

I.	Forma federal de Estado y globalización	363
II.	Antecedentes históricos del artículo 133 constitucional: el artículo VI, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América	366
III.	El artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917	369
1.	Trayectoria histórica de la disposición contenida en el artículo 133 constitucional	369
2.	El debate sobre el significado del artículo 133 constitucional	371
3.	Una explicación alternativa acerca del artículo 133 constitucional	376
IV.	El debate relativo a los tratados internacionales sobre materias reservadas a los poderes locales	385
1.	Opinión de Laura Trigueros	386
2.	Opinión de Walss Auriolles	390
3.	Opinión de Vázquez Pando.	390
4.	Opinión de Leonel Péreznieto	391
5.	Opinión de Jorge Alberto Silva	392
6.	Conclusión	394
V.	Problemática del esquema constitucional vigente	398
1.	Desequilibrio en cuanto a la fórmula de distribución de competencias legislativas.	398
2.	La aplicación de los tratados internacionales	403
3.	La facultad de celebrar tratados internacionales por parte de los Estados miembros: un apunte de derecho comparado	405

VI. El concepto de política exterior y las posibilidades de acción exterior de las entidades federativas.	408
1. El concepto de “política exterior”	408
2. Actividades con proyección exterior de las entidades federativas: las posibilidades	412
VII. Actividad de las entidades federativas y responsabilidad internacional del Estado mexicano: el Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio con América del Norte	418

CAPÍTULO SEXTO

DIMENSIÓN EXTERIOR DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO⁶¹⁵

I. FORMA FEDERAL DE ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

Los estados modernos experimentan en la actualidad los efectos de la erosión progresiva de lo que en algún momento se llegó a conceptualizar como una división estricta entre “asuntos internos” y “asuntos externos”. La globalización⁶¹⁶ ha llevado a que esferas anteriormente consideradas de interés exclusivamente “doméstico”, sean en la actualidad áreas de interés global, potencialmente regulables por fuentes del derecho internacional.⁶¹⁷

Un ejemplo de este fenómeno puede observarse en el área de los derechos humanos. Si en alguna época se llegó a considerar que la forma en que los Estados trataban a sus nacionales era una cuestión que concernía a la jurisdicción exclusiva de cada estado, a partir de la Segunda Guerra Mundial ha ido imponiéndose la idea de que el derecho y la comunidad interna-

615 Una versión preliminar del presente capítulo fue presentada como ponencia en el taller *Federalismo y relaciones internacionales: experiencias comparadas en América Latina*, organizado conjuntamente por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Instituto para la Integración de América latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). El taller tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, los días 30 y 31 de agosto de 2004. La ponencia “Aspectos jurídico-constitucionales relativos a la dimensión exterior del sistema federal mexicano”, fue publicada en la revista *Integración & Comercio*, año 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004.

616 Para una reflexión general sobre la globalización y sus efectos en la determinación de lo *interno* y lo *externo*, véase Kaplan, Marcos, “El sistema internacional: límites, pardojas y posibilidades”, en Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego (coords.), *Globalidad y conflicto*, México, UNAM, 2002, pp. 175-179.

617 En esta misma línea de pensamiento, Sergio López-Ayllón ha explicado que las “fronteras” tradicionales entre lo interno y lo externo han comenzado a “diluirse”. López-Ayllón, Sergio, “La jerarquía de los tratados internacionales (amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo), *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, julio-diciembre de 2000, p. 199.

cional tienen algo qué decir en cuanto a las relaciones entre los estados y sus nacionales en materia de derechos fundamentales. De hecho, esta circunstancia ha llevado a la creación de sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos que trascienden las fronteras de los estados.

Asimismo, cabe hacer notar que la armonización de las leyes de diversos países para generar regímenes regulatorios coherentes es un objetivo esencial de muchos tratados internacionales.⁶¹⁸ En virtud de ello, y a pesar de la diferencia formal que sin duda existe entre tratados internacionales y leyes, la substancia de unos y otras es muchas veces indistinguible,⁶¹⁹ al grado de que puede afirmarse que la globalización produce actualmente una especie de presión para regular mediante tratados internacionales, áreas antes reservadas a las leyes domésticas de cada estado.

Ahora bien, desde el punto de vista del debate contemporáneo acerca del sistema federal, los alcances legales de la globalización plantean un problema digno de una consideración más cuidadosa. El problema consiste en el conflicto que puede generarse entre la facultad de celebrar tratados internacionales y el sistema de distribución de competencias legislativas del arreglo federal.

En efecto, en los sistemas federales la facultad de hacer leyes está asignada a órganos pertenecientes a dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal. Estos órganos expiden leyes en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con alguna fórmula que distribuye competencias legislativas a cada esfera de gobierno. De esta manera, es posible distinguir, por un lado, un núcleo de materias sobre las cuales corresponde a los estados legislar (ya sea de forma exclusiva, concurrente o compartida), y por otro lado, un conjunto de materias que son de la competencia de la legislatura federal (también de manera exclusiva, concurrente o compartida). Sin embargo, suele darse el caso de que los tratados internacionales, generalmente celebrados y aprobados por órganos federales, inciden sobre materias que, de acuerdo a la fórmula de distribución de competencias legislativas antedicha, corresponden a las entidades federativas.

⁶¹⁸ Piénsese por ejemplo en convenciones internacionales en materia de propiedad industrial, de contratos internacionales o de conflictos de leyes tales como: la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial; la Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales; o la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado.

⁶¹⁹ “Restructuring Modern Treaty Power”, *Harvard Law Review*, vol. 114, 2001, p. 2491.

En otras palabras, la celebración de tratados internacionales puede llegar a tener un impacto sobre la fórmula de distribución de competencias legislativas entre Federación y entidades federativas. Esta situación nos coloca ante la necesidad de discutir si es constitucionalmente legítimo o no que órganos de la Federación puedan regular mediante tratados internacionales materias que la fórmula de distribución de competencias reserva a las legislaturas de entidades federativas.

