), por la iniciación, instauración y consignación de la

<sup>101</sup> En los registros de la SCJN, hasta la controversia 59/2003 dice ayuntamiento, después dice Municipio.

<sup>102</sup> Revisar caso

<sup>103</sup> PRI con una Alianza Ciudadana compuesta por varios partidos sin el PAN

averiguación previa y aprehensión de personas públicas y del presidente municipal (106/2003); y, nuevamente, Río Bravo como continuación del conflicto anterior, por una norma que tiene que ver con Procedimientos civiles (107/2003).

El Ejecutivo junto con la Cámara de Diputados fue demandado por los siguientes municipios: Tijuana (PAN), por presupuesto (6/95);, San Luis Río Colorado, Sonora (PAN), por la ocupación de las instalaciones del Organismo Operador de Agua Potable, alcantarillado y Saneamiento (16/97);, San Nicolás de los Garza (PAN) por la Ley de Coordinación Fiscal (18/97); Nicolás Ruiz, Chiapas (PRD), por la participación de elementos del ejército y la PJF (21/98); Hermosillo, Sonora (PAN), por la adjudicación de bienes inmuebles (15/99);, de Oaxaca, Chiapas y Veracruz por la Ley indígena (23, 30-32, 34-324, 326-330 y 360/2001);, Nuevo Laredo, Tamaulipas (PRI), por un oficio que niega al Municipio la administración, operación, explotación, conservación y mantenimiento de puentes (325/2001);, Teloloapan y Tlalchapa, ambos de Guerrero (PRD, ambos), por cuestiones impositivas y de participaciones en Guerrero (48 y 71/2003, respectivamente); y, Gómez Palacio, Durango (PRI), por Ley de Ingresos federales. (13/2004).

Los demás fueron presentados también por diferencia de partido. La federación como tal solo fue demandada por Amecameca, estado de México (PRD), por el Convenio de Adhesión al sistema Nacional de Coordinación fiscal (62/2002). La Cámara de Diputados sola fue demandada por, Mérida (PAN), por presupuesto (12/2004); y en un caso de Veracruz (59-64, 66, 68, 70 y 73/2003) por los municipios Pueblo Viejo, Nautla Cololeacache (PRD); Martínez de la Torre y Cosamaloapan (PAN), Panuco (PAN-PRD), y, Ixhuatlán, Coatzacoalcos, Gutiérrez Zamora y Alvarado (PRI), que se juntaron a la controversia 65/2003 del municipio de Camargo, Tamaulipas, todas por la Coordinación Fiscal. Los casos donde demandó un municipio, fueron los siguientes: 20/2000, Valle de Bravo (PAN), contra la Procuraduría de Federal de Protección al Medio Ambiente, por la vista e inspección de una obra pública; 109/2003, Guadalupe, Zacatecas (PRI), contra el Director de inconformidades de la Secretaría de la Función Pública y del Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la misma dependencia por un acto que tiene relación con suministro de material y equipo de alumbrado público.

De estas controversias, entre la federación y los municipios, los resultados respecto a la pluralidad partidista, son casi tan contundentes como de las controversias con los estados. Hay una clara diferencia de partido político en 9 controversias: contra Zedillo en la 2/96 y la 2/97, de municipios panistas; contra Fox, el caso del aeropuerto (PRI y PRD), el caso de Nuevo León (PRI), la 82/203 (PRI), la 106/2003 y la 107/2003 (ambos PT); contra la federación como tal, por un municipio del PRD en la 64/2002; y, contra la Secretaría de la Función Pública del gobierno foxista por el PRD y el PRI, en la controversia 109/2003; y, contra Zedillo y un congreso prisita, los municipios panistas en 3: 6/95, 16/97 y 18/97.

El Ejecutivo y el Congreso sin mayoría calificada del partido del Presidente fueron demandados en 6 ocasiones: dos en el caso del gobierno Zedillista, la 21/98 por el PRD y la 15/99 por el PAN; y, cuatro en el gobierno foxista, la 325/2001 (PRI), la 48 y 71/2003 (PRD-PRI), la 13/2004 (PRI), y la indígena (básicamente de municipios del PRI y PRD). La Cámara dividida sola fue demandada una vez, en la 12/2004 por municipios panista. Los 6 casos restantes son todos de municipios panistas contra el ejecutivo del mismo partido, pero cabe aclarar que 4 son por prepuesto (35/2002, 18/2003, 19/2003, 57/2003); y por límites (el caso de Nuevo León); y, 1 por competencias en desarrollo social (83/2003). Tenemos entonces que, impera la filiación partidista en estas controversias. Tal vez con menos precisión que con los estados, pero los números son contundentes. Una vez analizado estos números, falta ver la eficiencia del procedimiento que llamamos controversia constitucional.

### **3.3 Las controversias con resolución.**

De los 75 casos enumerados, donde la federación ha sido protagonista, 14 están en trámite, 4 con un estado (2 de 2003 y 2 de 2004) y 10 con municipios (2 de 2002, 6 de 2003 y 2 de 2004). De las restantes, 11 están en proyecto: 8 con estados (1 de 1997, 1 de 1998, 2 de 2002, y 4 de 2003) y 3 con municipios (2003). En el caso de 1997 y 1998 son conflictos de límites entre estados, por lo que son excepción.

Las controversias que nos pueden revelar mejores observaciones son las que fueron resueltas, y son 46. Ahora bien, la mayoría de las controversias interpuestas nunca llegan a fase de resolución, pues las mismas son desechadas, al encontrarlas

alguna de las causas que la ley reglamentaria considera para tales efectos. Los datos (cuadro 4.1) evidencian la importancia de la improcedencia y el sobreseimiento en las controversias constitucionales, ya que son 33 controversias entre ambas causas. Esto sucede, precisamente porque este es el primer objetivo que buscan los protagonistas. Lo normal es que los actores peleen porque su demanda no sea desechada o sobreseída y los demandados buscan generalmente lo contrario, que la demanda en su contra sea desechada o, de no lograr esto, que sea sobreseída durante el juicio. Esto último evita que la SCJN se pronuncie respecto a la constitucionalidad o no del acto impugnado, con lo que anula cualquier posibilidad de una declaratoria de invalidez.

Ahora bien, ¿qué debe pasar para que se una demanda de controversia sea improcedente o sobreseído el juicio, y qué consecuencias trae ello? La *procedencia* es con respecto de la acción de controversia constitucional, donde se requiere de un sujeto legitimado activo, de un sujeto legitimado pasivo, de una conducta impugnada y de un agravio. Si no se reúnen estas características, la controversia se declara improcedente. Además, se tienen que cubrir los tiempos y formas. La primera obligación de un tribunal juzgador es verificar si se reúnen los presupuestos necesarios de la acción, y se puede dar lugar a tres conclusiones: 1) que si se reúnen, al menos a primera vista; 2) que indudablemente y manifiestamente no se reúnen; y, 3) que existe duda al respecto.

En el primer caso (que se plantea como hipótesis), la demanda se admitirá e iniciará el proceso correspondiente. Aunque ello no impide que, si una vez hincado el juicio se demuestra que esa apreciación inicial del tribunal fue equivocado, se pueda rectificar y sin más dar por terminado el juicio. En el segundo supuesto, se "desecha de plano" la demanda sin el más mínimo trámite. El tercer supuesto se da en caso de existir duda; aquí, el tribunal admitirá la demanda y le dará curso ordinario. Y podrá decidir en el futuro y con base en los elementos que durante el juicio aporten las partes si se reúnen los presupuestos. En cuyo caso estarán dadas las condiciones para que se haga un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad del acto impugnado. De lo contrario, sólo habrá lugar a terminar con una sentencia de *sobreseimiento*. Éste es una resolución definitiva que pone fin a la instancia, sin resolver la controversia planteada, omitiendo pronunciamiento respecto a la

constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o el acto impugnado, en virtud de no reunirse los presupuestos de dicha acción. Podemos decir que la improcedencia es sobre la causa y el sobreseimiento sobre su efecto.

En general, en las controversias desechadas solo queda analizar los causales de improcedencia, que normalmente son la inexistencia del acto o la falta de legitimidad del actor. Respecto a las sobreseídas, puede ser frustrante, porque en el sobreseimiento llega a juicio el conflicto entre los poderes, pero no hay solución. El juicio termina sin que, necesariamente, termine el problema que subyace en la relación entre la demanda y el demandante. Así, tampoco las controversias sobreseídas aportan mucho al debate. El número de estos casos, el mayor de todos (17) comparado con las controversias que llegan a sentencia de fondo (15) pueden poner cuestionar la eficacia real de las controversias constitucionales. De las 39 controversias de la federación con los estados, 8 fueron desechadas y 10 sobreseídas. En el caso de las controversias de la federación con los municipios del total (32) fueron desechadas 7 y sobreseídas, también 7. Los números son abrumadores: de las 39 controversias con los estados solo 9 llegaron al fondo, y en 4 casos se validaron los actos impugnados, por lo que podríamos decir que ganó el demandado; en 2 se validaron algunos elementos y se invalidaron otros, o sea empataron; y solo en 3 ocasiones ganó el actor, al invalidar los actos. En las controversias con los municipios, de 32 solo se resolvieron 6, de las cuales en 3 se validaron los actos; en una se invalidaron algunos elementos y se invalidaron otros; y solo en 2 se invalidaron a favor del actor. Estas controversias son las que analizaremos.

---

### 3.3.1 Las controversias donde ganó el demandado.

#### **CONTROVERSIA 6/95.**<sup>104</sup>

El 9 de julio de 1995, fue admitida esta controversia, la primera entre un municipio y la federación. Fue el XIV ayuntamiento de Tijuana (PAN) contra la Cámara de Diputados, el presidente de la República, y los secretarios de Gobernación, de Hacienda, de la Contraloría, y de Desarrollo Social; señalando también como partes

---

<sup>104</sup> Las referencias de las sentencias son de la versión impresa o de disco compacto. Por ello no se cita la página.

al Procurador General de la República, al Gobernador del estado y al Secretario General de Gobierno del mismo. El acto reclamado fue la expedición, promulgación, publicación y vigencia del artículo 14, por cuanto hace al Ramo 26, antepenúltimo y último párrafo del decreto que contenía el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995; y el Convenio de Desarrollo Social de 1995. Es controversia importante, no sólo por ser la primera de un municipio en contra de la Federación sino porque sus objetivos están en el plano de preservar las atribuciones competenciales del municipio y de reivindicar políticamente la independencia de la hacienda municipal respecto de otras autoridades.

El argumento principal señalaba que tanto el decreto de presupuesto como el convenio violaban la Constitución porque invadían las atribuciones y facultades exclusivas del municipio, al lesionar la jerarquía constitucional para el manejo de su hacienda, pues las obras, proyectos y actividades en los municipios eran cuestiones que el propio municipio debe determinar. Y, no olvidemos que las participaciones no son recursos que la Federación graciosamente otorga a estados y municipios, sino recursos que obtienen estados y municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales y locales. La demanda sostuvo que el artículo, y las particularidades mencionadas, violaban la autonomía municipal y el principio de libre administración de su Hacienda; es decir, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, porque se imponía a los municipios un destino sobre las participaciones federales que le correspondían e integraban la hacienda municipal, además de determinar a un administrador ajeno al municipio, como era la SEDESOL; y, al hacerlo, contradecía la letra y el espíritu del artículo mencionado, que expresamente indica que los municipios administrarán libremente su hacienda.

La controversia puso en la mesa de discusión el sistema de coordinación fiscal, dado que el Fondo General de Participación y el de Fomento Municipal, además de no darles voto en la dirección de las políticas, las formulas de distribución estaban reguladas bajo condiciones de equidad y con criterios de imparcialidad para los estados ni para los municipios. La controversia trajo el antiguo debate sobre la debilidad, indeterminación, y cantidad de las fuentes de ingreso municipal. Igualmente, acusó la ausencia de un nuevo artículo 115 que aclarará política, legislativa, hacendaria y administrativamente las atribuciones municipales y su inserción en la distribución de las competencias de la Federación mexicana. Otro

tema descubierto fue la falta de mecanismos de representación política de los municipios. El municipio apelaba a que:

"(...) Como puede apreciarse, el artículo 115 constitucional instituye el Municipio libre, con personalidad jurídica y patrimonio propios, asimismo, de acuerdo con la fracción II de este artículo constitucional, el de administrar libremente su Hacienda.

"Luego, entonces, debemos establecer previamente que de conformidad con la Constitución, en su artículo 115, fracción IV, se establece la potestad de los Municipios para administrar libremente su Hacienda, la cual se forma o integra, entre otros conceptos, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados."

