

CONFLICTO ENTRE UN PRECEPTO DE LA LEY DEL INFONAVIT CON PRECEPTOS DE ALGUNAS LEYES DEL ESTADO DE JALISCO

CARLOS HÍJAR Y OTROS

Tradicionalmente los tratadistas mexicanos de Derecho Internacional Privado coinciden en la necesidad de promulgar las leyes generales reglamentarias del Artículo 121 Constitucional a fin de que, mediante la revisión tanto del precepto como de las circunstancias actuales pueda adecuarse a nuestro tiempo y a nuestras necesidades con objeto bien de evitar o bien de resolver los conflictos de ley que puedan presentarse entre las legislaciones de las diversas entidades federativas y con la Federación.

Ahora bien, ¿por qué la insistencia en esa necesidad? y, paradójicamente, ¿por qué el soslayar problema tan grave y tan actual? Es evidente que litigantes y jueces evitan plantear prácticamente problemas de este tipo; legisladores, tanto locales como federales han promulgado ordenamientos visiblemente inconstitucionales disfrazando su erróneo proceder con la consecución de un bien social, fin último de la función institucional del Estado. Ello ha originado consecuencias desastrosas y concomitantemente situaciones que mal disfrazadas con el sello de la licitud desquician el orden jurídico; base del orden social y familiar y producen a la vez lamentable imagen frente a instituciones ajenas a nuestra realidad.

Ya en 1943 el ilustre juriconsulto jalisciense don Alberto G. Arce, en su obra *Derecho Internacional Privado*, propugna por la promulgación de las leyes generales reglamentarias del Artículo 121 Constitucional.

Posteriormente en 1948 el distinguido jurista mexicano, Lic. Eduardo Trigueros¹ formula un anteproyecto de reglamentación, enfocando sólo la base IV del artículo 121 Constitucional, pero que significaba ya el primer paso al ataque frontal y directo sobre la totalidad de este numeral. En 1957 el maestro José Luis Siqueiros insistía en la urgencia de que el Congreso de la Unión dictara las leyes generales reglamentarias del propio Artículo 121 Constitucional, evocando como sincero homenaje al maestro Trigueros. Ya desaparecido, el Anteproyecto de Ley Reglamentaria elaborado por este ilustre jurista.² Sin embargo quedó sin respuesta ni continuidad hasta la fecha.

Continúa pues la actitud, temerosa casi, de jueces, magistrados y litigantes,

¹ Siqueiros, J. Luis, "Los conflictos de leyes en el sistema constitucional mexicano", Universidad de Chihuahua, México, 1951.

² *Op. cit.*, p. ...

sin descartar legisladores, actitud que sigue siendo origen de problemas de difícil solución, creadores de desfavorable imagen para nuestro país y sus instituciones.

La necesidad, se insiste, se hace más palpable cada día en virtud de la estructura político-jurídica de la nación; el Artículo 40 de nuestra Carta Magna señala que por voluntad popular la nuestra es una República Democrática, Representativa y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. El último atributo, antecedente de los conflictos que surgen entre las leyes de los distintos Estados que la componen les proporciona la facultad que los mismos tienen para ejercer libertad y soberanía en su régimen interior; el ejercicio pues, de esa libertad desemboca en la expedición de leyes que eventualmente entran en conflicto con las leyes de otros Estados de la Federación o con las leyes de la Federación misma.

Aparentemente la propia Constitución Federal en su Artículo 133 establece la forma de solucionar los conflictos derivados de la convergencia de leyes federales o leyes estatales; eso es aplicación cruda del principio de la supremacía constitucional.

El maestro Carlos Arellano García sostiene que en cumplimiento al principio de la supremacía de las leyes federales sobre las estatales el juzgador debe preferir las disposiciones constitucionales sobre las estatales; pero en caso de que la autoridad que tenga a su cargo la aplicación de la ley constitucional o la local no es autoridad judicial, puede aplicarse esta última y no sujetarse a la ley federal; agrega que si la aplicación de la ley local afecta a un particular procede de la interposición del juicio de garantías en contra de los actos de autoridad local que vulnere o restrinja las garantías individuales del quejoso.³

Hasta aquí es clara la supremacía de la norma constitucional sobre la norma local emanada de un Estado de la Federación, parte a su vez y distinto del Estado Federal. Pareciera que esta práctica constitucional contradice la concepción más pura que Hans Kelsen tiene del Estado Federal; coexistencia y superposición de dos sistemas definidos, de los órganos jurídicos centrales y de los órganos jurídicos locales, cada uno dentro de su esfera de acción, con una zona de determinación especial, con un respeto mutuo de jerarquías y jurisdicciones, basado todo en una organización que depende de la ley fundamental. . ."