Este es precisamente el problema que deseamos discutir en el presente capítulo. La manera en que hemos procedido es la siguiente: en primer lugar, emprendemos el análisis del artículo 133 de la Constitución, en el cual se regula la relación entre las distintas fuentes de normas generales en el sistema jurídico mexicano. Al tener este artículo sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, hemos realizado un breve análisis del artículo VI, inciso 2 de dicha Constitución, para luego abordar el estudio de la evolución de la disposición contenida en el propio artículo 133 de la norma fundamental mexicana. En segundo lugar, hacemos una revisión del debate contemporáneo sobre el significado del artículo 133 constitucional, para después enfocar nuestra atención en la discusión sobre los tratados internacionales y su impacto en el sistema de distribución de competencias legislativas del sistema federal mexicano. En esta sección podremos ver cómo la suscripción por parte del Ejecutivo federal de una serie de instrumentos internacionales en materia de derecho internacional privado reavivó en nuestro país un debate que ya se había dado con anterioridad sobre el alcance que podían tener los tratados internacionales en relación con materias reservadas a las entidades federativas por virtud de la fórmula del artículo 124 constitucional. Finalmente, concluimos con una reflexión por medio de la cual proponemos una respuesta a la siguiente pregunta: ¿el poder de celebrar tratados, está o no está limitado por la cláusula residual del artículo 124 constitucional? En nuestra búsqueda de una solución a esta interrogante, emprendemos el examen de los artículos constitucionales que establecen facultades y prohibiciones en materia de política exterior y celebración de tratados (en particular de los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X de la Constitución general de la República).

**II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL:
EL ARTÍCULO VI, INCISO 2 DE LA CONSTITUCIÓN
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Autores tan connotados como Tena Ramírez y Herrera y Lasso han criticado al artículo 133 constitucional por su imprecisión, oscuridad, incongruencia y carácter dislocador de nuestro sistema,⁶²⁰ así como por su naturaleza subversiva, aislada y desquiciante.⁶²¹ Por nuestra parte, creemos indispensable remitirnos a un análisis histórico del artículo 133 constitucional, para poder entender cuál es su sentido, alcance y significado.

Los antecedentes del artículo 133 constitucional se encuentran en el artículo VI, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América, que a la letra dispone:

*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the Supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.*⁶²²

Resulta pertinente mencionar que la *supremacy clause* de la Constitución de los Estados Unidos de América (que así se le denomina a la cláusula citada), se ha entendido en dicho país en el sentido de que aquellas leyes federales que estén de acuerdo con la Constitución (*made in Pursuance of the Constitution*), tienen la capacidad de prevalecer sobre las leyes locales.⁶²³ No obstante, esta capacidad que los estadounidenses llaman *preemptive capacity* solamente opera en tanto que se trate de una materia que caiga dentro del ámbito que legítimamente le corresponde a la legislatura fede-

⁶²⁰ Tena Remírez, *op. cit.*, nota 128, pp. 571 y 573.

⁶²¹ Herrera y Lasso, Manuel, “El artículo 133”, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 121.

⁶²² O’Brien, David, *Constitutional Law and Politics*, 4a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 1991, vol. II, p. 11. Como puede apreciarse, la redacción de este precepto de la Constitución de los Estados Unidos de América coincide de manera casi exacta con la redacción del artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917, lo cual nos permite afirmar que entre ambas disposiciones existe una relación de antecedente-consecuente.

⁶²³ Engdhal, David, *Constitutional Federalism*, Estados Unidos de América, West Group, 1987, p. 76.

ral, ya sea porque así lo determine expresamente la Constitución, o porque la legislatura federal haga uso de sus facultades implícitas.⁶²⁴

Por otro lado, y en lo que ataña a los tratados internacionales celebrados “bajo la autoridad de los Estados Unidos” (“*under the authority of the United States*”), el criterio de la Suprema Corte de Justicia de dicho país que ha predominado, consiste en negar que el poder de celebrar tratados esté limitado de modo alguno por la 10a. enmienda, a raíz del caso *Missouri vs. Holland* (1920).⁶²⁵ Asimismo, la mencionada Corte ha desarrollado una interpretación que en cierta manera riñe con el sentido gramatical del artículo VI, inciso 2 de la Constitución de ese país. Esto es así puesto que, como lo señala Manuel Becerra, a pesar de que el texto de la mencionada disposición no se desprende que exista distinción alguna entre tipos de tratados diferentes, la interpretación aludida ha dado lugar a la distinción entre dos tipos de tratados: los calificados como *self-executing* y los calificados como *non-self-executing*.⁶²⁶

La distinción es relevante en relación con la fórmula de recepción del derecho internacional en los Estados Unidos de América. Así, los tratados *self-executing* se convierten en parte del derecho interno de manera automática, una vez que han sido celebrados por el Poder Ejecutivo federal y aprobados por el Senado; en tanto que los *non-self-executing* requieren ser transformados en derecho interno a través de un acto legislativo, por parte de las cámaras del Congreso de los Estados Unidos de América.⁶²⁷

La doctrina mexicana también ha estudiado el artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América, como un antecedente inmediato del artículo 133 de nuestra Constitución. Como ejemplo podemos

624 *Ibidem*, pp. 77 y 78.

625 Nowak, John y Rotunda, Ronald, *Constitutional law*, 6a. ed., St. Paul, Minnesota, West Group, 2000, p. 243. La 10a. enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América dispone que: “Los poderes que no han sido delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados, respectivamente o al pueblo”.

626 Manuel Becerra señala que la distinción se hace atendiendo al contenido político de los tratados. Cuando un tratado involucra cuestiones políticas de definición o exposición, entonces la recepción del tratado en el derecho interno dependerá de un acto legislativo de las cámaras del Congreso, en lugar de operar automáticamente. Becerra, Manuel, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales*, cit., nota 617, 2000, pp. 173 y 174.

627 *Ibidem*.

mencionar el exhaustivo ensayo de Medina Mora sobre el artículo 133 constitucional, quien explica que el artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América tuvo el objetivo de confirmar a las autoridades estatales que habían limitado su soberanía e inclusive su derecho de intervenir como soberanos en asuntos internacionales; en opinión de este autor, la disposición referida sirvió para dejar claro que había un solo país, en el que había un nuevo orden jurídico federal (co-extenso a los órdenes jurídicos estatales, diríamos nosotros) que los poderes locales debían respetar.⁶²⁸

De esta manera, en una cita clarificadora que Medina Mora hace de Story, se puede leer lo siguiente:

La naturaleza de la Constitución de los Estados Unidos hacía esta cláusula necesaria. En efecto, si la Constitución tiene por objeto establecer un gobierno nacional, este gobierno debe ser supremo en los límites de sus poderes y de sus derechos. Habría contradicción en afirmar la existencia de un gobierno nacional y en negar la supremacía de estos mismos poderes. Además, una cosa tan importante como esta supremacía no podría ser deducida fácilmente por interpretación; ha sido necesario, pues, que estuviese expresamente consagrada.⁶²⁹

En el mismo sentido que Medina Mora, Walss ha abundado en esta indagación histórica y al hacerlo explica que antes de la Constitución de 1787, los jueces de cada estado resolvían únicamente con base en sus propias leyes (es decir, las leyes expedidas por las legislaturas estatales). Sin embargo, con la Constitución que creó la Federación (en sustitución de la Confederación), se definió una nueva “ley suprema” lo que, en la visión de Walss, significó el envío de un mensaje “...a los jueces y autoridades locales de abstenerse de aplicar las leyes existentes en los estados que regulaban materias que ahora estaban reservadas a la Federación”.⁶³⁰ Es decir, con la *supremacy clause* se reiteró la idea de que a través de la Constitución

⁶²⁸ Medina Mora, Raúl, “El artículo 133 constitucional y la relación entre el derecho interno y los tratados internacionales”, *Pemex-Lex*, edición especial, antología, marzo de 1998, p. 128. Originalmente publicado en *Pemex-Lex*, núms. 75 y 76, septiembre-octubre de 1994, pp. 7-22.