Después de toda una disputa más allá de lo jurídico, fue resuelta casi 2 años después, el 31 de marzo de 1997, de la siguiente manera:

"Carece de legitimación el presidente municipal y el jefe del Departamento Jurídico del XIV Ayuntamiento del Municipio de Tijuana, Baja California, en términos del considerando segundo de esta resolución (...) Son infundadas las excepciones hechas valer por las demandadas (...) Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento del Municipio de Tijuana, Baja California. (...) El actor no probó su acción (...) Se reconoce la validez del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, en lo particular su artículo 14, por cuanto hace al Ramo 00026; así como la del Convenio de Desarrollo Social 1995, suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Baja California."

El resultado inmediato más importante, incluso previo a la resolución de esta controversia, fue que orilló, en el terreno político y jurídico, a que el presupuesto para 1996 en el ramo 26, contemplará que la Federación solo administraría una tercera parte de las participaciones federales, y que las otras dos terceras partes serían administradas y aplicadas directamente por los municipios<sup>105</sup>.

### **CONTROVERSIA 11/95.**

El 21 de agosto de 1995 Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León, y Andrés Madrigal Sánchez, en calidad de Gobernador, Presidente del Congreso local y Procurador General de Justicia, respectivamente y todos del estado de Tabasco, demandaron al Presidente Zedillo y al Procurador General de la República (por primera vez un panista), Antonio Lozano Gracia. El acto reclamado fue la aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, para averiguaciones previas y diligencias practicadas respecto a supuestos ilícitos denunciados el 13 de

<sup>105</sup> Jaime Cárdenas Gracia en El Municipio en las controversias constitucionales, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado número 86. Biblioteca Jurídica Virtual.

junio anterior por Andrés M. López Obrador encabezando integrantes del PRD. La demanda de controversia fue ya habiendo iniciado el proceso de averiguaciones.

Todo empezó cuando 18 miembros del PRD presentaron la demanda que acusaba a los mencionados, y a 19 personas más, de haber excedido los topes de campaña autorizados para el Comité Directivo Estatal del PRI, durante la campaña de 1994. El fundamento de ello fue las supuestas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -título segundo, artículo 49- respecto al financiamiento de los partidos políticos, las aportaciones a estos y los gastos de campaña. Se mencionaba una serie de supuestos delitos: defraudación fiscal; encubrimiento de delitos fiscales; ocultamiento, alteración o destrucción de documentos para efectos fiscales, contenidos en el Código Fiscal de la Federación; encubrimiento, asociación delictuosa; peculado; falsedad de declaración judicial; delitos electorales, contenidos en el Código Penal Federal. La presunción de delitos del fuero federal contenida en la denuncia, dio pie a la intervención de la PGR.

La acción de la PGR derivó en averiguaciones previas y diligencias contra los acusados, a partir de una diferencia entre lo que la Ley electoral del estado de Tabasco autorizaba como máximo para gastos de campaña, y las erogaciones que habría realizado el PRI estatal, cuestionando las fuentes locales de financiamiento de las que habrían obtenido los fondos suplementarios excedentes. Por su parte, los argumentos de defensa del estado de Tabasco (22 de agosto) se fundaron en el federalismo. Sus **conceptos de invalidez** fueron que, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas podían disponer de sus "participaciones" en la medida en que, al entrar en sus arcas, se convertían en fondos locales y propios. Por esto, correspondía a los órganos estatales juzgar el mal manejo de los mismos, y no a la federación. De no ser así, el único competente para juzgar a servidores públicos debía ser el Congreso a través del juicio de responsabilidad. Entonces, la averiguación de la PGR "invadía la competencia de los órganos locales"; y tanto el Congreso como el Ministerio Público federales solo podían conocer de acciones contra la Federación.

El gobierno federal se defendió de tales conceptos de invalidez, afirmando que si bien era cierto que las participaciones son patrimonio estatal, esto era irrelevante si

estas están relacionadas con lo electoral: "el Poder Judicial Federal puede ayudar sin menoscabo de las competencias de cada uno" (...) Madrazo aparece como responsable de diferentes delitos (...) La PGR no ha 'atraído' el caso". Al mismo tiempo, afirmaba como causales de sobreseimiento de la controversia, que los actores carecían de legitimación, pues debía ser el Congreso local quien debiera demandar. Además, reclamaba que la controversia constitucional no era la vía para demandar el acto, porque es obligación constitucional del Ministerio Público Federal perseguir estos delitos. Acusaba a Tabasco de pasarse del tiempo concedido por la Ley Reglamentaria del artículo 105, porque "desde el 14 de junio, ya se conocía los hechos" y se había debatido en la Cámara de Diputados. Según la federación, la PGR no perseguía un juicio político sino solo investigaba y el MPF no estaba violando el fuero de actores, ya que solo está investigando hechos demandados para determinar si eran o no delitos federales. En tal caso, la controversia constitucional no era la vía idónea para resolver tales casos. En este sentido, el MPF actuaba de acuerdo a la Constitución y Poder Ejecutivo Federal no recibió ninguna imputación en la demanda.

El 4 de septiembre, Lozano Gracia contestó que sí había delitos federales fiscales, de acuerdo con la ley de coordinación fiscal de la federación. Que debía ser el juez penal quien debía determinarlo y la investigación en proceso lo rectificaría o no. Investigación que, precisamente, se ocuparía de descubrir el origen de las diferencias que aparecían en los gastos a partir de pruebas y facturas, lo cual era desconocido. Según Lozano, todo delito considerado federal, lo era independientemente de darse en una contienda electoral local. Además, las pruebas del Zócalo ni se afirmaban ni se probaban, por lo que no se podía archivar el asunto porque el MPF debía, primero investigar e indagar. Al mismo tiempo, Emilio Chauyffet (Secretario de Gobernación) contestó que debía sobreseerse al ejecutivo porque no tenía imputados actos.

El demandado no logró que se desechara el asunto y el 18 de septiembre se turnó el expediente. El 10 de octubre, se admitió un recurso de reclamación pero el 12 se declaró infundado. Para el 22 de noviembre hubo contestación de la PGR contra los conceptos de invalidez del actor, afirmando que el Presidente debía ser sobreseído; que el órgano investigador no puede saber a priori si son delitos federales; que no

era juicio político, porque los presuntos responsables aun no ocupaban sus cargos cuando sucedió; y, que no se le podían exigir pruebas porque apenas estaba en proceso la averiguación.

La resolución fue el 26 de marzo de 1996. La sentencia afirmó la competencia de la SCJN y trato el fondo del asunto: se sobreseyó respecto al Gobernador, al Procurador estatal y al Presidente Zedillo. Se declaró la procedencia con respecto al presidente del Congreso tabasqueño. En cuanto a la PGR, "sus actos no quebrantaban la autonomía de Tabasco ni alteraban el pacto federal, en la medida que investigaba hechos que podían haber sido constitutivos de ilícitos penales de carácter federal". Se validaron los actos. Pero lo más determinante fue que aunque uno de los puntos fundamentales de la demanda, la inconstitucionalidad del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales (que faculta al Ministerio Público Federal para investigar delitos del fuero común conexos con delitos del orden federal) la SCJN estimó no pasar desapercibido para su Pleno el carácter inconstitucional de dicho artículo, aún cuando, extrañamente no hiciera pronunciamiento expreso al respecto. Y, lo cierto es que la Constitución Federal se reformó en julio de 1996, para facultar a la PGR a investigar delitos del común que tuviesen "conexión" con delitos federales<sup>106</sup>.

Más allá del análisis jurídico de cada una de las acusaciones, esta controversia destacó por su carácter político. Puso de manifiesto el conflicto entre Madrazo y López Obrador (ganador y perdedor de la elección, respectivamente); la participación del PAN, por medio del Procurador; e, incluso, las diferencias entre Madrazo y el Presidente Zedillo, nacidas a partir de la negativa de aquel a renunciar en 1994<sup>107</sup>. Fue un conflicto muy enconado. Desde el momento en que la PGR dio entrada a la demanda del PRD, el Procurador instruyó una investigación que nunca se interrumpió durante el juicio de la controversia constitucional. Y, después de 12 meses de pesquisas, no pudieron configurar un delito mayor, y todo recayó en contra de Oscar Sáenz Jurado (Secretario de Finanzas del PRI tabasqueño durante la campaña de Madrazo); y la juez tercera de Distrito en materia penal negó

<sup>106</sup> Nota p. 5

<sup>107</sup> Fernando Pérez Correa citando la revista *Proceso*, afirma que "se inició así un enfrentamiento sordo en él (Madrazo) y el Gobierno del Centro que habría de durar prácticamente seis años. En *¿Nueva era y viejos vicios?*, en *Excelsior*, 5 de enero de 2001

la orden de aprehensión correspondiente. En la sentencia del 20 de junio de 1996, la juez concluyó que los elementos de convicción presentados por la PGR para acusar a Sáenz Jurado por delito de falsedad en informes dados a la autoridad no resultaron idóneos para tener por demostrada la totalidad de los elementos de tipo delictivo<sup>108</sup>; con lo que nunca se pudo establecer delito que perseguir. Aparte, no debemos olvidar que la PGR filtró en los medios de comunicación, datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. También omitió datos y específicos sobre gastos realizados por el PRI tabasqueño en sus programas permanentes. En la demanda de los perredistas acusaron la utilización de 237 millones de pesos en su campaña. Lozano avaló esto hasta que se demostró que el Comité Directivo estatal del PRI erogó 128 millones, pero en un periodo más largo y en diferentes asuntos<sup>109</sup>.

En fin, esta controversia constitucional ha sido de las más significativas. Después de décadas un gobierno estatal demandaba por este medio al gobierno federal, y como en el amparo 1295/90 y en la controversia 1/93 tuvieron que ser protagonistas de partidos políticos distintos. La resolución de la SCJN devino en un cambio constitucional (el que mencionamos) que para muchos sería centralizador. La solución jurídica no tuvo efectos reales sobre los protagonistas, ya que a pesar de ser validados los actos nunca llegaron al efecto que buscaban.

### **CONTROVERSIA 2/96.**

El 27 de Marzo de 1996, el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán (municipio gobernado por el PAN), demandó a la Cámara de Diputados con mayoría priísta, al Presidente Zedillo y a sus secretarios de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. La demanda corrió también contra el Gobernador (priísta) del estado y su Secretario General del Gobierno, además, del Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo estatal. Fue interpuesta por el presidente municipal Patricio Patrón Laviada, quien sería posteriormente Senador y Gobernador del mismo estado, postulado por el PAN.

<sup>108</sup> Una crónica de esto está en el reporte de Agustín Ambríz: Revés de la PGR: una juez rechazó la orden de aprehensión contra el priísta tabasqueño Oscar Sáenz. En Revista Proceso, no. 1026, Junio 30 de 1996

<sup>109</sup> Para un análisis detallado de esta controversia revisar el texto El caso Tabasco Y Tabasco en los medios

Las normas cuya invalidez se demandó fueron dos: el decreto que contenía el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 y el acuerdo publicado el 5 de febrero mediante el que el secretario de Desarrollo Social federal determinó la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26, entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de 1996. Los actos de aplicación que se demandaron fueron dos. La celebración, firma, vigencia y aplicación del Convenio de Desarrollo Social 1996 que, con fecha 22 de febrero de 1996, suscribieron el Ejecutivo Federal y el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. El segundo acto fue la fórmula, metodología y las asignaciones para los Municipios del estado provenientes del Ramo 26 para el mismo ejercicio fiscal, elaborada unilateralmente por el coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo local, publicado el día 15 de febrero siguiente, que constituyó el primer acto de aplicación de las normas impugnadas.

El actor apeló, como conceptos de invalidez, a que los actos violaban distintos artículos de la Constitución, agravando así, al Ayuntamiento. Afirmaba que:

“Dispone el artículo 115 constitucional que la base de la división territorial y de organización política y administrativa, es el Municipio Libre. Siguiendo con el ordenamiento constitucional en cita, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y conforme a la fracción IV de dicho numeral, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso ( . . . ) Es decir, la hacienda municipal se conforma de los bienes propios así como de aquellos que las legislaturas les aporten de tal suerte que, una vez dispuesta la asignación de cualquier bien o recurso al Municipio mexicano y en particular al de Mérida, aquél pasará a formar parte integrante de su hacienda y de ahí que el Municipio lo pueda administrar libremente, es decir, sin la intervención de otras esferas de gobierno, condicionamientos, ni normas y operadores extramunicipales”.

Lo primero que analizó la SCJN fue si la demanda fue promovida oportunamente; ya que la Cámara de Diputados federal, el Secretario de Desarrollo Social y Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo adujeron que la demanda era extemporánea, desde el momento en que se demandaba la invalidez del mentado decreto, publicado el 22 de diciembre de 1995, así como el Acuerdo mencionado, publicado el 5 de enero de 1996, siendo que la demanda se presentó hasta el 26 de marzo siguiente. Pero, La SCJN declaró infundada esta causal de improcedencia. Ahora bien, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98 (promovida por diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del DF) determinó que el

presupuesto de egresos constituye un acto de aplicación de la ley de presupuesto, por lo que no es una norma general. Y, “toda vez que los actos impugnados no constituyen disposiciones de observancia general según lo ya precisado, el plazo para la presentación de la demanda no puede computarse a partir de su publicación sino desde que la parte actora tuvo conocimiento de los mismos”.

