

que el exhorto se diligencie sin demora, y a la ministración de las estampillas necesarias.

Art. 15o. El uso de la vía telegráfica cuando no se tratare de la entrega de criminales a que se refiere el art. 113 constitucional, se limitará a los casos urgentes y graves, e implicará la obligación de repetir la requisitoria por correo.

El Secretario o Escribano actuario depositará personalmente el telegrama en la oficina telegráfica, mediante el recibo correspondiente, y el jefe de ella se cerciorará de la autenticidad del despacho por este medio. Dicha oficina lo transmitirá sin retardo alguno a la autoridad requerida, comunicándole a la vez que es auténtico por haber sido entregado por el funcionario o empleado respectivo; y la citada autoridad lo cumplimentará sin esperar la requisitoria que se le envíe por el correo. En el caso de conflicto de legislaciones, procederán ambas autoridades como se dispone en el art. 12.

Art. 16o. Para iniciar de oficio la responsabilidad en que puedan incurrir las autoridades por infracción de la presente ley, bastará el aviso que pase al Juez competente la autoridad que requirió y cuya providencia no fuere obsequiada por la requerida.

Sala de Comisiones del Senado. México, a 25 de Mayo de 1899. A. Lancaster Jones. Ramón Fernández. M. Castellanos Sánchez. C. F. Ayala. R. Dondé.

Al margen: Mayo 25 de 1899. Primera lectura e implímase. Carroso, Senador Secretario.

Es copia. México, a 25 de Mayo de 1899. J. G. Brito, Oficial Mayor.

LOS CONFLICTOS INTERESTATALES EN LA REPÚBLICA MEXICANA

CLAUDE BELAIR M.

INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente ponencia no pretende, de ninguna manera, ser un estudio exhaustivo de todos los conflictos susceptibles de plantearse entre los diferentes Estados de la República, sino un simple informe sobre el estado actual del Derecho positivo mexicano en materia de conflictos de leyes y de competencia judicial, interestatales.

En todo momento, hemos excluido, a propósito, cualquier observación o cualquier discusión relativa al ámbito internacional, con el fin de no provocar confusiones pero con la reserva de abordar dichos temas en las discusiones posteriores en virtud de la estrecha relación que los dos problemas guardan entre sí.

Es evidente que las fuentes relativas a los conflictos interestatales no se limitan a los textos constitucionales. Aquí mismo se ha hablado ya de las diversas normas que figuran en ciertos Códigos de las Entidades Federativas, a los cuales se tiene que agregar algunos textos de tipo Federal así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También es evidente que el ámbito del sistema conflictual, objeto de nuestro estudio, se limitará al de las materias reservadas en el sentido del Art. 124 Constitucional, en virtud de que los conflictos susceptibles de plantearse en las demás materias son conflictos de normas que se encuentran, por lo tanto, fuera de nuestro tema.

En consecuencia de lo dicho anteriormente dedicaremos la primera parte del presente trabajo al estudio de los diversos problemas suscitados por las contradicciones, las incoherencias y las lagunas jurídicas provocadas por las diversas interpretaciones que se pueden dar de las fuentes propias del Derecho conflictual Mexicano. En la segunda parte trataremos de formular algunos principios de solución a los diversos problemas planteados, tomando en consideración la organización federal de nuestro país, y el respeto que se debe de tener hacia la identidad propia de cada entidad federativa. Asimismo haremos algunas sugerencias para reformar varios textos tanto constitucional como federales o estatales.

PRIMERA PARTE: SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO MEXICANO
EN MATERIA DE CONFLICTOS INTERESTATALES

1. *El problema de la Competencia*

Uno de los más difíciles problemas que encontramos al abordar el tema de los Conflictos Interestatales es el de la competencia, por un lado del Congreso de la Unión y por otro lado de los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas. A dicho problema se viene a agregar el de la situación de los extranjeros después de las reformas ocurridas en 1971 en cuanto a su condición jurídica dentro de la República Mexicana.