⁶²⁹ Story, J., *Comentario*, t. II, núm. 1018, citado por Medina Mora, Raúl, *ibidem*, p. 129.

⁶³⁰ Walss Auriolos, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 116.

federal, los estados cedieron al Poder Legislativo federal una serie de materias, mismas que ya no podrían ser reguladas mediante ley por los poderes legislativos locales. Y además, se pretendió dejar en claro a los jueces de los estados que la ley aplicable en las materias cedidas a la competencia federal sería la ley expedida por la legislatura de la Unión, y no las leyes aprobadas por las legislaturas estatales que pudieran existir (incluso con anterioridad a la propia ley federal en la materia respectiva).

Por último, antes de terminar este apartado, queremos hacer notar que el concepto de “ley suprema” (empleado en la disposición de la Constitución de los Estados Unidos de América) no califica al concepto de “Constitución”, sino a los conceptos de “Constitución, las leyes de los Estados Unidos que estén de acuerdo con aquélla, y los tratados celebrados y que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos”. Esta distinción es importante puesto que, como se verá más adelante, permite establecer una diferencia entre el principio de supremacía constitucional y el concepto de “ley suprema”, que una lectura descuidada del precepto pudiera llegar a confundir.

III. EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

1. Trayectoria histórica de la disposición contenida en el artículo 133 constitucional

Hemos iniciado nuestro análisis del artículo 133 constitucional con una revisión del artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América, en razón de que este último fue tomado en cuenta por los constituyentes mexicanos de 1856-1857, al incluir en el artículo 126 de la Constitución de 1857 la siguiente disposición:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con la aprobación del Congreso, 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.

Por su parte, y ya en el siglo XX, debemos recordar que el proyecto de Constitución de Carranza sometido a la consideración del Congreso Constituyente en 1916 no contempló referencia alguna a esta disposición arriba referida. Sin embargo, del propio Congreso Constituyente surgió el proyecto de lo que a la postre sería el actual artículo 133 constitucional, eventualmente aprobado en la 54 sesión ordinaria de dicho Congreso, celebrada el 21 de enero de 1917.⁶³¹ De esta manera, el texto original fue el siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con la aprobación del Congreso, 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.

Ahora bien, el precepto original fue reformado en 1934 en varios sentidos. En primer lugar, se introdujeron los términos “celebrados y que se celebren”, para sustituir a los conceptos originales de “hechos y que se hiciere”, por considerar la primera terminología más adecuada desde un punto de vista técnico. En segundo lugar, se cambió la referencia a la facultad de aprobar los tratados internacionales por parte del Congreso, para indicar que el que aprueba los tratados es, en su caso, el Senado (esto, en congruencia con la facultad exclusiva del Senado de aprobar los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República, contenida en la fracción I del artículo 76 constitucional); finalmente, se introdujo el concepto consistente en que los tratados deben estar “de acuerdo con” la Constitución, para poder ser considerados como “ley suprema de toda la Unión”.⁶³² El nuevo texto, aun en vigor, quedó como sigue:

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.

⁶³¹ Gómez Robledo, Alonso, “Comentarios al artículo 133 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 7a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1995, t. II, p. 1356.

⁶³² *Ibidem*, p. 1357.

Al comparar los textos de las disposiciones contenidas en el artículo VI inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América, y en el artículo 133 de nuestra Constitución general, resulta evidente que ambos están directamente emparentados. Ante esta situación, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿significan lo mismo o algo diferente?; ¿cumplen la misma función dentro de su propio sistema constitucional o realizan una función diversa? Para contestar estas preguntas, debemos revisar antes el debate que se ha dado en nuestro país en torno al significado del artículo 133 constitucional.

2. El debate sobre el significado del artículo 133 constitucional

El debate sobre el significado del artículo 133 constitucional se ha dado en nuestro país desde el punto de vista de un importante tema: la jerarquía de normas dentro del sistema jurídico mexicano. En relación con los tratados, la polémica se ha centrado en el tema de la jerarquía de los mismos en relación con la Constitución y con las leyes federales, pero en términos generales ha pasado por alto la discusión sobre su jerarquía en relación con las leyes locales y más en general, sobre su relación con el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano.

Ahora bien, para adentrarnos en el tema a debate, conviene recordar que en el artículo 133 constitucional se define la posición de las distintas fuentes del derecho generadoras de normas generales en el sistema jurídico mexicano: la Constitución, las leyes y los tratados internacionales. No es nuestra intención repetir o revisar aquí de manera exhaustiva el debate constitucional en torno a este artículo constitucional. En lugar de ello, nos limitaremos a examinar las posturas de tres de los autores más influyentes y reconocidos en esta discusión (Eduardo García Márquez, Mario de la Cueva y Jorge Carpizo), para posteriormente analizar alguna tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionadas con el tema.

A. Postura de Eduardo García Márquez

En opinión de García Márquez,⁶³³ la jerarquía de normas en el orden jurídico mexicano se puede explicar de la siguiente manera: en la cúspide del

⁶³³ García Márquez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 54a ed., México, Porrúa, 2002, pp. 87 y 88.

sistema, se encuentra la Constitución. En un segundo nivel se encuentran las leyes federales y los tratados internacionales.⁶³⁴ En un tercer nivel se encuentran las Constituciones locales. En el cuarto nivel se ubican las leyes locales ordinarias, seguidas a su vez por las normas de un quinto nivel, que serían las “leyes reglamentarias” locales. En el sexto nivel estarían las “leyes municipales” y en último término, las normas individualizadas. Ahora bien, lo que a nosotros nos interesa resaltar, es que este esquema lleva a las siguientes consecuencias:

- 1) La Constitución es suprema y prevalece sobre cualquier otra fuente de normas generales.
- 2) Las leyes federales y los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes locales. En caso de conflicto aquéllas han de prevalecer sobre estas últimas.
- 3) El esquema de García Márquez implicaría también que una ley federal nueva podría abrogar un tratado anterior (o viceversa). Esto es, al tener las leyes federales y los tratados internacionales la misma jerarquía, en caso de colisión entre ambas normas se aplicaría la regla de conflicto según la cual la norma posterior deroga a la anterior. Esta situación, por cierto, no dejaría de ofrecer una ‘anomalía estructural’ dentro de nuestro sistema constitucional, dada la diferencia de procedimientos para aprobar una ley y para aprobar un tratado internacional. Es decir, como consecuencia del esquema de García Márquez, una ley aprobada por el Congreso de la Unión podría ser derogada por el presidente y el Senado en un tiempo posterior, a través de un tratado, y a su vez, un tratado internacional firmado por el Ejecutivo y aprobado por el Senado, podría ser derogado por el Congreso de la Unión en un tiempo posterior.
- 4) La interpretación de García Márquez deja abierto el expediente relativo a los efectos internacionales de una ley federal que llegase a abrogar un tratado: la responsabilidad internacional del Estado mexicano comprometida por el presidente y el Senado.