En los conceptos de invalidez, el actor alegaba que debía decretarse la invalidez del párrafo tercero, cuarto y subsecuentes del artículo 16 del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos Federal para 1996, por violar francamente la libertad hacendaria al facultar a una entidad o dependencia extramunicipal para definir y normar “esquemas de operación” de los citados recursos económicos; ya que éstos, como se ha dicho, una vez determinados en favor del Municipio por parte de la Legislatura Federal en ejercicio de una facultad exclusiva, vienen a formar parte integrante de hacienda municipal. No obstaculiza lo anterior el que las previsiones presupuestales, se encuentren en el Presupuesto de Egresos Federal, ya que dichas previsiones implican un ingreso a las arcas municipales y tienen como objeto de aplicación, el cumplimiento de funciones propias del Municipio Libre.

Finalmente, el 27 de agosto de 1998, la SCJN concluyó que el reclamado artículo (con todas las precisiones) del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996 no violaba la libertad hacendaria del Municipio actor prevista en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal; toda vez que dicha partida presupuestaria federal no forma parte de la hacienda municipal por tratarse de recursos de carácter federal cuya ejecución corresponde a las autoridades federales en términos del artículo 2o. del propio Presupuesto de Egresos de la Federación y, específicamente, a la Secretaría de Desarrollo Social en términos del artículo 16 del citado presupuesto y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además, dichos recursos no fueron determinados como ingresos del Municipio por la Legislatura Local quien es la única facultada para determinar las participaciones federales que corresponden a los Municipios. Para esto, la SCJN apeló a un criterio similar al resolver la controversia constitucional número 6/95. Así, la SCJN procedió a declarar infundadas las pretensiones de la actora y concluir que **son válidos los actos impugnados** en la presente controversia constitucional que quedaron precisados en el resultando primero de esta ejecutoria. Resolviendo que parcialmente procedente

pero infundada la controversia constitucional. Y **sobreseyendo** en la controversia constitucional en contra de los actos y autoridades precisadas en el considerando 3º y 5º de esta resolución. Declarando la **validez** de todos y cada uno de los actos impugnados precisados en el resultando 1º de esta ejecutoria.

### **Controversia 33/97.**

El 13 de Noviembre de 1997, fue aceptada la demanda de controversia constitucional del estado de Tabasco contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esto sucedió por el Acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2 de octubre de 1997) y el Acuerdo de la Comisión de Desarrollo Social de la misma (8 de octubre siguiente). Los cuales provocarían los siguientes hechos: la instalación del llamado Grupo Plural de Diputados (12 de octubre); los trabajos de investigación del mismo (12, 13 y 14); un informe de su trabajo (28 de octubre); y todos y cada uno de los actos que se realizaran en lo sucesivo.

El conflicto empezó cuando la Cámara de Diputados federal, el 2 de octubre de 1997, desahogo el penúltimo punto de la orden del día: "Comentarios sobre la posible desviación de recursos federales en los Estados de Veracruz y Tabasco", a cargo del diputado Armando Aguirre H. del PRD. La Comisión de Desarrollo Social consideraba que eran "motivo de preocupación las denuncias expresadas en el Pleno de la Cámara el día 2 de octubre del año en curso, en el sentido de que se están desviando los recursos federales para utilizarlos con fines político-electorales, en los Estados de Tabasco y Veracruz." Por lo cual, sería necesario recabar la información necesaria sobre el posible uso electoral de recursos federales en los Estados de Tabasco y Veracruz y una vez reunidos los elementos necesarios, y rendiría un informe sobre este asunto. Para ello se constituirá un Grupo Plural de diputados para cada Estado, integrado por dos legisladores de cada partido político representado en esta legislatura "

El "Grupo Plural se integró por así: Carlos Jiménez Macías y Jorge Canedo Vargas (PRI), Elodia Gutiérrez Estrada y Juan José Rodríguez Prats (PAN), Carlos Heredia Zubieta y Norma Argaiz Zurita (PRD), y José Luis López (PT). Se instaló formalmente, el 12 de octubre, en Villahermosa; y, declaraban: "Con este acto de

instalación y a partir de este momento el grupo plural estaremos recibiendo denuncias e información de partidos políticos, asociaciones civiles, grupos de derechos humanos y de los ciudadanos de Tabasco en general, con el propósito de informar al Pleno de la Cámara de Diputados sobre las tareas que nos han encomendado (...) En relación con los plazos para la recepción de dicha información, el grupo plural acuerda recibir la información, los testimonios y denuncias conforme al punto anterior. A las 20:00 horas del 13 de octubre el grupo plural evaluará el grado de avance del cumplimiento de su mandato y tomará las decisiones pertinentes al respecto”.

Todo esto fue emitido y ejecutado sin que fueran notificados oficialmente a los Poderes de Tabasco. En un comunicado del 13 de octubre, el Poder Legislativo local, a través de su mesa directiva, afirmaba: “Es nuestro deber decirles que lamentamos que no se haya otorgado la cortesía de darnos a conocer formalmente, de su parte, el motivo de su presencia en nuestra entidad, así como los nombre de los integrantes de la comisión y los días que fijaron para el inicio y desarrollo de sus trabajos”. Acusaba que la visita debía concretarse al trabajo de observación de hechos específicamente relacionados con la posible desviación de recursos públicos con propósitos electorales. El Legislativo declaró que no compartía tal imputación, desde el momento que esas funciones eran ajenas a la competencia federal.

En la demanda, el actor acusaba como *conceptos de invalidez*: I) el Congreso carecía de la facultad de investigar sobre recursos públicos en el lapso ordinario de un ejercicio fiscal, fuera de los tiempos de revisión de la cuenta pública; II) invadía la facultad estatal de revisar el ejercicio del ramo 26; III) se inmiscuía en un proceso electoral local; IV) a través de la Comisión, particularmente del Grupo Plural, ejercía funciones correspondientes al Ministerio Público Estatal; V) la Comisión carecía de atribuciones de investigación relativas al desvío de recursos federales, particularmente en fines electorales; VI) igual el Grupo Plural. El demandado, por su parte, definía como causales de improcedencia, que el Poder Legislativo estatal carecía de legitimación y que no había ni ley ni acto de la federación que violará las competencias estatales, de acuerdo a la Constitución federal.

Más allá de lo jurídico, esta controversia estuvo marcada por la polarización de los protagonistas. El 16 de octubre, poco antes de las elecciones (que serían el 19), en Sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, el diputado Carlos Heredia Zubieta decía: "No podemos, compañeros, diputados, como mexicanos permitir que mediante la denigración del pueblo pobre de Tabasco, se permita la consolidación allí de un Estado de autoritarismo y de total falta de democracia, que no corresponde al espíritu que se vive en el país en este momento". Dos días después del proceso electoral, el mismo diputado, en Sesión del pleno, afirmaba que en Tabasco "(...) no hay Estado de derecho. En esa entidad priva el cacicazgo de un solo hombre, que ha sometido a los poderes Legislativo y Judicial a sus dictados. Roberto Madrazo ha convertido a Tabasco en una plantación, se ha convertido en un 'finquero político', se ha convertido en una persona que ubica al Estado de Tabasco como una isla, respecto del Estado de derecho a nivel nacional". En referencia a las elecciones celebradas en Tabasco, con resultados preliminares de la votación, la diputada Heredia manifestaba: "(...) En Tabasco no hubo elecciones, hubo un operativo de Estado para manipular las instituciones y violentar la voluntad popular. Se compró la elección, hubo un operativo de compra de elecciones, según lo advertimos ya en esta tribuna los diputados que formaron parte del Grupo Plural para esa entidad."

La polarización creció cuando los resultados daban triunfos al PRI, y, más aun, cuando el día 23, los diputados del este partido, integrantes del Grupo Plural abandonaron el trabajo del grupo, además de pronunciarse contra él. El 28 siguiente, en sesión plenaria de la Cámara de Diputados, el Grupo Plural rindió su informe a la Comisión de Desarrollo Social, con la presencia de 2 diputados del PRD, y Juan José Rodríguez Prats. Decían: "En concreto encontramos múltiples evidencias del desvío de fondos del Ramo 26 por parte del Gobierno del Estado de Tabasco en beneficio del PRI (...) Esto está fundamentado en los propios testimonios de los ciudadanos tabasqueños que en el foro que llevamos a cabo nos dieron cabal cuenta de cómo los dineros públicos son utilizados en beneficio del PRI más allá de lo que permite la Ley (...) Quiero detenerme hoy en las conclusiones a las que llegó este grupo plural, quiero dejar bien claro que este informe fue presentado, leído y votado en el seno del grupo plural y consecuentemente aprobado por la mayoría de los integrantes de este grupo plural", refiriéndose, obviamente a la ausencia de los integrantes priístas.

El 13 de noviembre la SCJN, se formó el expediente y se emplazó al Procurador General a contestar la demanda. El 16 de enero, Medina Plascencia, como Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, contestó, apoyado por los diputados Paoli Bolio y Ricardo Monreal. Medina Plascencia intentaba sobreseer el asunto bajo dos causales: 1) la improcedencia constitucional consistente en la imposibilidad jurídica de que exista controversia constitucional entre una entidad federativa y una parte del Poder Legislativo de la Federación; y, 2) la improcedencia, y correspondiente sobreseimiento, toda vez que el Poder Legislativo local carecía de legitimación y representatividad en la causa para intentar, a nombre del Estado federativo aludido, una demanda de controversia constitucional.

Tabasco, por su parte, decía de la Comisión de Desarrollo Social: "en su actuar ilegal" vincula el combate a la pobreza con el proceso electoral de Tabasco. Que todo el trabajo de la Cámara y la mentad Comisión y el Grupo Plural se había ejecutado con desapego del marco constitucional y legal que le regulan. Y, que, en caso de ser ciertos (sin concederlo) las acusaciones, debían ser órganos locales quienes los investigaran, particularmente el Ministerio Público.

La SCJN respondió a los causales de sobreseimiento, que el representante de Tabasco tenía legitimación; y que, de acuerdo al artículo 105, también un órgano del poder legislativo podía ser sujeto de controversia constitucional. Pero esto no fue todo, el actor manifestó que el demandado no controvertió los hechos de la demanda, ni expresó razones o fundamentos para sostener la validez de sus actos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, debían tenerse por admitidas tanto los hechos de la demanda como el derecho invocado; por lo que debía atenderse de acuerdo al Código Federal de Procedimientos Penales, invalidando los actos. Sin embargo, la SCN, sí bien reconoció esa falta, afirmó que cómo la ley no señalaba sanción procesal, "debe analizarse si, en términos de se artículo, habrá que aplicar supletoriamente el Código". Término afirmando que ella misma quien lo discutiría pero no fue así necesariamente, ya que no se discutió el fondo del asunto, limitándose a analizar los conceptos de invalidez.

La SCJN afirmó que las autoridades federales sólo invaden la esfera de competencia local cuando actúan en materia que se encuentra reservada a los estados, pero no por el simple hecho de ejercer sus facultades en su territorio. Así, los conceptos I y II eran infundados, pero era necesario precisar si los recursos eran o no federales; aunque de cualquier forma, la Cámara tenía la facultad de investigar. Siendo una falta del gobernador era una falta con responsabilidad política, lo que llevaba al juicio político de Madrazo (manejo indebido de fondos y recursos federales, que no era delito del fuero común). El concepto III era infundado en la medida que solo se buscaba constatar el hecho. El IV se invalidaba desde el momento en que lo que se buscaba era fincar responsabilidad política. Y el V y VI eran inatendibles "pues escapa de la materia propia de este tipo de acciones en las que (...) las litis se constriñe a determinar si hubo o no invasión de facultades".

Por lo que hace a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros, existen tres sistemas diferentes: enumerar detalladamente las atribuciones de cada uno, enumerar las atribuciones del poder central, reservando las no mencionadas a los Estados, y enumerar las atribuciones de las entidades federativas, dejando las no mencionadas al poder central. En las relatadas condiciones, al haber sido desestimados los conceptos de invalidez formulados por la parte actora y sin que el Tribunal Pleno advierta deficiencia alguna que suplir, lo procedente era declarar la validez de los actos reclamados. Así, el 25 de Agosto de 1998, la SCJN resolvió ser competente para conocer el asunto; que era procedente la controversia constitucional promovida por el presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Tabasco en representación de esta entidad federativa; y, que la parte demandante no probó la acción que intentó; en consecuencia, se declara la validez de los actos impugnados.