Reafirma este pensamiento el contenido del Artículo 41 de nuestra Constitución Federal; señala que 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 su régimen interior en los términos de la Constitución Federal y las particulares de los Estados las que jamás pueden contravenir las disposiciones del Pacto Federal. De aquí se infiere la subordinación

³ Arellano García, Carlos, "Derecho Internacional Privado", 3a. Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1979, p. 628.

de estas últimas a la primera, reafirmada por el contenido del Art. 124 de nuestra Carta Magna el cual especifica la competencia tanto de la Federación como de los Estados: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."⁴

Las facultades de la Federación, pues, son determinadas y precisas y debe de entenderse que las de los Estados son facultades implícitas.

Pero ¿es siempre así? No lo creemos. Testigo de calidad es la existencia del Artículo 73 Constitucional en su fracción XXX, paradójicamente creador de conflictos derivados de la convergencia de leyes federales y leyes estatales, aparentemente y en principio intentados resolver con la presencia del Art. 133 de la Constitución Federal, reafirmación de la supremacía de las leyes federales sobre las estatales, cuya excepción ya se mencionó.

La vehemencia del legislador por recalcar a toda costa la supremacía federal origina a su vez intentos de solución a los problemas que el mismo crea; dígalo si no la existencia del Art. 121 Constitucional materia y razón de la celebración de este Sexto Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado.

Vamos a referirnos específicamente, como fundamento de nuestro razonamiento posterior, a la fracción I del Artículo 121 ya citado, misma que estipula que las leyes de un Estado sólo tendrán efectos en su propio territorio y por consiguiente no podrán ser obligatorias fuera de él.

El maestro Carlos Arellano García, parafraseando al eminente constitucionalista don Felipe Tena Ramírez indica que "la autonomía de los Estados, que significa darse por sí mismo la ley, no permite la sumisión de uno de ellos a las normas expedidas por otro. Sin embargo el precepto no debe entenderse en los términos absolutos en que está redactado. Es cierto que la ley de un Estado no es obligatoria como ley en otro Estado; no obstante, los actos de particulares verificados dentro de la jurisdicción de un Estado y de conformidad con las leyes de éste son válidos en los demás Estados en los casos de las fracciones IV y V del Artículo 121; por lo tanto, la validez que la ley de un Estado imprimió a los actos verificados en el mismo, trasciende a los demás Estados, por mandamiento constitucional, lo que equivale a que en los casos dichos la ley local tenga efectos extraterritoriales, a través del acto regido en su cuna por aquella ley". Agrega que si una es la redacción del precepto que por su radicalismo es excesiva y otra es la interpretación que debe dársele, es claro que requiere una redacción más acorde con su significado y alcance adecuados.⁵

En opinión del iusprivatista José Luis Siqueiros debe señalarse la diferencia entre el texto y la interpretación que debe dársele a la base primera del Art. 121 Constitucional, porque, dice, es demasiado amplia y contradice la

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones de la Secretaría de Gobernación, México, 1982.

⁵ Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 629.

primera parte porque mal podría otorgarse entera fe y crédito si las leyes de un Estado sólo tuvieran eficacia en el mismo.⁶

Hasta aquí estamos de acuerdo; pero no podremos decir lo mismo en cuanto a la elaboración e intentos de aplicación indiscriminada de leyes federales dentro del territorio de los Estados de la Federación, creadoras en múltiples ocasiones no tan sólo de conflictos de leyes sino también de ostensibles violaciones a los propios preceptos constitucionales y a los principios calificadores inexorablemente de los mismos: generalidad e igualdad, por ejemplo.

Con estas bases queremos referirnos, tratando de encauzar nuestra postura dentro del contexto del dispositivo constitucional materia de este evento, al parecer conflicto ocasionado por la no meditada actividad legislativa federal enfocada a incrementar el acervo normativo del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

En efecto, las reformas recientes a la ley del INFONAVIT son una clara manifestación, por cierto muy difundida, de la en ocasiones escasa fundamentación jurídica en que se sustenta el poder legislativo federal para implementar procesos como el que hoy cuestionamos.