⁶³⁴ Es decir, para García Márquez la expresión “leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución”, empleada por el artículo 133, equivale al concepto de “leyes federales”.

B. Postura de Mario de la Cueva (reforzada por Jorge Carpizo)⁶³⁵

A diferencia de García Maynez, Mario de la Cueva⁶³⁶ y Jorge Carpizo opinan que la jerarquía de normas del orden jurídico mexicano se puede describir de la siguiente forma: en la cúspide se encuentra la Constitución. En un segundo nivel, se encuentran las “leyes constitucionales” y los tratados. Y en un tercer nivel se ubicarían las leyes federales y las locales.

Para de la Cueva y Carpizo, las “leyes del Congreso de la Unión que emanan” de la Constitución, son lo que denominan “leyes constitucionales”. A su vez, consideran estos autores que estas últimas son las que emanan material y formalmente de la Constitución, mientras que las leyes federales emanan sólo formalmente de la Constitución: “O sea, las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece” puntualiza y abunda Carpizo.⁶³⁷

Dejando de lado por ahora la no del todo clara noción de “leyes constitucionales” y su distinción en relación con las leyes federales, el planteamiento de de la Cueva y Carpizo lleva a varias consecuencias:

- 1) La Constitución es suprema y prevalece sobre cualquier otra fuente de normas generales.
- 2) Las “leyes constitucionales” y los tratados internacionales son de una jerarquía superior a las leyes federales y las locales. En caso de conflicto, las primeras prevalecen sobre las segundas.⁶³⁸
- 3) Lo anterior significa que el presidente y el Senado podrán, “...por vía de los tratados, incidir en los más variados aspectos de la vida nacional, por encima de lo que decidan el Congreso de la Unión y los congresos locales en la materia de su competencia”.⁶³⁹

635 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 27-30.

636 Cueva, Mario de la, *Apuntes de derecho constitucional*, México, 1965, pp. 46-48.

637 Carpizo, *op. cit.*, nota 635, p. 28.

638 Carpizo menciona, entre los autores que sostienen que no existe supremacía del derecho federal sobre el local, sino que los dos órdenes están subordinados a la Constitución, a Felipe Tena Ramírez, a Federico Jorge Gaxiola y Alberto Salceda. *Ibidem*, p. 29.

639 Diego Valadés ha hecho referencia a esta situación de la siguiente manera: “El presidente y el Senado podrán, por vía de los tratados, incidir en los más variados aspectos de la vida nacional, por encima de lo que decidan el Congreso de la Unión y los congresos locales en la materia de su competencia”. *Excelsior*, 27 de marzo de 2000, pp. principal y 9. Tomado de Corzo Sosa, Edgar, “Comentario al amparo en revisión 1475/98 resuelto por la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales*, *cit.*, nota 617.

4. Finalmente, el esquema de De la Cueva y Carpizo deja abierta la posibilidad de conflicto entre una “ley constitucional” y un tratado internacional, lo cual llevaría a los mismos planteamientos señalados en relación con el esquema de García Márquez entre leyes federales y tratados: la norma posterior derogaría a la anterior, lo cual, en tratándose de la hipótesis en que una ley constitucional deroga a un tratado, dejaría abierto el expediente de la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

La sucinta reseña que aquí hemos hecho del debate sobre el significado del artículo 133 constitucional y el tema de la jerarquía de normas en el sistema jurídico mexicano nos permite observar que las distintas soluciones doctrinales llevan a la consideración de que el principio de las facultades expresas de la Federación y la reserva implícita de las entidades federativas contenido en el artículo 124 constitucional no rige en relación con los tratados internacionales. Ello es así puesto que tanto en la interpretación de García Márquez como en la de De la Cueva y Carpizo, los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes locales, independientemente y por encima de la reserva hecha en favor de las entidades federativas por el artículo 124 constitucional. No obstante, creemos que este punto no ha sido suficientemente debatido por parte de tratadistas, ni adecuadamente analizado por los tribunales. Sin mayor discusión se ha asumido que las leyes locales se encuentran subordinadas a lo que estipulen los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano a través de la firma por parte del Ejecutivo federal, y la aprobación por parte del Senado, aun cuando ello implique una afectación de la esfera competencial que les correspondería a las entidades federativas si se aplicase la regla del artículo 124 constitucional.⁶⁴⁰

C. Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por mucho tiempo, la Suprema Corte de Justicia sostuvo el criterio (cercaño a García Márquez) de que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía. Ello puede apreciarse en la tesis P. C/92, de junio de 1992, en los siguientes términos:

⁶⁴⁰ Así lo han aceptado Manuel Becerra y Jorge Carpizo en su bien informado y exhaustivo análisis de la tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia en el amparo 1475/98. Véase *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, 2000, y así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, como se verá en la sección que sigue.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de Cámaras de Comercio y las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.⁶⁴¹

Por implicación, esta tesis parecía aceptar la idea de que las leyes locales se encontraban en un tercer nivel, por debajo de las leyes federales y los tratados internacionales, tal y como lo propone García Maynez. Esta idea parecía derivar del concepto según el cual las leyes federales y los tratados internacionales ocupan “*el rango inmediatamente inferior a la Constitución*” (y no tan sólo *un rango inferior a la Constitución*).⁶⁴²

Sin embargo, a raíz de la sentencia que recayó al amparo en revisión 1475/98, se dio un giro a esta interpretación, que se acercó visiblemente a la teoría sustentada por de la Cueva y Carpizo. Ello puede verse en la siguiente tesis de la Corte:

El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos

⁶⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación*, P C/92, México, 1992, t. 60, p. 27. No queremos dejar pasar por alto que esta tesis adolece de una imprecisión, en el sentido siguiente: sostiene que el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley (ni viceversa), puesto que tienen la misma jerarquía. Sin embargo, creemos que un tratado internacional no puede ser parámetro para determinar la constitucionalidad de una ley federal, no tanto porque leyes federales y tratados internacionales tengan la misma jerarquía, sino por que un tratado no es la Constitución.