Esta controversia fue muy discutida. Estableció como criterios que la Cámara de Diputados era competente para investigar el uso indebido de los recursos federales para efectos de responsabilidad política (bajo la consideración de que la legalidad del procedimiento no podía ser analizada por escapar de la materia de estudio de esta tipo de juicios). Y, también, que la Cámara es competente para conocer de la imputaciones que se hagan contra servidores públicos que den lugar a juicios políticos, y porque el juicio político procede, entre otras cosas, por manejo indebido

de fondos y recurso federales. Al final de cuentas, desde el punto de vista político, sabemos que el juicio político contra Madrazo; y, desde el punto de vista jurídico, en otras controversias cambiarían los criterios, al pasar al fondo del asunto.

### **3.3.2. Controversias con actos validados e invalidados.**

#### **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/99**

El 14 de junio de 1999 el Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora demandó al Congreso de la Unión, al Poder Ejecutivo Federal y a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del mismo estado. Demandó la invalidez de una norma general, el inciso b) de la fracción II del artículo 975 de la Ley Federal del Trabajo, y dos actos: 1) Oficio 00284 de 21 de enero de 1999, notificado a la Tesorería Municipal de Hermosillo el 12 de mayo del mismo año, por el cual la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Sonora, le señaló que en el expediente 1086/94 se adjudicó un bien inmueble a dos trabajadores, por lo cual, con fundamento en el artículo 975, fracción II, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo, el mismo se adjudicó libre de todo gravamen, impuesto o derecho fiscal. 2) El Oficio 00855 del 11 de mayo de 1999, notificado a la Tesorería Municipal el 20 del mismo mes y año, por el cual la Junta de Conciliación y Arbitraje de Sonora, hizo saber al Ayuntamiento que en el juicio laboral 266/96, con fundamento en el artículo 975, fracción II, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo, se adjudicaron a tres trabajadores varios bienes inmuebles libres de todo gravamen, impuestos y derechos fiscales, por lo que solicitaba que no se cobrara sobre los mismos el impuesto de traslación de dominio, así como que se cancelaran los gravámenes que pudieran tener. Hermosillo presentó la demanda de controversia, estimando violado (en su perjuicio) el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo de la Constitución federal.

Los conceptos de invalidez que adujeron, fueron, en síntesis:

1) Que el artículo 975, fracción II, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo, transgrede el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, al establecer que a los trabajadores que les sean adjudicados bienes inmuebles, éstos pasarán libres de todo gravamen, impuestos y derechos fiscales y exenta, entre otras contribuciones, del pago del impuesto de traslación de dominio, lo cual contraría el imperativo constitucional que establece que las leyes federales no concederán exenciones respecto a las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del precepto constitucional, ya que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán

exentos de las mismas. Y, 2) Que los actos impugnados también deben ser declarados inválidos, como consecuencia de la declaración de invalidez de la norma impugnada, que es el inciso b) de la fracción II del artículo 975 de la Ley Federal del Trabajo. Así como, porque por sí mismos son violatorios del artículo constitucional aludido.

Del primer concepto, la Cámara de Diputados contestó que no invadía la esfera constitucional del municipio actor, apegándose a la Ley Federal del Trabajo de 1980. Ésta establecía un procedimiento mediante el cual el trabajador puede demandar del patrón el incumplimiento de sus obligaciones laborales, lo que en un número importante de supuestos se traduce en la demanda por el pago de ciertas indemnizaciones; en este sentido, la ley mencionada establece diversos procedimientos de ejecución a con el fin de que, una vez que el trabajador haya obtenido a su favor un laudo que impone al patrón la obligación de pagar ciertas indemnizaciones y éste no pueda hacer frente a esas obligaciones, la Junta ordene coactivamente, el embargo de bienes a efecto de que el trabajador perciba, mediante la adjudicación de los bienes rematados, las cantidades mediante las cuales se hacen efectivos sus derechos constitucionales.

Del segundo concepto, la Cámara de Diputados afirmó que la norma general impugnada sólo autorizaba la entrega del inmueble libre de gravámenes cuando sea el trabajador quien se lo adjudique, pues es éste quien careciendo de posibilidades económicas reclamó sus derechos laborales, como salarios caídos o indemnizaciones y recibió los beneficios por medio de la adjudicación en derecho conducente. Siendo así, "la Cámara no vulnera disposición constitucional alguna, pues el beneficio de exención se otorga al trabajador a efecto de lograr el cumplimiento a su favor de los derechos constitucionales que ha devengado, por lo que la norma general impugnada se encuentra ajustada a la Constitución General de la República". Por su parte, la Cámara de Senadores no hizo manifestación respecto al este concepto de invalidez.

Al hacerse relación de las causales de improcedencia invocadas por las partes, se advirtió que estando íntimamente ligadas en el fondo, debían ser resueltas. Los argumentos en que se basó el demandado fueron que la exención fiscal que argumenta el actor no invadía su esfera de competencia; ya que, como nivel de gobierno, sólo se encarga de ejercer actos de administración sobre las

contribuciones a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucional y la supuesta exención es un acto que se ubica dentro de la esfera de competencia del Congreso del Estado de Sonora, al ser quien crea las normas. Por su parte, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal alegó que habían cesado los efectos de la disposición impugnada, porque a partir del artículo 14 de la Ley de Ingresos de la Federación de 1985, aquélla dejó de establecer la exención tributaria. Respecto a esto, se consideró que para su estudio era necesario establecer previamente si la norma impugnada señalaba algún tipo de exención, específicamente, si exentaba del pago del impuesto de traslación de dominio a los trabajadores que les fuesen adjudicados bienes inmuebles en juicios laborales.

Así, la SCJN estimó que: el oficio número 00284, "no contraviene lo dispuesto en el precepto 115, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque no establece ninguna exención tributaria"; y que en el oficio número 00855, "también se advierten motivos de invalidez por las mismas razones antes dichas, esto es, que la disposición legal impugnada en que se funda, no establece ninguna exención contributiva y que, además, viola la fracción IV del artículo 115 constitucional". En concreto, "el presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sonora, pretende que el Municipio de Hermosillo, Sonora, no cobre el impuesto de traslación de dominio. Sin embargo, a este servidor público únicamente le competen las atribuciones, en materia de remates, las señaladas en el título quinto de la Ley Federal del Trabajo, referidas a los procedimientos de ejecución, dentro de cuyas facultades no se encuentra la de cancelar contribución alguna u ordenar la misma". De todo lo cual se podía concluir que, el presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje había realizado una interpretación incorrecta del artículo impugnado, puesto en ningún momento exenta del pago del impuesto de traslación de dominio; y, que los mencionados oficios violan el 115 constitucional, "puesto que están exentando del pago del impuesto de traslación de dominio por la adjudicación de bienes inmuebles en juicios laborales, cuando la disposición contenida en el numeral 975, fracción II, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo no establece exención alguna". Así, el argumento del actor era parcialmente fundado, en el sentido de que los actos del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Sonora violaban la Constitución Federal.

El 29 de mayo de 2001, la SCJN resolvió: primero, que es procedente y parcialmente fundada la controversia; segundo, que se reconoce la validez del artículo 975, fracción II, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo; tercero, se declara la invalidez del oficio número 00284; y, cuarto, se declara la invalidez del oficio número 00855. Destacan las votaciones donde, por mayoría de 6 votos se aprobaron los resolutivos primero y segundo. Cinco ministros votaron en contra y porque se declarara la invalidez del artículo de la Ley Federal del Trabajo; y, por unanimidad de 11 votos se aprobaron los resolutivos tercero, cuarto y quinto.

### **CONTROVERSIA 29/2000.**

El 4 de agosto de 2000 fue aceptada esta demanda de controversia constitucional, donde el Poder Ejecutivo Federal, representado en este caso por el Secretario de Educación Pública, demandó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por un norma general cuya invalidez se demanda: Ley de Educación del Distrito Federal, expedida por dicha Asamblea, el 28 de Abril de 2000, aunque promulgada por la Jefa de Gobierno (Rosario Robles) el 8 de junio siguiente. El actor consideraba que ya estaba claramente establecido por la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993, la regulación la educación que impartía el Estado, Federación, entidades y municipios. Y, a pesar de la autonomía del DF desde entonces, el artículo 122 de ésta Ley, facultaba a la Asamblea para expedir normas sobre la función social educativa solo en términos de la fracción VIII del artículo 3 constitucional. Y la Ley de Educación del Distrito Federal parecía contravenirlo.

Precisamente, los conceptos de invalidez que argumento el actor fueron: violación de los artículos 3, 73, y 122 constitucionales (además de artículos de la Ley General de 93) al invadir competencias de la federación; violación del artículo 3, cuando la Asamblea extiende la educación obligatoria a la preprimaria y el bachillerato; y de los artículos 73 y 125, con respecto a intervenir en la legislación laboral en el tema educativo. Por su parte, Robles estimaba que era violados los artículos 3, 31 (fracción I), 73 (fracciones X y XXV), 122 (apartado C, base 1ª, fracción V, inciso 1), y 123. Así, el 11 de agosto, el ministro instructor, escuchó al Secretario de Educación Pública (Limón Rojas); y, llamó a juicio con el carácter de demandada a Rosario Robles; al Congreso de la Unión, como tercero interesado; y, al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

Por su parte, la Asamblea argumentó: 1) improcedente la controversia constitucional puesto que la Ley controvertida no violaba los preceptos constitucionales que invoca el actor referentes, sustancialmente, a facultades del Congreso de la Unión, y, en este caso debía ser este órgano el demandante, por lo que no tenía legitimidad la SEP. 2) La Ley no viola ninguna disposición constitucional, ni había entrado en vigor, por lo que no tenía efectos. 3) Que en lugar de violar los principios orientadores de los servicios educativos, la Ley del DF lo enriquecía y actualizaba. 4) La "función social educativa" no era materia exclusiva de la federación. 5) La Asamblea no podía distribuir tal función pero sí legislar sobre ello en su ámbito de competencia. 6) No existe ninguna invasión de competencia respecto a la impartición de la educación normal y demás para la formación de maestros de la educación básica. 7) La Ley de 1993 era anterior a la reforma política del DF, por lo que las condiciones de autonomía del DF habían cambiado, y, éste, no contaba con un órgano legislativo propio. 8) La facultad de crear y regular el sistema nacional de créditos de revalidación y otorgar equivalencias de estudios es una facultad coincidente. 9) La Ley de educación del DF solo pretendía establecer las bases para la revalidación y evaluación en el ámbito local. 10) La Ley no viola lo dispuesto en el artículo respecto a los mínimos derechos que en el aspecto educativo y económico el Estado debe procurar a todos sus miembros, la Ley establece mayores derechos, cumpliendo y fortaleciendo los federales. 11) La Ley no intenta transgredir los aspectos de patria potestad sino procura que sus habitantes cuenten cada vez con una educación de mayor grado. 12) Que la Ley no legisló en materia laboral, solo abordó temas como el sistema escalafonario, las jornadas y horarios de los educadores en áreas básicas y media superior, sin regular esas materias. De entrada, la SCJN estimó que si tenían legitimación los protagonistas. Sobre la cesación de los actos, afirmó que, aún cuando esté condicionada la entrada en vigor de la ley combatida a que se realicen los procesos y actos, ello no significa que hubieran cesado o dejado de producirse sus efectos". Las demás causales son de fondo; a lo cual pasamos.

"1. (...) la Ley de Educación del Distrito Federal contiene principios orientadores de los servicios educativos (...) distintos a los consignados en la Ley Fundamental (...) en perjuicio de la necesaria unidad de la educación nacional 2. (...) establece la atribución del Gobierno del Distrito Federal para impartir educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica (...) mientras que los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica en el Distrito Federal fueron conferidas a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal (...)

deben declararse inválidos al regular la materia de educación normal (...) 3. (...) la Asamblea Legislativa estableció en la Ley de Educación de esa localidad, en su artículo 137, normas sobre la revalidación de estudios, que son facultad exclusiva de la autoridad educativa federal. 4. (...) la Ley de Educación del Distrito Federal (...) dispone la obligatoriedad de la educación preescolar, por lo que va más allá de lo establecido constitucionalmente. 5. (...) el artículo 31, fracción I, constitucional, prevé que son obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos asistan a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la militar (...) la ley de educación impugnada contraviene esa disposición al establecer (...) la obligación de quienes ejerzan la patria potestad o tutela de hacer que sus hijos o pupilos menores de dieciocho años cursen la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior o, en su caso, educación especial en dichos niveles. 6. Que al imponer a los gobernados la obligación de cursar la educación preescolar y media superior además de los niveles que la Constitución General de la República tiene establecidos como básicos y obligatorios, pudiera resultar en una restricción a la capacidad de decisión de las personas. 7. (...) artículos (...) de la Ley de Educación del Distrito Federal transgreden los numerales 73, fracción X y 123 constitucionales, pues contienen disposiciones en materia de trabajo, la cual corresponde legislar únicamente al Congreso de la Unión (...).”