El Artículo 68 de la ley del INFONAVIT, establece que la operación de compra-venta traslativa de dominio de los inmuebles de dicha institución en favor de los derechohabientes podrá hacerse en escritura privada sin el pago del impuesto de transmisión patrimonial y también sin cubrirse los derechos de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.

Este precepto, integrante de una ley considerada reglamentaria, contenido en el último párrafo de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, se considera que fue más allá del espíritu o sentido del indicado párrafo, en virtud de que mediante él, se entra en conflicto con preceptos diversos de la legislación de Jalisco, en materia civil y fiscal de manera que afecta a la autonomía de la entidad, y produce también afectación a la forma de Gobierno Federal, puesto que invalida la aplicación de dicha legislación, y además rompe el principio de igualdad de la ley.

Además, desarticula íntegramente el contenido del Artículo 31 Constitucional, fracción IV, al consignarse en éste en forma clara y tajante la obligación que tenemos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De esta declaración Constitucional, se colige entonces, que la ley del INFONAVIT, en su caso entra en conflicto con preceptos diversos de la legislación de Jalisco, tanto en materia civil como fiscal, afectando de esta forma la autonomía de la entidad, y alterando substancialmente la forma de Gobierno Federal que nos mantiene organizados.

En efecto, el Artículo 2235 del Código Civil para el Estado de Jalisco, reformado el día 10. de enero del año de 1981, reza que, toda compra-venta de

⁶ Siqueiros, José Luis, "Los conflictos de leyes en el sistema constitucional Mexicano, *op. cit.*, p. 40.

inmuebles se hará constar en escritura pública, lo cual quiere decir que no da margen a las alternativas, o posibilidades, sino que categóricamente, establece la forma en que debe de celebrarse la compra-venta respecto a los bienes inmuebles ubicados en el territorio de Jalisco.

Con el mismo tenor categórico las leyes fiscales del Estado (Ley de Hacienda Artículo 4, fracción I, Ley de Ingresos del Estado Ejercicio 1982 Artículo 5 fracción I) consignan la indivisibilidad de la obligación de que el fisco estatal perciba por concepto de compra-venta los impuestos correspondientes y a su vez enuncian las tasas y porcentajes por este concepto.

En suma, la legislación del INFONAVIT invalida la aplicación de las leyes locales, altera el principio de igualdad y de generalidad en las leyes, y pulveriza el principio de autonomía de los Estados.

Si bien es cierto que el último párrafo de la fracción XII del numeral 123 Constitucional indica que se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones.

La interpretación valedera que puede darse a este dispositivo en cuanto se refiere a la forma y procedimiento de adquisición de los inmuebles por el derechohabiente debe ser respecto a la primera, consigna R, cuando el trabajador posee el derecho a la obtención de la finca, señalando el tiempo que lleve de aportación, el precio que debe de cubrir, plazos o términos en que debe de cubrir el valor, tipo de interés aspectos de rescisión o cumplimiento del contrato y en cuanto a lo segundo, lo que concierne en que tiempo, de qué manera, ante quien y quién y en qué plazos se debe de resolver sobre la petición del trabajador, pero nunca, la idea o sentido de esa norma de categoría constitucional fue el que se hiciera ruptura de la forma de Gobierno Federal, quitando a las entidades federativas todo lo concerniente a su autonomía para regir su régimen interior, según los Artículos 31 fracción IV -39-40- y 41 del código fundamental, ya que, con lo instituido por el aludido párrafo último del Artículo 68 de la ley del INFONAVIT, disponiendo, que el contrato de compraventa sea en escritura privada, que no se cubran los impuestos de transmisión de dominio ni la tasa de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, se nulifica la legislación local a la vez que se atenta contra el principio de igualdad ante la ley, sin ser el caso de discutir el beneficio que puede recaer en cierto sector social.

Si el INFONAVIT ofrece a los trabajadores ventajas por estar inscritos a este Régimen Constitucional, mediante el aporte de sus cuotas correspondientes, de la antigüedad de los mismos, del precio a cubrir, del tipo de intereses a pagar, de las sanciones o formas de rescisión, o de cualquier otra forma específica pactada entre el INFONAVIT y los trabajadores, esto no quiere decir de ninguna manera que la Constitución deje exento el pago del im-

puesto traslativo de dominio que los Estados perciben, ni tampoco que las leyes locales soslayen en favor del INFONAVIT y de sus afiliados las cargas tributarias correspondientes.