⁶⁴² Nótese además que según esta tesis, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución (en los términos del artículo 133 constitucional) son las leyes federales.

compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos esta sea competencia de las entidades federativas.⁶⁴³

Como puede apreciarse, la tesis sustentada por la Corte sigue muy de cerca (sin coincidir del todo) la teoría desarrollada originalmente por Mario de la Cueva y fortalecida posteriormente por Jorge Carpizo: los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales y a las leyes locales. No obstante, la tesis no se adhiere a la idea de la existencia de “leyes constitucionales” en los términos explicados por De la Cueva y Carpizo.

3. Una explicación alternativa acerca del artículo 133 constitucional

A. Propuesta para la interpretación del artículo 133 constitucional

A pesar de los esfuerzos de conceptualización realizados, en nuestra opinión las soluciones aportadas por la doctrina judicial y científica, no han logrado producir una explicación lo suficientemente sólida, en relación con la posibilidad de que los tratados internacionales puedan incidir sobre todas las materias, independientemente de que la competencia legislativa sobre ellas esté atribuida a la Federación o a las entidades federativas (posibilidad que, cabe mencionar, es admitida por la mayoría de los Esta-

⁶⁴³ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Amparo en revisión 1475/98. Tesis: P.LXXVII/99, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

dos compuestos).⁶⁴⁴ Por nuestra parte, sostenemos que es posible desviarse un tanto del discurso que ha dominado el debate sobre el significado del artículo 133 constitucional, para construir una explicación alternativa.

Para iniciar nuestra explicación hemos de partir de la pregunta que hace muchos años se hiciera el maestro Tena Ramírez en relación con el artículo bajo examen: ¿Cómo explicarnos que el artículo 133 considere como ley suprema, no sólo a la Constitución, sino al conjunto formado por la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y a los tratados que estén de acuerdo con la misma?⁶⁴⁵ La pregunta es útil y un buen punto de partida, puesto que nos permite observar que hay una diferencia entre el concepto de “ley suprema” y el concepto relativo al principio de “supremacía de la Constitución”. No se trata, pues, de términos equivalentes sino diversos, con un significado y proyección normativa propios y distintos que deben ser explorados.

En efecto, por un lado, el artículo 133 determina explícitamente lo que hemos de considerar como la “ley suprema de toda la unión”. El contenido de este concepto está compuesto por: la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión *que emanen de ella* y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado.

Por otro lado, del texto del 133 constitucional puede perfectamente derivarse el principio de supremacía de la Constitución, al determinarse que para ser ley suprema, las leyes del Congreso deben “emanar” de la propia Constitución, y que los tratados deben estar “de acuerdo con” ella. Dichas expresiones indican un principio de subordinación que hace a la Constitución norma suprema respecto de las mencionadas leyes del Congreso de la Unión y de los tratados internacionales.⁶⁴⁶ Podemos concluir en conse-

⁶⁴⁴ Bitter afirma que “En efecto, si la mayor parte de las constituciones de los estados compuestos atribuyen ciertas materias a las entidades y otras al poder central, puede verse que en todos los Estados compuestos el «poder exterior» está reservado al poder central, sin tener en cuenta que, especialmente a través de la conclusión de tratados internacionales, el poder central puede afectar a casi todas las competencias de las entidades-miembro”. Bitter, J. W., “El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nueva época, 1981, núm. 4, p. 160.

⁶⁴⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 128, p. 571.

⁶⁴⁶ Asimismo, la supremacía de la Constitución general de la República deriva del primer párrafo del artículo 41 constitucional, según el cual las Constituciones de las entidades federativas en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

cuencia que en el artículo 133 conviven dos conceptos perfectamente distinguibles: el de “ley suprema” y el que corresponde al principio de “supremacía de la Constitución”.⁶⁴⁷

Nos interesa resaltar esta distinción, en razón de que la jurisprudencia y la doctrina nacionales han centrado su atención en las consecuencias del principio de “supremacía de la Constitución”, lo cual ha llevado directamente a una relevante discusión sobre el tema de la jerarquía de normas en el sistema jurídico mexicano, reseñada someramente en la sección anterior de este capítulo. Sin embargo, tanto la jurisprudencia como la doctrina han dejado de lado el estudio exhaustivo del otro concepto presente en el artículo 133 enunciado de manera expresa, que es el relativo al de “ley suprema de toda la unión” (que como hemos explicado, incluye no solamente a la Constitución, sino a las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y a los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma).

Ahora bien, hecha la distinción, cabe preguntarse sobre la función que cada uno de estos conceptos está llamado a desempeñar dentro de nuestro sistema jurídico, en un intento por desentrañar su significado. En este sentido, podemos afirmar que la función del principio de supremacía de la constitución es establecer una jerarquía entre las normas jurídicas que conforman el sistema, que permita lograr la unidad y coherencia que requiere todo orden jurídico.

En efecto, Kelsen ha explicado que la forma en que se puede lograr la unidad y coherencia del sistema jurídico es a través de la estructuración jerárquica de las normas que lo integran. En virtud de dicha estructura jerárquica, la creación de la norma de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. De esta manera: “Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal regressus termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico”.⁶⁴⁸

⁶⁴⁷ En este tema puede consultarse el trabajo de Medina Mora, Raúl, *op. cit.*, nota 628, p. 127. Originalmente publicado en *Pemex-Lex*, núms. 75 y 76, septiembre-octubre de 1994, pp. 7-22.

⁶⁴⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1983, p. 146.

Como puede observarse, para Kelsen la estructura jerárquica del sistema jurídico, con una norma básica en el ápice de toda la estructura de normas, es también una razón de validez de todo el orden jurídico. Esto es así tanto desde un punto de vista formal como desde uno material. Es decir, en la perspectiva formal, las normas inferiores a la Constitución solamente serán válidas si han sido creadas a través de los procedimientos que la propia Constitución admite para su creación. Y en la perspectiva material, la Constitución determina los contenidos de las normas inferiores a ella, de tal suerte que una norma inferior a la Constitución que contrarie dichos contenidos podría anularse.⁶⁴⁹

En suma, podemos afirmar que la función del principio de supremacía de la Constitución es establecer un orden jerárquico, que a su vez es condición de unidad del orden jurídico (y condición de la validez de las normas que lo componen). Ahora bien, si esa es la función de dicho principio, ¿cuál es la función del concepto de “Ley Suprema de toda la Unión”, y de los elementos que lo componen, según la enunciación que hace el artículo 133 constitucional?