La SCJN estimó 6 de estos argumentos infundados. Respecto al argumento 1, aunque la Ley impugnada incluye cuestiones que no refiere la Constitución, estos no transgreden, “reiteran los principios” ajustándose a su mandato. Del 3 dice que no intenta revalidar sino solo calificarlos para el escalafón. En el 4 afirma que en ninguna disposición de la Ley de Educación del DF “se establece que la educación preescolar sea un requisito indispensable para cursar el siguiente grado”. Para el 5 reconoce que “al disponer que es obligación de los padres y tutores hacer que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas, a fin de obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y, en su caso, educación especial en dichos niveles, más que entenderse en forma limitada como una obligación para aquéllos y lejos de transgredir el orden constitucional, es en principio una obligación del Estado”. Esto le sirve para negar el 6. Y, en el 7, establece que solo el Congreso puede regular en materia de trabajo, pero del análisis de la Ley impugnada “se tiene que la Asamblea en ningún momento está regulando en materia de trabajo”. Ante esto la controversia fue sentenciada el 15 de noviembre de 2001, considerándola procedente y parcialmente fundada, y reconociendo la **validez** de los artículos de la Ley de Educación del Distrito Federal que tuviesen que ver con estas materias.

El único argumento que no desestimo y de hecho lo considero fundado fue el 2. En el, aunque afirma que en ninguno de estos numerales impugnados “se regula la prestación del servicio de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica”. Si, como se ha visto, la Asamblea está facultada para expedir normas sobre función social educativa, solo conforme a la distribución que se establezca en las leyes que expida el Congreso federal en esa materia, no hay duda

que al regular el citado grado de educación, así como establecer que los particulares que presten servicios de educación normal en el Distrito Federal, la Asamblea debe sujetarse a lo dispuesto en la ley impugnada con lo que invade el ámbito de atribuciones que expresamente se confieren a la autoridad educativa federal. Por tanto, transgrede el marco legal al que está constreñida. Siendo fundado el argumento del actor, relativo a varios los artículos de la ley impugnada, los cuales, transgreden el ámbito de atribuciones de la autoridad federal conferido en la Ley General de Educación, en tanto regulan la prestación del servicio de educación normal y demás para la formación de maestros, que en forma exclusiva le corresponde. Se declara la **invalidez** de varios artículos en las partes que dicen "normal", y la **invalidez** en su totalidad, de varios artículos de la Ley de DF.

#### **CONTROVERSIA 1/2001.**

El Gobernador de Durango demandó a la Comisión Federal de Competencia (CFC) de la Secretaría de Economía. La CFC, en el expediente DE-1297 de la Secretaría Ejecutiva, emitió una recomendación al Gobierno de Durango para que este abrogara el Decreto Administrativo que declaró de interés público, el control y erradicación de la influenza aviar en el estado, que proponía la derogación de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero, y del artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal. Ante esta recomendación de la CFC, el Gobierno de Durango interpuso un recurso de reconsideración (expediente RA-21-98). Sin embargo, la CFC emitió una resolución, acordada y votada el 27 de agosto de 1998 (expediente RA-21-98), declarando infundado tal recurso. El gobierno de Durango recurrió a la controversia constitucional, intentando mantener su decreto administrativo y derogar los mencionados artículos.

Todo inició cuando el 9 de junio de 1994, se publicó el Decreto administrativo mencionado, que implicaría la prohibición para introducir y tránsito de aves, y otros materiales; la instalación de casetas de control, con una duración indefinida y con diversas medidas preventivas. Todo ello apoyado en el artículo 8 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado. El 26 de marzo de 1998, el Pleno de la CFC, dictó resolución en el expediente DE-12-97, mismo que culminó con la recomendación mencionada, contra el Decreto "por constituir barreras al libre comercio interestatal". De no derogarlo, "(...) esta comisión procederá en términos de lo previsto por el

artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica". En contra de la anterior resolución, el 8 de junio, el Gobernador y el Secretario General de Gobierno de Durango interpusieron recurso de reconsideración, fallado por el Pleno de la CFC, el 27 de agosto de 1998. Recurso que fue rechazado, con todos sus conceptos de agravio, los cuales fueron el sustento para los conceptos de invalidez del actor en la controversia constitucional.

Los conceptos de invalidez a que apelaba el gobierno de Durango fueron:

1.- Que son inconstitucionales los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, aplicados por la CFC en la resolución impugnada, en virtud de que ningún precepto de la Constitución faculta a la Federación para legislar o actuar en materia de movilización y sanidad animal (...) 2.- (...) el regular la entrada y salida de animales en el Estado y el imponer barreras zoonosanitarias es facultad de los Estados por no estar concedidas para la Federación ni siquiera implícitamente. 3.- Que al emitir la resolución (...) la CFC violenta (...) la Constitución pues incurre en una grave confusión porque condena (...) el propósito del decreto administrativo (...) ya que lo considera como un acto restrictivo del comercio interestatal siendo que no se trata de una disposición de carácter mercantil, económica o (...) mucho menos impone algún impuesto o derecho por el tránsito de productos avícolas, alguna barrera arancelaria o alguna alcabala (...) 4.- (...) CFC no resolvió el agravio que se le planteó consistente en que la Federación carece de facultades para legislar en materia de sanidad y movilización animal (...) 5.- (...) la CFC no funda debidamente la resolución que se impugna pues sólo afirma que las sanciones en materia de sanidad animal son facultad de la Federación, pero no cita la norma constitucional que prevea esa facultad (...) 6.- (...) la CFC incorrectamente desestima el planteamiento relativo a que para todo acto de autoridad, excepto los que tiendan a otorgar seguridad jurídica, se requiere de instancia de parte, como en el caso en que debe haber denuncia, acusación o querrela a fin de que la maquinaria estatal no se convierta en persecutora de los ciudadanos, (...) 7.- (...) la CFC realizó una defectuosa valoración del dictamen rendido por el perito ofrecido por Durango (...)."

Por su parte, el demandado presentó como causales de improcedencia que la SCJN es una segunda instancia en materia de competencia económica, por lo que es innecesario plantearla y analizar tanto su oportunidad como la legitimación de las partes; y que, además, cesaron los efectos. Para las audiencias asistió el Procurador Macedo de la Concha como parte interesada y, aunque no se señaló al Congreso como demandado, el Ministro instructor, sí lo hizo; éste estimó legitimación en los actores y que sí se podía tratar sobre la constitucionalidad de normas generales.

Lo siguiente fue el análisis de los conceptos de invalidez; que, por encontrarse vinculados entre sí, se analizaron en forma conjunta. La SCJN partía de que la supremacía de la Constitución para la conducta de todos los Poderes y funcionarios en federales y locales. Y, sólo el PJF es competente para revisar los actos ajenos a la Constitución, a través de los procedimientos jurisdiccionales expresamente

previstos. Así, "(...) con lo anterior se hace patente la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, al permitir la intromisión de la Comisión Federal de Competencia, en el quehacer público del Gobierno de Durango (...) en flagrante violación al sistema federal mexicano. Por tanto, procede declarar su invalidez, así como de la resolución impugnada en esta controversia constitucional y todo el procedimiento administrativo que le dio origen".

Además, la Constitución no confiere atribuciones al Congreso federal para que, a través de una ley reglamentaria (como la impugnada) faculte a la CFC para dirigir, investigar, supervisar y, en su caso, castigar la actividad pública; por tanto, el procedimiento administrativo que constituyó el antecedente de la resolución impugnada en esta vía, que fue el análisis de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero de Durango, así como la investigación del Decreto que en aplicación de dichos preceptos emitió el Poder Ejecutivo estatal, por considerar que restringe el libre comercio interestatal, lo que constituye una actividad del Estado como ente público, la cual no se encuentra sujeta a la citada Ley Federal de Competencia Económica, es claro que en la especie existen vicios de origen que deben ser declarados inválidos. Por otro lado, la materia de salubridad general es concurrente entre la Federación y los estados, respetándose las prevenciones contenidas en la fracción XVI, del artículo 73 constitucional. Y, en uso de las facultades conferidas al Congreso federal en la materia de salubridad general de la República, expidió la Ley General de Salud, pero esas facultades no llegan al extremo de instituir un medio de control constitucional a cargo de autoridades de la administración pública federal, para velar por el exacto cumplimiento de esas disposiciones, ya que la Constitución prevé las vías idóneas.

Respecto del argumento en el sentido de que el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, aplicados por la CFC en la resolución impugnada, es inconstitucional; en virtud de que ningún precepto de la Constitución Federal faculta al Congreso para legislar o actuar en materia de movilización y sanidad animal, por lo que en términos del 124 constitucional, tal materia compete a los estados. Esto vulnera la soberanía estatal, al impedirle, como en el caso, proteger su planta productiva contra amenazas como la influenza aviar, y faculta a la Secretaría del Ramo para expedir las normas oficiales en razón del riesgo zoonosológico que implica

la movilización de animales. Cabe señalar que, de acuerdo con esto, el artículo 21 impugnado en esta vía, no contraviene en forma alguna los principios que en materia de salubridad general consagra el artículo 4° de la Constitución Federal, ni se excede de las facultades que al respecto le confiere al Congreso de la Unión el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución, por tanto, no invade la esfera competencial que en esa materia se encuentra otorgada al Estado de Durango, por lo que deviene en infundado el concepto de invalidez esgrimido por la parte actora y, consecuentemente resulta procedente reconocer la validez del citado artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal

El 6 de enero de 2004, la SCJN declaró parcialmente fundada esta controversia, aunque el Secretario General de Gobierno Durango carecía de legitimación procesal para promoverla, y que se sobresee en la reconvención promovida en el juicio de controversia constitucional por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República. Al mismo tiempo, declaró la invalidez de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y de la resolución del 27 de agosto de 1998, dictada por la CFC; y también del procedimiento administrativo que se realizó en los términos de los artículos cuya invalidez se declaró de conformidad con el resolutive anterior. Pero reconoció la validez del artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal (todo ello con efectos solo entre las partes).

Por unanimidad se aprobaron 3 resolutive y por mayoría de 8 votos otros 3. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo votaron en contra de la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica. Formularon un voto de minoría, en el cual expresaron su desacuerdo con que las resoluciones emitidas por la CFC, con fundamento en la Ley Federal de Competencia Económica, constituyen un medio de control constitucional; y, que en esa virtud, sólo puede tener fundada su existencia en la Carta Magna y no en una ley federal ordinaria. "Entendemos, más bien, que las facultades que el Poder Revisor confirió a este Tribunal están encaminadas a configurarlo como el intérprete *final* de los preceptos constitucionales y el mayor guardián de la Constitución, mas no darle una exclusividad lisa y llana en el control referido (...) nada impide que el legislador ordinario instaure controles *previos* o no *definitivos* que

eviten o subsanen las actuaciones que se den fuera del marco regulatorio. (...) En la especie, estimamos que el mecanismo de verificación de constitucionalidad que prevén los dispositivos impugnados no trasgreden estos elementos. Hasta antes de que se acceda al amparo, a la controversia constitucional o a la acción de inconstitucionalidad (...) la determinación que en cualquier sentido se haya tomado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad, podrá ser revisable por quien sí tiene la última palabra en la materia. Por las razones expresadas que disentimos del criterio sostenido por la mayoría y votamos a favor de la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica”.

### **3.3.3. Controversias donde ganó el actor.**

#### **CONTROVERSIA 56/96.**

La Federación demandó al Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, por actos y normas, con relación con la expedición del Reglamento de Seguridad y Protección bancaria, publicado en su Gaceta Municipal el 11 de noviembre de 1996. La demanda se aceptó el 25 de noviembre siguiente. No olvidemos que el gobierno federal era priísta (con un Procurador panista) y el municipio implicado estaba gobernado por el PAN, como el estado, tanto en el Congreso local como el ejecutivo. El 29 de agosto de 1996, el Cabildo del Ayuntamiento de Guadalajara aprobó el mencionado decreto. Se publicó en su gaceta del 11 de octubre, pero ésta se puso a la venta hasta el 11 del noviembre. Esto sería determinante para que unos días después el Consejero Jurídico del Presidencia (y no el Procurador Lozano Gracia) demandara un juicio de controversia constitucional contra el Ayuntamiento de Guadalajara. En la demanda, se acusó la invalidez del decreto por que, según el mencionado Consejero, violaba las competencias de los poderes federales, al intentar legislar sobre servicios de seguridad y de licencias en materia de instituciones de crédito; con lo que pasaba por encima del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, expedido por el presidente De la Madrid el 16 de abril de 1987, y de la Ley de Instituciones de Crédito del 14 de julio de 1990, expedida por el Congreso Federal. No obstante estos, el municipio hizo su propia ley, apoyándose en lo la constitución federal, en la Constitución de Jalisco, en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley de Hacienda Municipal.