Estudiaremos pues en primer lugar el planteamiento general del problema, es decir la relación que se debe de establecer entre las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las que figuran en los Códigos de los Estados de la República. En segundo término estudiaremos el caso especial de las reglas conflictuales que figuran en las disposiciones preliminares del Código Civil para el Distrito Federal y finalmente analizaremos el caso de los extranjeros es decir el contenido de los artículos 50 y 35 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

A. *Planteamiento general del problema*

En virtud del artículo 73 fracción XVI de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene facultad "para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, etc. . . ." El mismo artículo en su fracción XXX otorga también a dicho Congreso facultades "para expedir todas las leyes que sean necesarias, . . . y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". La lectura de las fracciones citadas del mencionado artículo 73 nos lleva a pensar que la materia conflictual no es competencia exclusiva del Congreso Federal. Sin embargo el artículo 121 de la misma Constitución nos dice que: "el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes: . . ." Es imposible negar que el artículo 121 constitucional pretende reglamentar los conflictos de leyes y de competencia judicial en el ámbito interno mexicano. En virtud de tal afirmación es nuestra obligación hacernos la siguiente pregunta: ¿El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de conflictos interestatales en virtud de la relación que existe entre los artículos 73 fracción XXX y el artículo 121 párrafo 1o.? A primera vista podríamos pensar que estamos aquí frente a una de las Facultades implícitas de dicho Congreso. Sin embargo el artículo 121 constitucional al referirse a las facultades del Congreso de la Unión en nuestra materia menciona únicamente los problemas de prueba y de efecto, lo que nos hace pensar que nos encontramos aquí frente a un pro-

blema de *derechos adquiridos* y no de *creación de derechos*. En efecto la interpretación literal del primer párrafo del artículo referido no justifica de ninguna manera la intervención del Congreso de la Unión en el proceso de elaboración de reglas de conflicto a nivel federal susceptibles de crear nuevos derechos con aplicación de la ley de un Estado que no sea la *Lex Fori*; además las fracciones que fueron agregadas a la redacción original del artículo 121 pretenden establecer principios generales de solución en cuanto a la creación de nuevos derechos. Pensamos entonces que la materia conflictual es de competencia del Constituyente o del Congreso Constituido y que no existe en la Constitución Federal ninguna atribución de facultades al Congreso de la Unión para legislar, a nivel federal, en nuestra materia, salvo en lo que se refiere a la prueba y a los efectos de los derechos adquiridos conforme a las bases mencionadas en las cuatro siguientes fracciones del mismo artículo.

Tales afirmaciones nos llevan forzosamente a plantearnos el problema de la constitucionalidad de las normas conceptuales que figuran en los diversos Códigos de las Entidades Federativas. Se puede pensar que al no otorgar facultades expresas al Congreso de la Unión el Constituyente de 1917 pretendió reservar la materia conflictual a los Estados de la República. De hecho se puede afirmar que dichas reglas estatales se aplican y que nuestra Suprema Corte jamás ha negado las facultades que afirman tener los Poderes Legislativos Estatales en la materia.

Pensamos que es importante hablar en este momento de nuestra exposición de las posibles consecuencias que ha tenido la identificación de la materia de los conflictos de leyes con el Derecho Civil. En efecto dicha identificación que durante largos años imperó en nuestro Derecho Positivo pudo haber llevado a las entidades federativas a pensar que la materia conflictual era una materia reservada y que por consiguiente tenían facultades para establecer reglas conflictuales; sin embargo estimamos que dicha identificación que bien pudo haber sido verdadera en cierta época no fue lo que originó el conflicto de competencia entre el Congreso de la Unión y los Poderes Legislativos de los Estados. En efecto al establecer que: "las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio Territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él"; el Constituyente de 1917 no pretendió prohibir a los Estados de la República la elaboración de una reglamentación en materia de conflictos de leyes.

Pensamos, por el contrario, que la intención del Constituyente fue de dejar a los Estados la libertad de elaborar dentro de sus propias leyes normas conflictuales propias a cada uno de ellos. A diferencia del párrafo primero, la fracción I se refiere directamente al problema de la creación de derechos conforme a las leyes de los Estados incluyendo a nuestro parecer reglas de conflicto y normas materiales. Al afirmar que las "leyes de un Estado no podrán ser obligatorias fuera de él" debemos de entender que cualquier Estado podrá aplicar las leyes de otro Estado si así lo prevé su propia legislación y que nadie, en ningún caso podrá reclamar la aplicación de su ley

personal en un Estado que no sea su Estado de origen salvo en el caso en que la ley del Estado en el que se encuentre se lo permita. Se explica así el contenido de la fracción 2a. que obliga a los Estados de la República a incorporar en su legislación una regla de conflicto específica en materia de muebles e inmuebles como presición a la norma unilateral contenida en la fracción anterior. Pero también se puede interpretar la fracción I de una manera totalmente distinta; a saber que al referirse a las "leyes de un Estado" el Constituyente pretendió hablar única y exclusivamente del Derecho Sustantivo contenido en las legislaciones estatales, negando así por principio la posible existencia de reglas conflictuales en dichas legislaciones. Sin embargo pensamos que tal interpretación es difícil de sostener por las siguientes razones: nunca se ha pretendido que las reglas de conflicto estatales eran inconstitucionales y el hecho de negar a *priori* la existencia de reglas de conflicto a nivel estatal iría en contra del pacto federal; a menos que la intención del Constituyente fuese de resolver de un golpe todos los problemas de conflictos de leyes interestatales, lo que vendría a confirmar el principio de Territorialismo pero que resultaría ser una solución poco respetuosa de la identidad de cada uno de los Estados que integran la Federación.