En primer lugar, debe reconocerse que a partir de los debates del Constituyente de 1856-1857 no es posible encontrar ningún argumento o razonamiento que nos permita determinar qué es lo que los diputados constituyentes tuvieron en mente al aprobar el texto de lo que fuera el artículo 126 de la Constitución mexicana de 1857. Lo propio puede decirse de la incorporación de dicha disposición al proyecto de Carranza, a propuesta de la Comisión de Constitución, cuyo dictamen se limitó a referir de manera esqueta lo siguiente:

Ciudadanos diputados: el presente dictamen contiene los artículos... 132...
Más importante aún es el artículo 123 de la Constitución de 1857, también suprimido en el proyecto, que establece la supremacía de la ley constitucional, de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del Congreso. La ley americana, en un precepto análogo, hace uso de la expresión energética, diciendo que leyes como éstas son la ley suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del pacto federal y su lugar preferente respecto de las Constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de disposi-

649 *Ibidem*, pp. 147, 148 y 185-187.

ciones en contrario que pueda haber en éstas. La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el número 132.⁶⁵⁰

Lo único que se puede desprender de este párrafo es el reconocimiento de que entre la disposiciones relativas de la Constitución de los Estados Unidos de América y de la mexicana, existe una relación de analogía, y que en la mente de los constituyentes privaba la idea de que su inclusión en el texto constitucional mexicano obedecía a la misma razón que en el caso de los Estados Unidos de América: salvaguardar el pacto federal dando lugar preferente a la “ley suprema” respecto de las Constituciones locales, y autorizando a los jueces para ceñirse a dicha “ley suprema”, a pesar de disposiciones en contrario que pudiese haber en las Constituciones locales. Por otro lado, debemos mencionar también que los legisladores autores de la reforma al artículo 133 de 1934 omitieron también analizar el contenido, alcance y trascendencia de las modificaciones que entonces hicieron.⁶⁵¹

La escasez de testimonios históricos hace difícil saber si hubo una intención precisa y consciente de los constituyentes para incluir en la Constitución esta disposición; o bien si su inclusión fue poco razonada y escasamente meditada en cuanto a sus consecuencias y trascendencia para el sistema jurídico mexicano. Sin embargo, la similitud en cuanto a la redacción y la estructura del artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América, en comparación con los artículos 126 y 133 de las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917, respectivamente, nos permite sostener como una hipótesis sólida, que la intención de los constituyentes fue reproducir en nuestro esquema constitucional la *supremacy clause* de los Estados Unidos de América.

Ahora bien, si el camino de la interpretación histórica no nos ofrece grandes posibilidades de aproximarnos al significado *original* del artículo 133, podemos intentar una interpretación de otro tipo. Para hacerlo, en primer lugar debemos señalar que la redacción del artículo 133 deriva de una mala traducción del artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América. Medina Mora lo ha señalado perfectamente, al notar

⁶⁵⁰ *Diario de los debates* del Congreso Constituyente, corresponsiente a la 54a. sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917. Tomado de Patiño Manffer, Ruperto, “Comentario al artículo 133 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. XII, p. 1176.

⁶⁵¹ *Ibidem*, p. 1179.

que la expresión en inglés: *in pursuance thereof* no equivale a la expresión castellana visible en el artículo 133 “que de ella emanen”. *Pursue* no puede traducirse como “emanar”. En una mejor traducción, *in pursuance thereof* significa “estar de acuerdo con”, lo cual quiere decir que una traducción adecuada de la expresión “*the laws of the United States, which shall be made in pursuance thereof*” hubiera sido ”las leyes del Congreso de la Unión que estuvieren de acuerdo con aquella” (y no la vigente “leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella”).⁶⁵²

De hecho, este sentido es el que se le da a la expresión “*in pursuance thereof*”, en una traducción oficial al castellano del artículo VI, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América como se puede leer en el texto siguiente:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.⁶⁵³

Como puede apreciarse, en el párrafo citado la expresión “*in pursuance thereof*” se ha traducido como “con arreglo a ella” (o sea, a la Constitución). Es decir, todo parece indicar que la expresión en inglés mencionada se acerca más al significado de “estar de acuerdo con” que al de “emanar”.

La consecuencia de admitir este cambio de lenguaje sería la siguiente: si la expresión “leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella” es producto de una traducción errada, y en verdad se quiso reproducir el sentido de la *supremacy clause* de la Constitución de los Estados Unidos de América (“las leyes del Congreso de la Unión que estuvieren de acuerdo con aquella”), tendríamos que concluir que el artículo 133 en realidad se está refiriendo a las leyes federales. En otras palabras, en la interpretación pro-

⁶⁵² Este es el sentido que Vázquez Pando y Ortiz dan al concepto de leyes del Congreso que emanen de la Constitución: “...lo cual significa, evidentemente, que tales leyes, para ser *ley suprema*, deben estar conformes con la Constitución”. Vázquez Pando, Fernando y Ortiz, Loreta, *Aspectos jurídicos del tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Themis, 1994, p. 13.

⁶⁵³ *Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787*, publicación del servicio informativo y cultural de los Estados Unidos de América, citado por Patiño, *op. cit.*, nota 650, p. 1176.

puesta, *las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución, es decir, que están de acuerdo con la Constitución*, no pueden ser otras que las leyes federales.

La anterior consideración nos lleva a pensar que, si se hubiera hecho una traducción correcta, muy probablemente nos habríamos ahorrado esa discusión que todavía hoy perdura, relativa a la interpretación de lo que la expresión “leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella” pueda significar. Como sabemos, dicha discusión ha llevado a la distinción que admite parte importante de la doctrina entre leyes del Congreso que desarrollan un precepto de la Constitución, y que derivan de ella tanto material como formalmente (“leyes constitucionales”), y leyes federales que *solamente* derivan *formalmente* de la Constitución.⁶⁵⁴

En abono de esta interpretación, cabe mencionar que la Constitución emplea en otras disposiciones la expresión de “*las leyes del Congreso que emanen*” de la Constitución, y no por ello se pretende o insinúa que exista una jerarquía entre distintos tipos de leyes que son aprobadas por el Congreso de la Unión como la que parte de la doctrina sugiere que hay entre “leyes constitucionales” y leyes federales. Así por ejemplo, cuando el artículo 87 de la Constitución general indica que en la protesta presentada por el individuo que toma posesión del cargo de presidente de la República, se le obliga a expresar que ha de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y *las leyes que de ella emanen*, no significa que solamente deba respetar y velar por la aplicación de cierto tipo de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, sino por todas.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ Igualmente, se pueden encontrar tesis de la Suprema Corte que admiten la existencia de dicho tipo de leyes: “LEYES, ORDEN JERÁRQUICO DE LAS. El orden jurídico descansa en la aplicación de las leyes, y éstas también obedecen a un orden jerárquico, que tiene por cima a la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 de este ordenamiento, establece categóricamente que serán la Ley Suprema de toda la Unión; en este concepto, todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes, en caso de que surja un conflicto en su aplicación, y es precisamente lo que sucede en el caso a debate, pero está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, es una de aquellas leyes que por emanar de la Constitución, y por ser expedida por el Congreso de la Unión, está colocada en plano superior de autoridad, respecto de cualquier otra ley local o federal, y por ende, es superior jerárquicamente al Decreto que exime a Petróleos Mexicanos de otorgar cualquier garantía en los conflictos en que intervenga, por tanto, en aquellos que este ordenamiento contraría la Ley de Amparo, no puede aceptarse que la derogue”. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXIV, p. 2157.