Los *conceptos de invalidez* expuestos por la federación fueron: la violación de las facultades legislativa y reglamentaria del Congreso y el Ejecutivo, respectivamente (distintas fracciones de los artículos constitucionales 73, 105, 115, 124 y 133); legislar sobre servicios en instituciones de crédito y sobre licencias a las mismas, "pues aunque los municipios pueden expedir normas de carácter general, éstas no pueden ser consideradas, desde el punto de vista constitucional, como formalmente legislativas"; y, que "es facultad exclusiva de la Federación, a través del Congreso de la Unión, expedir las leyes que habrán de regir dentro de nuestro país las mas materias de intermediación y servicios financieros", a la vez que el Ejecutivo tenía la facultad reglamentaria y el municipio no podía ocuparse de la materia financiera, ni conceder licencias al respecto.

El **demandado**, por su parte, solicitó la improcedencia de la controversia a partir de 5 elementos: la falta de legitimidad del Consejero para demandar una controversia; que este hecho había dejado en indefensión al municipio, al no poder examinar las facultades supuestamente otorgadas al Consejero jurídico; que el Ejecutivo no veía afectados sus intereses con el Reglamento, ya que quien legislaba era el Congreso, y ni siquiera éste porque el municipio había hecho uso legal de su facultad legislativa; por último, no se habían respetado el plazo de 30 días para la demanda.

Además, el ayuntamiento afirmaba que su acto se fundaba en el federalismo y las competencias municipales, en la medida en que el 115 constitucional facultaba al Municipio a ocuparse de los asuntos controvertidos y los reglamentos de este nivel sería necesario un convenio entre Federación y municipio. También que, aunque entró en vigor el 11 de noviembre, el reglamento se había promulgado el desde el 18 de septiembre y que desconocía el reglamento del Ejecutivo Federal. Además, la facultad para dar licencia se justificaba en la facultad tributaria municipal, y no podía esperarse a que la federación lo hiciera. Incluso recurrió al argumento que el marco jurídico de la propiedad de los bancos desde 1982 a la fecha del asunto había cambiado de estatal a privado. Por todo esto, el reglamento municipal era legal.

El Procurador General de la República pidió se declarara procedente la controversia bajo una seria de argumentos que respondían a las acusaciones del ayuntamiento. Decía que la materia de intermediación y servicios financieros estaba comprendida

en el asunto, por lo que era si competencia del Congreso; que la expedición previa de un reglamento presidencial hacía nulo el municipal; el mismo municipio no era autoridad competente para legislar en seguridad bancaria; y, por tanto el municipio invadía facultades de la federación. El asunto se postergó cuando se integro como terceros interesados a la Comisión Bancaria y de Valores, al Congreso de la Unión, y a la SHCP, entre el 24 y el 30 de enero siguiente. Los tres presentaron pruebas contra el ayuntamiento. El primero en relación con los servicios financieros; el segundo apelando a la especificidad de las facultades de servicio municipales del artículo 115; y el tercero negando la competencia al municipio para otorgar de licencias con la tributación correspondiente.

El 19 de marzo de 1997 se celebró la audiencia para loas pruebas, alegatos y el asunto pasó al ministro instructor para proyecto de resolución. En el *considerando* del mismo, se afirmó que el consejero estaba legitimado, lo que devino en tesis. Las investigaciones de los fedatarios y los notarios respecto a las fechas indicaban que se debía tomar el 11 de noviembre como fecha de inicio. No se podía acusar e improcedencia en referencia a los intereses del Ejecutivo, porque no estaba reglamentado así en la Ley del 105. Y, concluía que la protección y seguridad bancaria seguía siendo un asunto de la economía nacional, por lo que era competencia del Congreso y del Ejecutivo; y el Municipio podía ofrecer el servicio (que comprendía la seguridad pública pero no en las instituciones financieras) mientras no afectara las legislaciones estatal y federal. Finalmente "se verifico la invasión a la esfera competencial de la Federación", y también en las licencias. Se invalido el Reglamento.

### **CONTROVERSIA 34/99.**

El 5 de octubre de 1999 el Procurador de Coahuila demando al Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso federal, al Presidente de la Mesa Directiva, a la Junta de Coordinación Política, y a una Comisión de vigilancia creada para el asunto. Los actos fueron:

"El Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados (...) para constituir una 'Comisión Especial Encargada de Vigilar que no se Desvien Recursos Federaies en el Proceso Electoral del Estado de Coahuila' (...) La propuesta del acuerdo (...) planteada por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, (...) a petición de los grupos parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional. Los efectos y consecuencias que derivan del precitado acuerdo: la integración de la Comisión, la ministración de recursos materiales necesarios para cumplir su objeto; y

(...) las facultades que se le otorgan para "...definir su plan de trabajo, considerando todas las actividades que habrá de llevar a cabo a fin de cumplir con su objeto."; así como el informe que dicha comisión deberá rendir "...a fin de que la Cámara de Diputados proceda de conformidad con sus atribuciones constitucionales y legales." **La ejecución de las disposiciones** del referido acuerdo por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados... facultado para ello... en el propio acuerdo. Y, **la presencia de la comisión** en Coahuila, así como los actos realizados en diversas dependencias gubernamentales del Estado y las que en el futuro puedan realizar en la propia entidad o en el ámbito federal."

El asunto empezó el 7 de septiembre anterior, cuando el diputado Alberto González Domene, a nombre del PRD y PAN, presentó al Pleno un punto de acuerdo para la integración de la Comisión mencionada. El 10 de septiembre, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó, con el voto en contra del grupo parlamentario del PRI, la creación de la citada Comisión. En la sesión del Pleno del 13 de septiembre, se aprobó el punto de acuerdo por el cual se creó la Comisión, mismo que entró en vigor al día siguiente. La Comisión se integraría por 10 diputados: 4 del PRI, 2 del PRD, 2 del PAN, y 1 del PT y 1 del PVEM. El 20 de septiembre se notificó al Gobernador del estado del acuerdo tomado por la Cámara para crear la Comisión. El mismo día, ésta fue recibida por aquel, quien manifestó que "con pleno respeto y reconocimiento a los Poderes Federales, consideraba que la comisión especial violaba la Constitución al invadir esferas de competencia exclusivas del estado Coahuila y de otros órganos de la propia Cámara de Diputados, por lo que se acudiría a las vías legales constitucionales para impugnar su creación y actuación, a efecto de que se restituya así el orden constitucional del Pacto Federal". Al otro día, el diputado Medina Plascencia (Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados) comunicó al Gobernador sobre cambios en la conformación de la junta directiva de la comisión. El día 22, la diputada Gutiérrez Estrada (Presidenta de la Comisión) requirió al Gobernador información "con respecto a la aplicación de los programas federales que utilizan recursos públicos de la Federación que se destinan al Estado de Coahuila". Lo mismo hizo en otras dependencias del Estado, y la actuación de la comisión se siguió proyectando tanto en el ámbito estatal como en el federal".

En tanto, el actor expresó 3 conceptos de invalidez: invasión de competencias sin fundamentación y motivación del acto; invasión de competencias de la Cámara por extralimitar sus facultades expresas; e, invasión de competencias de delimitadas la Constitución de Coahuila y leyes locales. En su argumentación afirmaba que, si

bien, las facultades concedidas a la Cámara habrían sido revisadas por la SCJN con en la resolución de la controversia 33/97 (donde se estableció explícitamente que la Cámara es competente para investigar el uso indebido de recursos federales para efectos de responsabilidad política "bajo la consideración de que la legalidad del procedimiento que para ello haya seguido no puede ser analizado en una controversia constitucional por no significar una invasión de competencias"), la interpretación fue incorrecta:

"En primer término, respecto a los fundamentos constitucionales, debe decirse que los artículos 74, fracción V y 110 de la Constitución Federal, no otorgan facultades discrecionales de investigación y vigilancia a la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados hizo una interpretación equivocada del texto fundamental, por la cual pretende ampliar su competencia y facultades en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos. Dichos preceptos establecen la competencia de ese órgano legislativo para conocer de las denuncias que se presenten de conformidad con el título IV de la Constitución e iniciar el procedimiento que corresponda. Por supuesto cualquier diputado puede hacer una denuncia y, en consecuencia, iniciar el procedimiento. Lo que es absolutamente incorrecto es pretender que de ello se desprenda una facultad por la que la Cámara de Diputados pueda formar una comisión especial para 'vigilar' que no se desvíen recursos federales en un proceso electoral local, cuyo desarrollo y vigilancia únicamente compete a las autoridades locales (...). La Cámara puede recibir denuncias en los términos de la ley de la materia y, una vez planteadas de acuerdo a sus disposiciones, incoar (sic) el juicio político a alguno de los funcionarios señalados en el artículo 110 constitucional, pero **de ninguna manera puede convertirse en un investigador oficioso** para ver si detecta una anomalía y entonces iniciar el juicio político. Actuar sin denuncia previa distorsiona su naturaleza y vulnera el orden constitucional".

El actor afirmaba que con el pretexto de vigilar el uso de recursos federales, se inmiscuía en el proceso electoral de Coahuila; y aun con la facultad de la Cámara para constituir comisiones especiales, éstas no tenían la facultad de investigar. La Comisión invadía la facultad de revisar los procesos electorales locales, lo que competía a los órganos estatales. Además, el Congreso tenía facultades de investigación, solo tratándose del funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria, y los resultados de las investigaciones tenían que hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal. Esta Comisión, respondía a intereses meramente partidistas "carentes de sustento y contrarias a derecho; no hay un solo argumento de carácter jurídico para justificar la razón de la creación de la comisión especial" (...) basta la lectura de la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del 7 de septiembre de 1999, en la que constan tales consideraciones para demostrarlo". En concreto, no había facultades expresas que permitieran a la Cámara ocuparse del caso por lo que debía revisarse el fondo.

El 11 de octubre fue designado el ministro Gudiño como ministro instructor y se emplazó al demandado a contestar. Lo cual sucedió a través del panista Paoli Bolio, en representación de la Cámara, el 2 de diciembre; aunque el 3 de febrero de 2000 el Procurador General de la República dio una respuesta. La audiencia se realizó el 17 de marzo de 2000. La Cámara, por su parte, acudió a dos causales de improcedencia: habían cesado los efectos del acto, el 18 de noviembre; y, la inexistencia de invasión de competencias constitucionales entre diferentes niveles de gobierno (invocando una tesis de la controversia constitucional 28/97). La SCJN respondió a esto, estimando que era necesario actualizar el primer causal de improcedencia, ya que la cesación del acto no implicaba necesariamente la cesación de los efectos; y, pegado a una tesis de la Controversia 19/97, afirmó que era infundado el causal por que la cesación no destruye el acto, ni vuelve a poner las cosas al estado anterior. Del segundo causal estimó que atañía precisamente al fondo no a la improcedencia, por lo que, a diferencia de la 33/97, se revisaría el fondo. Ya que, en ésta, la SCJN se pronunció respecto a las facultades que tenía la Cámara de Diputados para la creación de Comisiones con tareas similares, pero "es obligado que tal pronunciamiento sea matizado y reconsiderado atendiendo a la evolución que han presentado los criterios respecto a cuál es la materia examinable en las controversias constitucionales, o en otras palabras, cuáles son las causas que pueden dar lugar a la invalidez de actos en esta vía". El problema era aclarar si la Cámara de Diputados gozaba competencia para vigilar el ejercicio de los recursos federales en los estados, para posteriormente poder evaluar la inconstitucionalidad o inconstitucionalidad de su actuación.

Para ello, era necesario determinar, cuáles eran los recursos federales que se ejercían en los estados, y cuál era el régimen que las leyes habían confeccionado para vigilar su ejercicio por separado (normatividad aplicable al ejercicio y supervisión del ejercicio). Aunque reconocía la SCJN que la federación no invadía competencias por el solo hecho de actuar en la entidad, era necesario definir claramente los recursos con que cuentan los estados. Así, la SCJN diferenció participaciones, aportaciones no participables (sin convenios), y por convenios de desarrollo social. Las autoridades locales podían supervisar y fiscalizar todas, pero la federación solo podría realizar funciones de supervisión en las participaciones pero solo para fincar responsabilidades producto de la desviación de los recursos.

