

Artículo 133

los destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal; los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación, y los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios (artículo 34). Estima además la misma ley como bienes de uso común, el espacio situado sobre el territorio nacional; el mar territorial; las aguas marítimas interiores; las playas marítimas, puertos y bahías; los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación; las plazas, paseos y parques públicos a cargo del gobierno federal, etcétera (artículo 29).

Establecida la jurisdicción federal sobre los bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común, no sólo se fija la competencia de los tribunales judiciales y administrativos federales para conocer y resolver sobre las controversias o procedimientos no contenciosos que se planteen sobre dichos inmuebles, sino que en el fondo se prevé la aplicación sobre éstos de las disposiciones administrativas y legislativas provenientes de los poderes de la Unión, con exclusión de las dictadas por los poderes de los estados. Por lo demás, el propio artículo señala que el régimen de dichos bienes debe fijarse en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual constituye una excepción al principio previsto en el artículo 121, fracción II, de la Constitución, consistente en que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación. Adicionalmente y en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, en el sentido de que aquellas facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, éstos están impedidos para legislar sobre los bienes inmuebles de jurisdicción federal.

Por la redacción del artículo, se concluye que los bienes inmuebles destinados con anterioridad al 1º de mayo de 1917 al servicio público o al uso común, quedaron sujetos a la jurisdicción federal; con posterioridad a esta fecha, sólo lo están los ubicados en el Distrito Federal y los que se encuentren en los territorios de los estados, siempre que las legislaturas respectivas hayan otorgado su consentimiento, en un acto de decisión soberana. Otorgado el consentimiento, éste resulta irrevocable y los estados no pueden establecer gravamen alguno sobre los bienes inmuebles sujetos a la jurisdicción federal, ni dar eficacia a disposiciones generales o individuales provenientes de sus autoridades (artículo 5º de la Ley General de Bienes Nacionales).

Si el consentimiento de la legislatura no se produce, el inmueble queda sujeto a un régimen fundamentalmente de derecho privado, es decir, se rige por la ley del lugar de su ubicación.

Véanse también los comentarios a los artículos 121, 124 y 129 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 927-933; Nava Negrete, Alfonso, "Bienes de dominio público", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1982, t. I, pp. 292-293; Pineda, Fanny, "Servicio público", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, pp. 117-118; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, t. I, pp. 148-152.

Germán ROCHA

ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

COMENTARIO: Si es válido sostener que las teorías de la soberanía han sido elaboradas en gran medida para justificar el desarrollo progresivo de las competencias del Estado moderno, entonces parecería legítimo pensar que su desvalorización ha engendrado una serie de tesis opuestas y que éstas no serían otras que las llamadas teorías federalistas.

La división de una colectividad jurídica en subdivisiones o circunscripciones territoriales, viene a significar que un cierto número de normas de dicho orden no poseen validez más que para una fracción de territorio.

En este sentido el orden jurídico que constituye la colectividad se integra por normas cuyo ámbito de validez espacial o territorial va a ser diferente. La descentralización alcanzaría el grado más elevado de realización en el momento en que todas y cada una de las funciones pudieran ser ejecutadas indistintamente por todos los sujetos del orden jurídico e inversamente, pero dentro de esta misma hipótesis, la centralización alcanzaría un grado máximo de realización en el momento en que todas las funciones debieran ser emprendidas por un único y exclusivo órgano.

Obviamente la realidad social no avala ningun-

no de estos dos casos como hipótesis extremas, sin embargo es también innegable que los órdenes jurídicos históricos se constituyen dentro de la gama de posibilidades que ofrecen estas dos representaciones ideales.

El artículo 133 constitucional, que contiene la "Cláusula de la Supremacía Federal", fue presentado por el Congreso Constituyente de 1916, en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin hallar antecedente en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, pero encontrándose su correspondiente en el artículo 126 de la Constitución de 1857; la inspiración del mismo en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución norteamericana.

El artículo 133 fue aprobado por una votación unánime de 154 votos en la 62ª sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, y sufriendo una reforma por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de enero de 1934.

La reforma de 1934 introdujo una primera modificación de estilo al cambiar la terminología de "hechos y que se hicieren" referente a los tratados internacionales por la considerada más técnica, de "celebrados y que se celebren"; una segunda modificación relativa a la corrección de que los tratados deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso, sino del Senado (artículo 76, párrafo 1º); y una tercera, referente al hecho de que los tratados internacionales deben "estar de acuerdo con" la Constitución para poder ser considerados como ley suprema.

Esta reforma —innecesaria— que fue presentada ante la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, se aprobó sin que hubiere mediado discusión ni en lo general, ni en lo particular; ocurriendo de igual forma al ser turnada a la Cámara de Diputados, quien la aprobó por unanimidad.

México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974. Esta Convención se apega al criterio contemporáneo y más generalizado en cuanto a la utilización del término "tratado" como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional, sobre los que existe una gran variedad de denominaciones, tales como convención, protocolo, pacto, carta, acuerdo, canje de notas, etcétera.