⁶⁵⁵ Medina Mora, *op. cit.*, nota 628, pp. 130 y 131.

Ahora bien, si como sugerimos, la expresión “leyes del Congreso de la Unión que emanen” de la Constitución equivale a hablar de las leyes federales, ¿significa entonces que las leyes federales prevalecen sobre las leyes locales en caso de conflicto?⁶⁵⁶

Opinamos que la respuesta es negativa. A la respuesta afirmativa se llegaría si extendiéramos el principio de “supremacía de la Constitución” más allá de la propia Constitución, para incluir dentro de él a las “leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella” y a los tratados internacionales. No obstante, sostenemos que sería incorrecto realizar dicha operación. Las “leyes del Congreso de la Unión que emanen” de la Constitución y los tratados internacionales no participan del principio de supremacía constitucional. Su presencia en el artículo 133 debe vincularse al otro concepto presente en dicho artículo: el concepto de “Ley Suprema de la Unión”, cuya función y presencia dentro de nuestro orden constitucional obedece a razones distintas a las del principio de “supremacía de la Constitución”.

En efecto, la función del concepto de “ley suprema” del 133 no es jerarquizar (como sí lo es en el caso del principio de “supremacía de la Constitución”). Su función es otra, y la clave para entenderla está en el antecedente de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Como indica Walss, el objeto de la “*supremacy clause*” de la Constitución de los Estados Unidos de América, fue enviar un mensaje a los jueces y autoridades locales en el sentido de abstenerse de aplicar las *leyes existentes en los estados* que regulaban materias que a partir de la expedición de la Constitución estarían atribuidas a la competencia legislativa de la Federación.⁶⁵⁷ Como se puede apreciar, esta norma suponía que había un derecho de los estados previo a la formación de la Federación, que las autoridades de los estados aplicaban en todas las materias. Sin embargo, al formar la Unión dichos estados cedieron a la Federación facultades en cierto número de materias, respecto de las cuales desde ese momento en adelante ya no podrían legislar. Así, al formarse la Unión, era necesario aclarar de manera expresa en el texto constitucional, que las normas generales creadas por los órganos de la Unión serían supremas pero “en los límites de sus poderes y de sus de-

⁶⁵⁶ Jorge Carpizo sostiene que si las *leyes que emanen* de la Constitución son las leyes federales, entonces necesariamente habría supremacía de las leyes federales sobre las leyes locales. Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Cuestiones Constitucionales*, *cit.*, nota 617, p. 180.

⁶⁵⁷ Walss, *op. cit.*, nota 630, p. 116.

rechos” (como indica Story en sus comentarios al artículo VI, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América, véase *supra*, nota 629). Es decir, ante las normas generales producidas bajo la forma de la Constitución, de leyes del Congreso de los Estados Unidos de América, y tratados internacionales, las autoridades de los estados tendrían que dejar de aplicar sus leyes (estatales).

Podemos afirmar que en la Constitución de los Estados Unidos de América, la función de la *supremacy clause* fue sentar la base constitucional expresa para generar un cambio en la forma de funcionamiento y operación del sistema jurídico; y en particular, en la tarea desempeñada por los jueces locales (de ahí la mención expresa de los jueces locales en la segunda parte del artículo VI, inciso 2, y también en la segunda parte del artículo 133 de la Constitución Mexicana).

Asimismo, cabe recordar que el principio de “supremacía de la Constitución” fue descubierto con posterioridad a la aprobación misma de la Constitución de los Estados Unidos de América.⁶⁵⁸ Esto no viene sino a confirmar que hay una distinción conceptual entre aquel principio y el concepto de “ley suprema”, tal y como se encuentra en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América (antecedente directo e inmediato de nuestro artículo 133 constitucional).

Ahora bien, si la función del antecedente directo de nuestro artículo 133 constitucional es la que hemos descrito, y si, como al parecer es el caso, la intención del Constituyente fue reproducir en México los efectos de la *supremacy clause* de la Constitución de los Estados Unidos de América, entonces bien podría reconstruirse el significado del artículo 133 en un sentido parecido. De esta forma, podríamos afirmar que a diferencia del principio de “supremacía de la Constitución” (también presente en el 133), la función del concepto de “ley suprema” no es jerarquizar normas, sino definir una serie de fuentes normativas que regulan materias ubicadas fuera del alcance de los poderes normativos de las entidades federativas. Es decir, en virtud del concepto de “ley suprema”, las materias reguladas por la Constitución,⁶⁵⁹ por las

⁶⁵⁸ El principio de supremacía de la Constitución proviene del razonamiento de Marshall, en la decisión relativa al caso *Marbury vs. Madison*, de 1803. Véase, por ejemplo, Nowak, John y Rotunda, Ronald, *Constitutional Law*, 6a. ed., St. Paul, Minnesota, West Group, 2000, pp. 5 y 6.

⁶⁵⁹ Sobre el concepto de *materia constitucional*, y la acepción de Constitución como “código” de la materia constitucional, véase Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 34 y 35.

leyes del Congreso de la Unión “que emanan de ella”, y por los tratados internacionales que estén de acuerdo con la propia Constitución, no están sujetas ni pueden ser afectadas por las legislaturas de las entidades federativas. Las normas derivadas de estas fuentes normativas serán válidas en toda la República, independientemente de la voluntad de las autoridades estatales, siempre y cuando, cabe aclarar, estén de acuerdo con la propia Constitución General.⁶⁶⁰

Por otro lado, decir que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución equivale a hablar de las leyes federales no es incompatible con la idea de que las leyes federales se encuentran jerárquicamente en el mismo plano que las leyes locales. Ello es así en virtud de que no participan del principio de “supremacía de la Constitución”. Sí participan, en cambio, del concepto de “ley suprema” cuya función está más bien ligada a la necesidad de definir fuentes normativas generales bajo el control de órganos federales, cuyas normas serán válidas en toda la República, siempre que estén de acuerdo con la norma suprema. Por lo anterior, el criterio para resolver un conflicto normativo entre una ley federal y una ley local no podrá ser el de jerarquía, sino el de competencia.