Con esto, la SCJN no desconocía el fallo de la 33/97. Seguía aceptando que a pesar de que la Cámara no podía ocuparse del manejo de recursos en caso de responsabilidades (juicio político), pero solo en denuncias por escrito y no anónimas. También afirmó que no es lo mismo indagar o investigar que vigilar, y que esto no se daba "de oficio". En concreto, la SCJN afirmó que no asistía la razón a la Cámara cuando argüía estar en posibilidades constitucionales de realizar acciones de vigilancia del ejercicio del presupuesto federal mientras transcurriese el ejercicio fiscal en cuestión. No podía vigilar "en cualquier momento"; solo podía "revisar la cuenta pública", o sea, realizar funciones de "fiscalización", lo que significaba revisar lo ya ejercido, fiscalizar lo ya gastado, de acuerdo a la reforma del 30 julio de 1999 (tesis de la 16/98 y 26/97, resueitas poco antes). Así el pleno concluyó: "1) La vigilancia o supervisión del ejercicio en ningún caso se otorga la de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2) Las facultades de la Cámara de Diputados para conocer imputaciones de responsabilidad política no tienen el alcance de permitirle erigirse en vigilante o supervisor oficioso y fuera de enjuiciamiento político. 3) Tampoco tiene facultades en materia de fiscalización y revisión de cuenta pública, tiene el alcance de permitir que vigile cómo se están gastando, mientras transcurre el ejercicio fiscal (...) En consecuencia no tiene facultades para crear la mentada Comisión de vigilancia".

En fin, el 1º de marzo de 2001 se declaró procedente y parcialmente fundada la controversia, declarando invalidez parcial del acuerdo del Pleno que constituyó la Comisión, así como los actos por desempeñados, en los términos siguientes:

"...en el sentido de que las sentencias dictadas en juicios de esta categoría deben fijar los alcances y efectos de la sentencia, señalando con precisión los órganos encargados de cumplirla, las normas y actos respecto de los cuales opere y todos los elementos necesarios para su eficacia, este Pleno precisa: (...) en el sentido de que resultó inatendible en parte el planteamiento de la actora, por pretender la inconstitucionalidad de actos que no le producen afectación alguna, entendiéndose que la invalidez anunciada párrafos atrás opera respecto de todos los actos impugnados, mas sólo en la parte que corresponde o se refiere a las autoridades de indole local, y no por lo que respecta a los actos dirigidos a autoridades del orden federal con jurisdicción en el Estado promovente (...) Esto es, el acuerdo (...), la propuesta del acuerdo, así como su ejecución, sus efectos y consecuencias se invalidan por lo que respecta a las referencias en ellos hechas a las autoridades del Estado de Coahuila, haciendo la salvedad que con ello no se prejuzga sobre la validez o invalidez de lo actuado por la demandada con relación a las otras autoridades de indole federal respecto a las cuales se condujo (...). Por último, resta precisar únicamente que, aun cuando la actora señala como acto impugnado, junto con los ya referidos, la ministración de recursos que se entregaron a esa comisión especial para el desempeño de sus actividades, la invalidez que aquí se decreta no implica el reintegro de dichas cantidades toda vez que, tal como lo establece el artículo 45 de la ley reglamentaria referida, las sentencias no tienen efectos retroactivos, resultando por ende imposible decretar el reintegro de esos fondos.

controversia carecía de materia, desde el momento en que el Jefe de Gobierno reconocía que el decreto no invadía su competencia, por lo que no podía validamente impugnar el decreto. En este sentido, el derecho del gobierno del DF no era trasgredido con el decreto. Apelando a los derechos de los ciudadanos o al propio (pero no en términos de competencias) debía ser un agravio real, directo en su patrimonio (y comprobable), y, siendo el caso, el amparo era la vía idónea. En fin, como controversia constitucional, la reclamación la tendría que hacer el Congreso de la Unión y no el Gobierno del DF. Al mismo tiempo, los demandados argumentaron que era necesario ceder a la federación aquellas facultades cuyo ejercicio exigiera "una unidad", además de no ser facultad de la Asamblea imponer un huso horario, sino federal. Aceptando esto, el Congreso había otorgado al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Energía, la conducción energética del país, y el huso horario estaba contemplado dentro del ámbito energético; por lo cual el decreto presidencial era constitucional.

El 20 de mayo se llevó a cabo la audiencia previa y el 4 de septiembre de 2001 se dio sentencia. En el considerando podemos leer que la SCJN era competente y el actor (López Obrador) estaba legitimado. De las causales, se dijo que debían ser analizadas en conjunto. Este análisis partió de la discusión sobre si el huso horario era una medida de tiempo o no. De serlo, era competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por encima de la atribución del Ejecutivo, conducir la política energética del país. La SCJN discurrió que, en efecto, al decretar un huso horario de verano, un día (el anterior o el posterior al cambio) tendría una hora menos; y el día es una medida de tiempo, por lo que este argumento era fundado. La SCJN estimó que la aplicación y vigilancia del cuerpo legal en materia energética, no autorizaba al Ejecutivo Federal a alterar las mediadas de tiempo. El Presidente había excedido las facultades para propiciar el ahorro de energía y al aplicar diversos husos horarios no podía ser implementado por él. Además, siendo una atribución del Congreso de la Unión, este órgano no había emitido ningún ordenamiento al respecto.

Así, la SCJN concluyó que debía respetarse la división de poderes y, aunque reconocía que el Presidente sí tenía facultades legislativas (mediante decretos), estas tenían límites establecidos por la misma Constitución, e, independientemente de si los husos horarios fueran o no un mecanismo de ahorro de energía, no era

facultad del Presidente cambiarlos. Ante esto, la SCJN resolvió que el actor (que nunca fue el "afectado directo", el Congreso) había probado su acción, por lo que se declaraba inválido el decreto reclamado. Es interesante que la SCJN afirmara que "al resultar fundados... estos conceptos, se vuelve innecesario el estudio de los restantes", con lo que dejó a fuera la discusión sobre la afectaciones a los derechos del Gobierno del DF en una controversia constitucional "en favor" del Congreso

La controversia 8/2001 respondió al decreto presidencial anterior. En ésta, se demandaba la invalidez del artículo 1º del "Decreto por el cual se conserva en el Distrito Federal el Huso Horario Vigente", del 26 de febrero de 2001. Con los antecedentes mencionados, los conceptos de invalidez que se invocaron fueron tres. El primero se refería que violaba el régimen de competencia del artículo 122 constitucional, en el sentido que: a) los órganos del DF sólo tienen las facultades expresas que establece este artículo, toda vez que el demandado tiene una naturaleza distinta a los estados, toda vez que tiene dos órganos legislativos (El Congreso federal y la asamblea local) y, a diferencia de los estados, solo tiene facultades expresas; b) los órganos del DF no tiene facultades para fijar los husos horarios; y, c) el mismo gobierno del DF reconocía no tener esta facultad, la cual atribuye al Congreso Federal. El segundo concepto de invalidez se refería que el decreto violaba el principio de legalidad del artículo 16 constitucional, respecto a las facultades expresas. El tercer concepto se refirió a la violación de los principios de los artículos 104, fracción IV, y 105, fracción I, al pretender dejar sin efecto el decreto del ejecutivo, atribuyéndose con ello una facultad exclusiva del Poder Judicial Federal.

El Jefe de Gobierno argumentó, en la contestación de la demanda, que el decreto no pretendía establecer un huso horario sino mantener el vigente; que el actor no impugnó el decreto en su totalidad sino solo un artículo; que se reconocía la facultad para ello del Congreso federal; que la controversia 5/2001 fue para "que no se consolide una violación", refiriéndose al decreto presidencial disputado en ese caso; de hecho, López Obrador no solo desconocía este decreto sino todos los relacionados desde 1921; además, reclamaba que el DF era una entidad como las otras y sus órganos tenían facultades expresas y el Jefe de Gobierno tenía facultades más allá de las meramente ejecutivas, y, siendo medida del Congreso,

mientras éste mismo no cambiara las leyes, el Presidente no podía cambiar el huso horario, por lo que el DF estaba obligado a conservar el propio mientras no se resolviera la controversia 5/2001. En fin, decía que en el artículo impugnado no se determinaba el huso horario, que ya estaba, por lo que la facultad exclusiva del Poder Judicial Federal para dejar sin efecto normas o leyes era reconocida plenamente por el Gobierno de DF.

El 20 de junio fue la audiencia y la controversia fue sentenciada el mismo día que la 5/2001 (4 de septiembre) y en el análisis de las causales de improcedencia, se reconoció la legitimación tanto del Consejero Jurídico del Presidente como del Jefe de Gobierno para ser parte del caso. Se afirmó que “no existiendo otras causa de improcedencia que se haga o no valer, se pasa al fondo”. En este, se reconocía que el artículo 122 establecía claramente la competencia de los poderes federales y locales en el caso del DF; que las Asamblea no tenía facultades para establecer el huso horario ni el Jefe de Gobierno, quien reconocía, además, que no era su facultad. En fin, no existiendo competencia o facultad expresa para imponer el huso horario, el concepto de invalidez que planteó la federación era fundado, con lo que validaba su acción e invalidaba el decreto y acción del gobierno del DF, sentencia que tendría efectos generales, a diferencia e las 5/2001, que solo era para el caso.

### **Evaluación.**

En una vista general de estas controversias, de un total de 72 donde participo la federación solo fueron sentenciadas 11. De estas en 4 se validaron los actos; en 3 se validaron algunos actos y se invalidaron otros; y, solo en 4 se invalidaron todos y cada uno de los actos. Si entendemos estos últimos como los triunfos de los actores, entonces solo 4 de 72 controversias tuvieron sentencia favorable, y 3 relativamente. Parece poco efectivo, en este sentido el uso de las controversias constitucionales como medios de defensa. Pero, después de un análisis un poco mas a fondo podemos observar que sus efectos no son necesariamente jurídicos.

Hubieron 3 controversias donde el municipio demando y solo en 1 saco provecho (15/99). En la única que la federación demando a un municipio (56/96) se invalidaron los actos. Casos de un estado como actor fueron 5 pero solo obtuvo “el triunfo” en 2 (34/99 y 5/2001) aunque en el caso del huso horario se nulifico con la controversia

8/2001. Iguales resultados obtuvo la federación cuando demandó. De los 2 casos, en 1 (29/2000) fue un "empate" en la validación, y la otra fue precisamente la 8/2001. Si a esto le añadimos que el tiempo promedio para resolución es de 1 año y medio, y varias de estas, por ser de presupuesto no tuvieron efectos retroactivos, parece menos halagador.

Los temas de estas controversias son básicamente por presupuesto (4) y de estos 3 están relacionados con el manejo de fondos federales en procesos electorales estatales. De estos casos Madrazo perdió 2 y Coahuila ganó 1, pero deben ser vistos más como métodos de presión en los procesos. De hecho, desde la perspectiva de la filiación política de los protagonistas, el PAN fue el actor en 8 ocasiones, y en las restantes 3 también lo fue a través de la Cámara dividida (aunque en estas como demandado), pero participó en todos los casos sentenciados. El PRI solo participó en 7 controversias, 4 demandado por el PAN y en 3 demandando a la Cámara por asuntos electorales. El PRD estuvo en 3 juicios de manera directa acusado por el PAN y en otros 3, como parte del G4. Como corolario de esto basta decir que el PAN fue el único que fue actor y demandado solo en una controversia (1/2001).

En lo particular, la revisión con mayor detalle de estos casos sentenciados no hacen más que confirmar que las controversias constitucionales son un mecanismo de solución jurídica a problemas que tiene una importante carga política. Las diferencias de filiación partidista de sus protagonistas, aunado a la "poca" eficiencia que tienen, lleva los temas a la opinión pública y a los actores la mesa de negociación.

## CONCLUSIONES.

El capítulo 1 intentó ubicar el tema de las controversias constitucionales a partir de la dinámica centralización-descentralización entre poderes federales y estatales, para lo cual recurrimos, precisamente a ver el federalismo como una forma de gobierno que pretende delimitar las facultades de los niveles de gobierno que le componen. Para ello hicimos una breve revisión histórico-jurídica del federalismo mexicano en el siglo XIX, revisando la lucha entre conservadores y liberales en el siglo XIX, en tanto centralistas y federalistas, respectivamente, a través de la metáfora federalista. Las "Constituciones" fueron siempre el punto culminante de cada victoria. Lo siguiente fue delimitar las controversias constitucionales en la disputa centralismo contra federalismo, en las constituciones. Tanto la palabra "federal" como la participación de la Corte para resolver disputas entre los miembros de la federación desaparecían en cada victoria centralista y reaparecían en las leyes federalistas. Con la Constitución de 1917, las controversias constitucionales se quedaron de manera definitiva y explícita.

La segunda parte de este mismo capítulo 1 parte de que la revolución mexicana fragmentó el intento de Estado nacional construido por Díaz, al tiempo que renovó el discurso y práctica federalista. Vimos como, a pesar de esto, la posterior reconstrucción del Estado revolucionario transformó el discurso federal en sinónimo de centralización. Como pudimos observar, a pesar de esto último, las controversias no pudieron desarrollarse plenamente. Si bien aparecieron en 1918, desaparecieron en los años 40, coincidiendo con el despegue del desarrollo nacional. Explicamos esta situación a partir de identificar los instrumentos claves del gobierno federal para centralizar el poder: las reformas constitucionales que ampliaron las facultades de los poderes centrales; la programación gubernativa y la gestión administrativa que se expandieron hasta el ámbito de la planeación económica, e incluso la organización social; y, la estrategia de desarrollo económico consolidada con la planificación de la economía y el crecimiento del sector paraestatal.