Por otro lado, y en lo que toca a los conflictos de competencia judicial, pensamos que se pueda afirmar sin riesgos a equivocarse que la Fracción III del artículo 121 Constitucional deja a los Estados la libertad de legislar en la materia. En efecto al precisar el Constituyente que "las sentencias pronunciar con los Tribunales de un Estado... sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes", debemos de entender que existe para los poderes legislativos locales la facultad implícita de reglamentar los procedimientos relativos al *exequiatur* de una sentencia proveniente de un Estado diferente. Constatamos aquí también la diferencia hecha por el Constituyente entre lo que se conoce como *derechos adquiridos* por un lado y *creación de derechos* por otro lado. En virtud de lo dicho anteriormente es factible pensar entonces en la siguiente interpretación general del artículo 121 Constitucional: 1. En lo que se refiere a la creación o adquisición de derechos de derechos el Constituyente se hubiera reservado la facultad de enunciar un principio general de solución al que los Estados de la República tendrían la obligación de apegarse en una perspectiva territorialista o no territorialista. 2. En lo que toca a los derechos adquiridos dicho Constituyente hubiera reafirmado el principio universal de respeto de dichos derechos con la posibilidad para los Estados de reglamentar el procedimiento relativo a la ejecución de las sentencias en virtud de las cuales los derechos adquiridos hubieran sido creados en un Estado diferente al Estado receptor.

B. Caso específico de los artículos 12 a 15 del Código Civil para el Distrito Federal

Las reglas conflictuales contenidas en las disposiciones preliminares del Código Civil para el Distrito Federal plantean también varios problemas de contradicciones e incoherencias por las siguientes razones. Dichas disposiciones conflictuales figuran en una parte de dicho Código en la cual la mayoría de las normas establecidas son consideradas como de carácter federal; sin embargo las reglas de conflicto contenidas en los artículos 14 y 15 se refieren única y exclusivamente al Distrito Federal en cuanto a su ámbito de aplicación, lo que nos lleva a considerar que las Entidades Federativas tienen facultades para legislar en materia de conflicto de leyes salvo que los artículos 14 y 15 sean considerados también como anticonstitucionales.

En cuanto a los artículos 12 y 13 de la misma fuente, su constitucionalidad nos parece más que dudosa. En efecto se trata aquí de dos reglas de conflicto unilaterales, expedidas por el Congreso de la Unión, que pretenden ser de aplicación general en toda la República. Hemos visto anteriormente que el Congreso de la Unión no tiene facultades generales para legislar en materia de conflicto de leyes y menos para determinar el ámbito de aplicación de todas las leyes mexicanas, incluyendo las que pertenecen a las materias reservadas. El caso particular del artículo 13 es todavía más trágico en virtud de que atribuye al Código Civil para el Distrito Federal el carácter de Ley Federal en materia de contratos civiles, materia reservada a las Entidades Federativas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo dispuesto por los dos artículos referidos provoca además serias contradicciones con lo establecido en las mismas materias por las legislaciones de los diferentes Estados de la República, contradicciones que no tienen solución si se pretende que en todos los casos el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia conflictual tanto en el ámbito federal como en el ámbito del Distrito Federal.

C. El caso de los extranjeros

Las reformas intervenidas durante el año de 1971 en materia de extranjería han venido a complicar aún más nuestro sistema conflictual interestatal. Al someter a las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal "la adquisición, cambio o pérdida del domicilio de los extranjeros" el Congreso de la Unión se ha otorgado una facultad que no tiene por ser el domicilio un atributo de las personas y consecuentemente una figura jurídica del Derecho Civil, material reservada. Existe al parecer una gran confusión en cuanto al contenido jurídico de los conceptos de "condición jurídica de los extranjeros", "derechos civiles" y derecho civil. Más aún la Suprema Corte de Justicia de los extranjeros recubre tanto los derechos públicos como los derechos pri-

vados. Esperemos que algún día nuestra Suprema Instancia nos diga con toda claridad lo que se debe de entender por "derechos privados" y "derechos públicos". Hasta el año de 1971 nunca se había pretendido que los problemas de Estado y capacidad de los extranjeros fueran parte de la materia conocida como "condición jurídica de los extranjeros".