Si se quiere que ese sector obtenga tales beneficios que no graven su economía, pueden existir medios directos o indirectos perfectamente apegados a la ortodoxia legislativa como son subsidio, financiamiento, convenio entre el INFONAVIT de pago diferido entre el fisco local e inclusive de esa institución con notario público, en la reducción del pago de honorarios, etc., pero, ante todo, no debe menoscabarse el régimen jurídico fundamental del país, desconociendo mediante una ley reglamentaria, que, como se dice, fue más allá del alcance y sentido del dispositivo constitucional en que pretende fundamentarse, la autonomía de los Estados, con la facultad que tienen éstos de legislar en el terreno tributario y civil inherente al régimen interior de los mismos.

Podrá argumentarse que no hay conflicto entre el precepto señalado de la Ley Federal y las normas de las leyes locales, porque el Artículo 133 Constitucional establece que las leyes derivadas de la Constitución están por encima de las que votan los órganos legislativos locales, pero, hay que tomar en cuenta que el indicado numeral 133 también señala que esa legislación derivada de la ley suprema debe estar de acuerdo con ésta, y en la especie el precepto de la ley del INFONAVIT que se estima en conflicto con los de Jalisco y de otros Estados, no se encuentra de acuerdo a la fracción XII del Artículo 123 Constitucional en virtud de que no puede ser el sentido y espíritu del artículo de la ley del INFONAVIT apartarse de la estructura constitucional nulificando la autonomía de las entidades, y transtocando concomitantemente el orden jurídico fundamental de la República.

CONCLUSIONES

Existe conflicto entre la ley del INFONAVIT en su Artículo 68 y las disposiciones 2235 y 2956 del Código Civil del Estado, y las contenidas en los Artículos 4 fracción I de la Ley de Hacienda y 5 fracción I de la Ley de Ingresos, ambos del Estado de Jalisco.

Dicho conflicto se considera deviene por razón de que el citado párrafo del Artículo 68 de la ley del INFONAVIT, fue más allá del espíritu o sentido del párrafo último de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

FACULTADES PARA CELEBRAR TRATADOS EN MATERIAS RESERVADAS A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

RICARDO ABARCA L.

1.—La Constitución Política de nuestro país plantea un problema sin solución aparente, cuando prohíbe a los Estados de la Unión el celebrar tratados entre sí o con potencias extranjeras (117 fr. I) mientras que reserva en favor de los Estados todas las materias que la propia Constitución no asigna a los poderes federales (124 y 40).¹ Esto implica que los Estados no pueden celebrar convenciones o tratados internacionales ni aún en las materias que están reservadas a su sola competencia, mientras que, el Ejecutivo Federal no puede celebrar convenciones o tratados internacionales en materias que son de la competencia exclusiva de los Estados. Por lo tanto, las materias civil y procesal civil, en cuanto que corresponden exclusivamente a los Estados, no pueden ser materia de tratado internacional.

Esta oposición de conceptos de igual rango constitucional no puede ser real sino sólo aparente, puesto que el orden jurídico en sí mismo es una unidad coherente y completa.²

Sin embargo, esta solución podría consistir en que es contrario al orden público mexicano celebrar tratados internacionales en materia civil o procesal civil, o en otras materias igualmente reservadas a la competencia exclusiva de los Estados. Sin embargo, esta conclusión debería apoyarse en razones de fondo que demostraran que se opone a los intereses nacionales el celebrar ese tipo de tratados internacionales, mismas razones que darían pleno sentido

¹ El Diario de los Debates al referirse a las discusiones del Congreso Constituyente de 1917 no resuelve ni se refiere de modo alguno a los efectos legales de la interacción de ambos artículos.

² La universalidad del orden jurídico es en la característica propia de todo orden jurídico, según la cual dicho orden rige y determina en el sentido normativo lógico, todas las conductas posibles en un cierto ámbito temporal y territorial determinado. El orden jurídico sólo se refiere a conductas futuras y posibles, para indicar por juicios normativos (lógicos) cuál es la conducta que debe ser, en presencia de actos (conductas ya realizadas en forma real) o de hechos y de normas más generales que sean las aplicables. Ningún orden jurídico puede admitir la existencia de vacíos legales o lagunas de la ley, por principio lógico normativo. La "pirámide de Merkel" excluye en nuestros días el concepto contrario. Si todo orden normativo está fundado en una regla de generalidad máxima y de contenido mínimo aún la mera "legem sunt observanda", es claro que las primeras reglas derivadas tienen que definir el sentido general de todas las leyes del país y exponer la escala de valores que los determina en sentido determinado.