No importa pues la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional para que sólo con ello pudiera pensarse que es modificable su naturaleza. Sin embargo, en nuestro país (al igual que en Estados Unidos) ha prosperado la práctica viciosa de celebrar un sinnúmero de acuerdos internacionales, que son verdaderos *tratados*, que producen efectos jurídicos regidos por el derecho internacional, y que no

obstante esto, no se someten a la aprobación del Senado, en donde por lo demás, ni siquiera se exige la práctica estadounidense de la votación afirmativa de las dos terceras partes del Senado, sino que es suficiente con que el tratado se apruebe por simple mayoría de votos.

En términos generales, se puede decir que el derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional, nunca ha aceptado categóricamente que un Estado pueda invocar como causal de nulidad el hecho de que su consentimiento en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la *competencia* para celebrar tratados.

Sin embargo la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados aceptó una posición intermedia al asentar que en caso de que la violación sea *manifiesta* (que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado de buena fe) y afecte a una norma de *importancia fundamental* de su derecho interno, en esa hipótesis el Estado podrá alegar tal circunstancia como vicio de su consentimiento.

Por una parte es evidente que no puede aceptarse el hecho de que un Estado pueda invocar las disposiciones de su derecho interno (reglas sustanciales o procesales) para justificar el incumplimiento de sus compromisos internacionales, pero también hay que reconocer que sería poco satisfactorio tratar de obligar a un Estado a permanecer vinculado por un acuerdo internacional en donde el consentimiento fue otorgado en forma manifiestamente irregular.

Además de las dificultades de orden interno que resultarían, la aplicación del tratado por el Estado correría el riesgo de ser imposible su ejecución, ya que las autoridades competentes verían ciertamente comprometida su responsabilidad, situándose entonces ante la disyuntiva de violar el tratado o de violar el derecho interno.

La naturaleza del vicio que afecta un consentimiento de este tipo es absolutamente claro: el consentimiento de una persona moral, en este caso el Estado, no puede en efecto existir más que después de un proceso jurídico: si ese proceso no es respetado, no ha habido consentimiento.

Es principalmente después de haber sido ejecutado el tratado, aunque sea parcialmente, que el problema llega a plantearse generalmente como consecuencia de cambios políticos internos; pero precisamente en ese caso, la nulidad, suponiendo que exista, no podría ser invocada, porque de alguna manera habría sido convalidada por el asentimiento o aquiescencia del Estado en cuestión.

En realidad es menos la buena fe de los otros Estados que está protegida por el derecho internacional, ya que lo que en realidad se está sancionando es al Estado interesado, quien hizo que naciera una convicción legítima frente a sus co-

contratantes, y por ello debe asumir las consecuencias que este estado de cosas llegó a generar.

En México, por otra parte, si el tratado que debe formar parte de la ley suprema llegare a estar en desacuerdo con la Constitución, y si este acuerdo internacional se aplicase en perjuicio de un particular, entonces obviamente procedería el amparo de la misma forma que procede en contra de cualquier acto que viole una garantía constitucional.

El último párrafo del artículo 133, el cual ha sido calificado como "dislocador del sistema" en virtud de que de ahí se puede desprender que una declaración de inconstitucionalidad puede ser llevada a cabo por los órganos de los poderes judiciales locales, y sin embargo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que únicamente los órganos del Poder Judicial federal, a través del juicio de amparo, son competentes para realizar el examen de la constitucionalidad de una ley.

Verdaderamente la facultad para el examen de la constitucionalidad de las leyes en juicio de amparo es sin lugar a dudas una atribución exclusiva del Poder Judicial federal, sin embargo el juez local no está conociendo de dicha constitucionalidad o inconstitucionalidad en amparo, sino lo único que lleva a cabo es la decisión de saber cuál es el derecho que debe aplicarse al caso concreto.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año II, núm. 4, enero-abril de 1969, pp. 3-33; Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz y Lacambra, México, Editora Nacional, 1970, 544 p.; Martínez Báez, Antonio, "La Constitución y los tratados internacionales", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. VIII, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 167-181; Rosenne, Shabtai, *The Law of Treaties*, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, Inc., 1970, 443 p.; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1971, pp. 514-525.

Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO

ARTÍCULO 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, edicacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenacio-

nes de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

COMENTARIO: El artículo 134 se reformó por decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado al día siguiente en el *Diario Oficial* de la Federación. Este artículo no tiene antecedente alguno en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, ni existió norma similar en ninguno de los documentos constitucionales mexicanos anteriores. En la presentación del artículo ante el Congreso Constituyente de 1916-1917, la Comisión indicó que aunque dicho precepto no formaba parte del proyecto, "ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen".

En el breve debate que se suscitó con motivo de este artículo, y en el cual participaron los diputados Ibarra y Machorro Narváez, el primero de ellos hizo notar que pudieran presentarse casos en que pese a que se emitiera una convocatoria, no hubiera personas que realizaran proposiciones para efectuar la obra o bien que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y que en virtud de que se preveía su realización sólo mediante convocatoria, era pertinente hacer una modificación para que, en caso de que no se pudiera realizar la obra por esta vía, la administración misma procediera a su ejecución. La propuesta fue rechazada tomando en cuenta la argumentación de Machorro Narváez en el sentido de que en todo caso el gobierno podría mejorar las bases del contrato