En el capítulo 2 analizamos la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional en la perspectiva de la pluralidad política. Para ello, revisamos rápidamente el contexto en el que se dio tal reforma; ya que, en la medida en que el régimen fue perdiendo

legitimidad se hicieron una serie de concesiones (normalmente a través de reformas) que ayudaran a mantener el consenso con la clase política. Ubicamos el amparo 4521/90 (de Mexicali, Baja California) dentro de este marco reformista y como la causa político-jurídica de la reforma de 1994. Además analizamos las aportaciones esenciales de esta reforma.

Finalmente, el capítulo 3 se ocupó de detallar la influencia de la política en las controversias constitucionales entre la federación y un estado, entre la federación y un municipios. Primero se evidenció, a través de una mera revisión cuantitativa, que las demandas de controversia constitucional son producto de la pluralidad política. Esto a partir de dos variables: 1) la diferencia de filiación partidista de los protagonistas; 2) donde esta implicado un Congreso (local o el federal), el partido político del otro protagonista no tiene mayoría calificada en tal órgano. En las controversias que salían de estas variables, las normas o actos reclamados están relacionadas con el presupuesto, desarrollo social y obra pública, y la demanda no es a un poder sino al órgano competente. Posteriormente, evaluamos a partir de los porcentajes de controversias constitucionales de la federación con respecto del total, de las que han sido resueltas, de las que han sido sentenciadas, y de las que ha ganado el demandante. La revisión mas detallada de las controversias sentenciadas, a parte de verificar con mayor claridad los supuestos del análisis cuantitativo, evidenció la eficiencia y el encono a que a veces llegan estas disputas jurídicas, aparentemente apolíticas. No fue necesario revisar diarios, en las mismas sentencias nos percatamos de ello. Precisamente por esto, además de que nunca fue nuestra pretensión analizar con mayor profundidad lo que ya el Pleno de la Suprema Corte hizo. Pero, de cualquier forma, al final, parece no quedar duda de que este tema trasciende lo meramente jurídico, hasta los terrenos de lo político.

## FUENTES.

### Archivos y documentos

- Cámara de Diputados. Actas y Diario de Sesiones, reimpresso facsimilarmente en 1980 a través de la UNAM, bajo el título de Actas Constitucionales Mexicanas: 1821-1824, de los cuales se han reimpresso 10 volúmenes.
- Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997; Washington, D. C.; 1997.
- Diario Oficial de la Federación. Distintas fechas.
- Congreso de la Unión, Conferencia Magistral: Técnica jurídica de la controversia constitucional, por el Ministro de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia, dentro del Segundo Encuentro de los Congresos en México: el Legislador Profesional, dictada el 12 de marzo de 2003 y editada en abril del mismo año.
- Enciclopedia Parlamentaria*, la Serie III: Documentos; Volumen II: “Leyes y documentos de la nación mexicana”, en sus tres tomos: 1. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal, 2. Entre el paradigma político y la realidad, y 3. La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo acuerdo para la nación. 1906-1917. editados por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y la editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Proceso Legislativo de la Reforma al Artículo 115 Constitucional*, México, IILSEN, 2002.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Proceso Legislativo de la Reforma al Artículo 116 Constitucional*, México, IILSEN, 2002.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Proceso Legislativo de la Reforma al Artículo 73 Constitucional*, México, IILSEN, 2002.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 2 Tomos, 1986.
- Presidencia de la República, *Iniciativa de reforma al artículo 105 constitucional*, 1994.
- Presidencia de la República, *Exposición de motivos de la reforma al artículo 105 constitucional*, 1994.
- Presidencia de la República, *Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional*, 1995.
- Semanario Judicial de la Federación, de la Quinta a la Novena Época.
- SHCP, *Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal*, México, 1925.

- SHCP, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*, 1933.
- SHCP, *Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, 1948
- SCJN, *Facultades Exclusivas*, 4ª versión; actualizado a junio de 2001; versión CD.
- SCJN, IUS 2003; junio 1917- diciembre 2003; jurisprudencia y tesis aisladas; versión CD.
- SCJN, *Sentencias de las controversias constitucionales*, Archivo.
- SCJN, *Boletín del Tribunal Pleno*, Subsecretaría General de Acuerdos, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

### **Libros.**

- Aguileta Gutiérrez, Edgar. De las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tesis, México 1996.
- Astudillo Moya, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Azif Nassif (coord). México al inicio del siglo xxi; democracia, ciudadanía y desarrollo; CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Barra Tabasqueña Abogados y el Colegio de a bogados A. C. La Controversia Constitucional. Los expertos opinan en los medios. Marzo de 1996.
- Barra Nacional de Abogados AC. El Caso Tabasco. Análisis jurídico y crónica periodística. México, 1997.
- Barragán Barragán, José. *Introducción al Federalismo*.
- Barragán Barragán, José. *Crónica de la Acta Constitutiva*; Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1974.
- Bazdrech, Carlos, Nisso Bucal, Soledad Loeza y Nora Iusting (compiladores). México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988, México, FCE, 1992.
- Castillo Carrasco, Salvador. "Distribución de la soberanía tributaria entre Federación, estados y municipios", *Prontuario de Actualización Fiscal*, 143, México, septiembre de 1995.
- Castro, Juventino V. El artículo 105 constitucional; México, Editorial Porrúa, 1997.
- Clavijo, Fernando (comp.); Reformas económicas en México, 1982-1999, México, FCE, 2000.
- Colegio de México. Historia General de México. México, COLMEX, 1980.

- Cossio Díaz, José Ramón. El artículo 105 Constitucional. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 8ª ED. UNAM, Porrúa, México, 1995, pp. 1039. Este autor los saca también de José Ramón Cossío, en "Comentario al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1995
- Deutsh, Karl. Los Nervios del Gobierno. Buenos Aires, Paidós, 1971.
- Dulles, John W.F. Ayer en México, México, FCE, 1977.
- Faya Biseca, Jacinto. El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal, México, Porrúa, 1998.
- Fix Fierro, Héctor. Controversias Constitucionales y Federalismo. Un Análisis jurídico-político. Ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano: El Municipio hacia el Siglo XXI, revisado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gamaz Torruco, José. El federalismo mexicano, México, SEP, 1975.
- González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política, México, UNAM, 1994.
- González Oropeza, Manuel. El federalismo, México, UNAM, 1995.
- Las controversias entre la constitución y la política, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1993.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús, Controversia sobre controversia, México, Porrúa, 2001.
- Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano, Mexico, Siglo xxi editores, 1974.
- Hernández Chávez, Alicia. ¿Hacia un nuevo federalismo?, COLMEX, 1996.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. Quién es quién en el Congreso. LVII legislatura 2000-2003, México, 2003.
- Linz, Juan. La quiebra de los regímenes democráticos. Madrid, Alianza ED. 1988.
- Lujan Vega, Esteban, Evolución histórica de las controversias constitucionales, México, Congreso del estado de Querétaro, 2000.
- Martínez Almazán, Raúl. Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, 1989, INAP
- Marúm Espinosa, Elia. "Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública", en El nuevo estado mexicano. Datos de 1988-1993.
- Merino, Mauricio. Experiencias del buen gobierno municipal, México, COLMEX, 1996.

- Medina, Luis. Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994, México, FCE, 1996.
- Molinar Horcasitas, Juan. El tiempo de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. México, 1991, Ediciones Cal y Arena.
- Ordoño, Alejandro y Azpeitia, Fernando. “Participaciones federales a estados y municipios”, en la revista *Federalismo y Desarrollo* 49, Banobras México, 1995.
- Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y municipio, México, FCE, 1994.
- Pacheco Pulido, Guillermo. Supremacía constitucional y federalismo jurídico, México, Porrúa, 2001.
- Pasquino, Gianfranco. Manual de ciencia política. Alianza Universidad Textos; España, 1991.
- Pérez Correa, Fernando. Temas del federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación? UNAM, México, 2003.
- Poder Judicial de la Federación, ¿Qué son las controversias constitucionales?, México, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, 2001.
- Rives Sánchez, Roberto. La Constitución mexicana hacia el siglo XXI. Editado por el Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y por Plaza y Valdez Edits. México, 2000.
- Rodríguez, Victoria E. La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el Nuevo federalismo, México, FCE, 1999.
- Rose, R. *From the government at the Center to Nationwide Government, en Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen and UnWin, 1985., editado por V. Wright
- Sirvent, Carlos (coord). Partidos políticos y proceso electorales en México; México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- Velasco Cruz, José Luis. El debate actual sobre el federalismo en mexicano: 1990-1995, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.
- Vernon, Raymond; El dilema del desarrollo económico de México, México, Diana, 1977.
- Villegas Zapata, Guillermo, Tabasco ante la federación. La controversia constitucional, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Yáñez Ruiz, Manuel. El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política. 5 tomos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.
- Weber, Max. Economía y sociedad, FCE, México, 1987.

--Wilkie, James W., La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1987.

### Artículos.

--Burgoa Orihuela, Ignacio. *¿Cuándo la federación es parte de una controversia constitucional?*, en revista Lex. Difusión y análisis, 3ª. Época, año I, octubre de 1995, número 4, pp. 10-13; México, Editorial Laguna.

--Cárdenas Gracia, Jaime, *Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93*, en la Revista Jurídica, del Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm. 85, del Instituto De investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.

--Cárdenas Gracia, Jaime, *El municipio en las controversias constitucionales*, en la Revista Jurídica, del Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm. 86, del Instituto De investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.

--Fix Fierro, Héctor. *Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político*, Congreso Virtual Iberoamericano: El municipio hacia el siglo XXI; México, Red de Investigación Municipal-CESEM.

--Fix Fierro, Héctor. *Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político*, Congreso Virtual Iberoamericano: El municipio hacia el siglo XXI; México, Red de Investigación Municipal-CESEM.

--Pérez Correa, Fernando. *Pesadillas y utopías*, en Diario Excélsior, 5 de diciembre de 1999.

-----*Nueva era y viejos vicios*, en Diario Excélsior, 5 de enero de 2001.

-----*Los usos del Plan*, en Diario Excélsior, 1 de junio de 2001.

-----*¿Fin de la centralización?*, en Diario Excélsior, 22 de junio de 2001.

-----*La Democracia: Asignaturas Pendientes*, en Diario Excélsior, 31 de agosto de 2001.

-----*Asignaturas Pendientes II*, en Diario Excélsior, 7 de septiembre de 2001.

-----*Federalismo y Controversias Constitucionales*, en Diario Excélsior, 26 de julio de 2002.

-----*Federalismo y Controversias Constitucionales II*, en Diario Excélsior, 2 de agosto de 2002.

-----*Procesos y Coyunturas del Federalismo*, en Diario Excélsior, 27 de diciembre de 2002.

—————*Las Aventuras del Federalismo*, en *Diario Excélsior*, 3 de enero de 2003.

—————*Tropiezos del Federalismo*, en *Diario Excélsior*, 10 de enero de 2003.

—————*De la Federalización teórica a la alternancia Virtual*, en *Diario Excélsior*, 17 de enero de 2003.

—————*Poder y no Poder en el sistema Federal*, en *Diario Excélsior*, 24 de enero de 2003.

—Solorio Ramírez, Daniel. *Peripecias municipales (...avatares de un gobierno incomprendido)*, en revista Federalismo y desarrollo, abril-mayo-junio, 1999, no. 66, México, Banobras, 1999.

—Weldon, Jeffrey, *El presidente como legislador, 1917-1930*, en Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie 1, Volumen 1, tomo 3: El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1997.

**Cuadro 1.1**

**Elecciones para diputados.**

	1943	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
PRI	92.13	73.52	93.91	74.31	89.20	90.25	86.30	83.30	80.10	69.70	80.10	69.70	69.30	64.80	50.31	61.43	50.32	50.32	39.12	37.57
2 <sup>a</sup>	5.33	2.24	5.59	8.67	9.17	10.22	7.58	11.50	12.40	13.90	14.70	8.50	10.80	17.50	15.60	17.96	17.71	25.78	26.62	39.41
FZA																				

(Porcentaje de la votación total)

Elaboración propia con datos de 1943 a 1985 de Molinar<sup>112</sup>, de 1994 a 2000 de Danamex-Accival (2003); de 1991, en [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org), 1988,

**Curules PNR, PRM, PRI**

	1943	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
% M	--	--	--	--	--	--	--	98.3	97.8	100	97.4	99.0								
% T	100	91.6	96.60	93.79	94.41	94.41	96.63	83.3	83.5	83.6	82.2	82.0								
PRI	134	142	151	152	152	152	172													
( )		9	5	9	9	9	6													

Datos de Molinar, p. 51.

<sup>112</sup> Op. Cit. p. 44 para los años 1943-1961; p. 74 para 1964-1976; y, p. 129 para 1979-1985.