Tendremos pues que reformar nuestros planes de estudios para incluir los conflictos de leyes en la referida "condición jurídica de los extranjeros" cuando los sujetos del derecho sean extranjeros. ¿Cuál será entonces el derecho aplicable cuando en un problema de matrimonio uno de los cónyuges sea mexicano y el otro extranjero?; ¿si dicho problema se plantea ante un juez local tendrá que aplicar su derecho local al cónyuge mexicano y el Código Civil para el Distrito Federal al cónyuge extranjero? Nos gustaría conocer la solución propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un problema de estos.

SEGUNDA PARTE: PROPOSICIÓN DE REFORMAS

A fin de poder formular una proposición concreta de reformas a los diferentes textos anteriormente mencionados nos parece indispensable encontrar los orígenes de las contradicciones e incoherencias a las que nos hemos referido en la primera parte, para evitar volver a caer en los mismos defectos.

A. Orígenes de las contradicciones e incoherencias

En virtud de los artículos 73 y 124 de nuestra Carta Magna nuestro sistema conflictual interestatal se encuentra dividido en dos ámbitos jurídicos tanto en el terreno legislativo como en el judicial. El Congreso de la Unión tiene prohibido legislar en las materias jurídicas que no figuran expresamente en las diferentes fracciones del artículo 73 pero queda facultado para hacerlo en todas las mencionadas en el mismo artículo. Existe pues en este caso una superposición de facultades en virtud de que el Congreso tiene competencias para legislar en las materias del ámbito federal y al mismo tiempo en las materias reservadas, en el ámbito del Distrito Federal. Por otro lado la ausencia a nivel Constitucional de una referencia específica a la materia de conflictos de leyes deja tanto al Congreso de la Unión como a los Congresos locales la libertad de establecer reglas de conflicto en las materias de su competencia. Así las cosas, el derecho conflictual se ha identificado con las diversas materias en las cuales figuran reglas de conflicto, negándose así el principio de la autonomía del derecho de los conflictos de leyes. Es cierto que el problema de dicha autonomía se ha venido planteando muchos años después de la publicación de la Constitución de 1917; no se puede reprochar pues al Constituyente el hecho de no haber previsto esta evolución del Derecho Internacional Privado el cual, hasta fechas recientes, era considerado todavía como

parte del "Derecho Privado". Pero esta identificación tiene graves consecuencias en el Derecho Positivo Mexicano. Además de la falta de coherencia y de lógica ya mencionada, es el principio mismo del territorialismo mexicano que se ve directamente afectado. En efecto, al dejar al Congreso de la Unión y a los Congresos locales la libertad de establecer reglas de conflicto en las materias de su competencia el Constituyente de 1917 les dio, al mismo tiempo, una posibilidad de prever la aplicación de derecho extraño sobre su propio Territorio, rompiendo así con el principio territorialista.

Sin embargo una interpretación histórica de los artículos 121 Constitucional y 12 del Código Civil para el Distrito Federal nos puede llevar a un resultado totalmente opuesto. En efecto es factible que el Constituyente de 1917 haya querido establecer un sistema conflictual territorialista para evitar reclamaciones extranjeras tanto en el plazo estrictamente estatal como en el plano individual, lo que explicará también el cambio radical sufrido por proyecto del Código Civil para el Distrito Federal de 1931, en el sentido que todos conocemos. Pero pensamos que en este caso la técnica legislativa utilizada no fue la adecuada. Es la Constitución Federal el texto que debió ser modificado en primera instancia para prohibir a los Congresos Locales y al Congreso de la Unión legislar en materia de conflictos de leyes y establecer además un principio general en virtud del cual el derecho sustantivo mexicano, tanto federal como local fuese de aplicación obligatoria a todos los individuos que se encuentren sobre territorio mexicano. La redacción vigente del artículo 121 no nos permite establecer de manera segura esta prohibición, y las legislaciones locales, al igual que la federal, siguen conteniendo reglas de conflicto que no tienen todas el carácter territorialista que supuestamente el Constituyente de 1917 hubiera querido implantar. De ahí la necesidad de revisar cuidadosamente todos los textos vigentes en nuestra materia para proceder a las reformas necesarias al establecimiento de un sistema conflictual coherente.

B. Proposición de Reformas

Tomando en consideración el sistema conflictual actualmente en vigor, que pretende ser territorialista, sin serlo totalmente, ni en práctica ni en teoría, el primer punto relativo a una reforma debería abordar el tema de la orientación general a seguir, a saber: territorialismo o no territorialismo. Estimamos que tanto este punto como los que abordaremos en seguida deberían ser el objeto de un debate a nivel nacional, es decir de una participación efectiva de las autoridades y especialistas tanto a nivel federal como local.

Es evidente que los textos que deberán ser reformados son los que de una manera u otra reglamentan los conflictos de leyes y de competencia judicial, que sea la Constitución, las leyes federales o los diferentes Códigos vigentes, sin olvidar los artículos 35 y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Si se opta por el territorialismo la solución técnica es evidente y ya la hemos dado. Pero si se opta por una solución diferente se plantará el problema de saber si el derecho conflictual deba ser reglamentado únicamente a nivel federal o bien a la vez a nivel local y federal.

Pensamos que un buen principio de solución podría ser el establecimiento a nivel federal de los principios generales del derecho de los conflictos de leyes, incluyendo reglas de conflicto específicas para la solución de los problemas del tipo internacional; en cuanto a las reglas de conflictos propias del ámbito interno dos soluciones son factibles. La primera consistiría en dejar a las Entidades Federativas la libertad de expedir leyes específicas para solucionar los conflictos susceptibles de plantearse en las materias que les son reservadas; en esta óptica el Congreso de la Unión tendría las mismas facultades para expedir un texto semejante en cuanto a las materias federales. La segunda solución partiría del principio según el cual el derecho de los conflictos de leyes es una materia jurídica autónoma y que por consiguiente no puede ser sujeta a la división de nuestro sistema jurídico en dos ámbitos diferentes; por lo tanto todo lo referente a nuestra materia debería ser reglamentado o bien en la Constitución misma o bien en una Ley Federal. En el caso de elegir la segunda solución sería necesario consultar las Entidades Federativas para conocer sus opiniones al respecto y evitar la elaboración de un texto que no tomaría en consideración los particularismos y las identidades propias de cada Estado de nuestra República, sobre todo respecto de una materia como es el Derecho Civil, en la cual dichos particularismos e identidades se encuentran por lo general plasmados.

LOS CONFLICTOS INTERFEDERALES Y EL ARTÍCULO 121 CONSTITUCIONAL

FERNANDO ALEJANDRO VÁZQUEZ PANDO

El artículo 121 constitucional ha sido analizado desde diversos puntos de vista, pero dado que la disposición se refiere fundamentalmente a la eficacia de actos de autoridad y a la forma de prueba de los mismos, se ha dado poca atención a las implicaciones que la misma tiene en el área de los conflictos de leyes y jurisdicción, a pesar de que varias de sus fracciones parecen tener claras implicaciones al respecto.

En esta comunicación se pretende esbozar algunas de las implicaciones en los ámbitos mencionados y, destacar aquellos otros temas en que la disposición de referencia no parece dar indicación alguna. Es decir, se pretende delimitar el artículo 121 constitucional en materia conflictual, haciendo notar aquellos aspectos en los cuales la disposición mencionada parece plantear exigencias específicas y aquellos en los cuales la disposición no ofrece directriz alguna.

Desde luego, la fracción I es quizá la que plantea mayores dificultades, en tanto parece adoptar un criterio territorialista absoluto, privando de toda eficacia extraterritorial al derecho local; sin duda el término "leyes" debe interpretarse aquí en el sentido de "derecho".

Este principio fundamental puede desde luego llevar a las entidades a adoptar sistemas territorialistas extremos en materia conflictual, si bien un análisis más detenido de las fracciones subsecuentes hace notar que dicha primera apreciación debe ser matizada.

Desde luego, nada obsta para que una entidad específica a través de su derecho interno prevea la aplicación del derecho de otras entidades en aquellos casos en que el legislador local juzgue pertinente. Lo que parece negar la fracción que se comenta es que el derecho de una entidad pueda pretender obligatoriedad propia fuera del ámbito territorial de esa entidad. Esta primera fracción trae sin duda a la memoria remembranzas del territorialismo que diera lugar a teorías como la de la *Comites Gentium* y los *Vested Rights*; también parece ser una frontera franqueable a través de las ideas de la incorporación en las cuales el derecho de otra entidad adquiere fuerza interna en virtud del derecho interno que determina su aplicabilidad.

Por otra parte, las fracciones I, III, IV y V plantean la necesidad de matizar aun más esa primera impresión.