IV. EL DEBATE RELATIVO A LOS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE MATERIAS RESERVADAS A LOS PODERES LOCALES

En la sección anterior concentraremos nuestra atención en la interpretación del artículo 133 constitucional, en lo que atañe al concepto de leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución. Toca ahora avocarnos al examen de la posición que dentro de dicho artículo ocupa el concepto de *tratados internacionales*.

Aparte de la discusión sobre la traducción correcta o no de la disposición proveniente del texto constitucional de los Estados Unidos de América; y dejando de lado el debate sobre si el cambio fue o no intencional, o si se buscó o no producir ciertos efectos, tal vez distintos a los de la disposi-

⁶⁶⁰ La lectura que Manuel Becerra hace del citado estudio de Medina Mora, le lleva a concluir que este autor afirma que el artículo 133 constitucional enfatiza el carácter federal del sistema mexicano, además de reconocer la preeminencia de las disposiciones normativas derivadas de la Federación, siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución. Becerra, Manuel, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, UNAM, 2006, p. 112.

ción análoga de la Constitución de los Estados Unidos de América,⁶⁶¹ consideramos necesario retomar en este apartado el debate relativo al impacto que sobre la fórmula de distribución de competencias legislativas entre Federación y entidades federativas puede llegar a tener la celebración de tratados internacionales. Es ahora preciso discutir si es constitucionalmente legítimo o no el que órganos federales (como lo son el presidente de la República y el Senado), puedan regular mediante tratados internacionales materias que la fórmula de distribución de competencias reserva a las entidades federativas. En nuestro análisis de este tema, habremos de retornar al debate precedente sobre el artículo 133 constitucional; al mismo tiempo, trataremos de entender dicho artículo en sus conexiones con otras disposiciones de la Constitución general. No obstante, nuestro punto de partida ha de ser el examen del debate suscitado en México hace un par de décadas, en torno a la legitimidad constitucional de una serie de convenios internacionales celebrados por el presidente de la República en materia de derecho internacional privado.

En efecto, la suscripción de una diversidad de instrumentos internacionales por parte del Ejecutivo federal mexicano en materia de derecho internacional privado desató hacia finales de los años ochenta del siglo XX, un interesante y acalorado debate sobre la constitucionalidad de aquéllos, desde el punto de vista de su impacto sobre la fórmula de distribución de competencias del sistema federal mexicano.⁶⁶² A continuación resumimos algunas de las posiciones más relevantes sostenidas en el marco de dicha polémica.

1. *Opinión de Laura Trigueros*

Para la doctora Laura Trigueros, pretender que una convención o un tratado internacionales reformen directamente la legislación de los estados daría como resultado una invasión de competencias. Acepta que la frac-

⁶⁶¹ Al comparar la *supremacy clause* de la Constitución de los Estados Unidos de América con el texto del artículo 133 de la Constitución mexicana, resalta de inmediato una diferencia: la *supremacy clause* se refiere a los tratados que se celebren “bajo la autoridad de los Estados Unidos”, mientras que nuestro artículo 133 constitucional alude a los tratados “que estén de acuerdo” con la Constitución.

⁶⁶² Se trataba de una serie de convenciones interamericanas en materia de distintos aspectos de derecho internacional privado (conocidas como CIDIPs), que incidían sobre materias reguladas por los códigos civiles y procesales civiles de las entidades federativas.

ción X del artículo 89 constitucional otorga al presidente de la República la facultad de celebrar tratados, y que la fracción I del artículo 117 constitucional prohíbe a los estados celebrar tratados internacionales; sin embargo, afirma también que el hecho de celebrar un tratado o convención no opera la federalización de la materia sobre la que éste versa, puesto que hacerlo así haría nugatoria la distribución de competencias establecida en el artículo 124 constitucional y acabaría con el sistema federal.⁶⁶³

En este último punto estamos totalmente de acuerdo con la doctora Trigueros. La facultad de celebrar tratados internacionales no puede significar la atracción plena de la materia a la competencia de los órganos federales. Es decir, no puede operar un cambio de título competencial sobre la materia entera de que versa el tratado (véase *infra*, opinión de Vázquez Pando). Además, como bien señala Contreras Vaca, cuando se suscribe un tratado internacional, éste se aplica solamente a las situaciones vinculadas con algún Estado parte del instrumento respectivo y no de manera general. Asimismo, la entidad federativa conserva su competencia legislativa para crear normas en todo aquello que no se ha previsto expresamente en el tratado o para estados ajenos al mismo, recobrando plena capacidad legislativa cuando el tratado deja de obligar internacionalmente al Estado.⁶⁶⁴

Por otra parte, sostiene la doctora Trigueros que aceptar que el presidente puede celebrar tratados sobre materias reservadas a las entidades federativas sería violatorio del artículo 15 constitucional, según el cual no se pueden celebrar tratados o convenciones que alteren las garantías y los derechos del hombre y del ciudadano otorgados por la Constitución: “Dado que el sistema de distribución de competencias y el sistema federal mismo son una garantía del orden jurídico, establecidas para limitar y controlar el ejercicio del

⁶⁶³ Trigueros, Laura, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXXIX, núms. 163-165, enero-junio de 1989, pp. 117 y 118. En el mismo sentido que la maestra Trigueros se pronuncia el doctor Elisur Arteaga, quien además aborda el tema de la distinción entre tratados y convenciones, reconociendo en éstas últimas una jerarquía inferior no sólo en relación con la Constitución, sino en relación también con las “leyes del Congreso” que emanen de ella, con los tratados internacionales, y con las Constituciones y leyes locales. Por tanto “Cuando un juez local halla que una convención internacional es contraria a su Constitución o a sus leyes ordinarias, debe preferir ésta a aquélla”. Arteaga, Elisur, “Los tratados y las convenciones en el derecho constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXXIX, núms. 163-165, enero-junio de 1989, pp. 132 y 133.

⁶⁶⁴ Contreras Vaca, Francisco José, *Derecho internacional privado, parte especial*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 42 y 43.

poder, la adjudicación de una facultad que no le corresponde, por el Ejecutivo, violaría el precepto aludido”.⁶⁶⁵

En este punto diferimos de la opinión de la doctora Trigueros. En primer lugar, las garantías a las que se refiere el artículo 15 de la Constitución son las garantías individuales y sociales, cuyo alcance y significado ha sido precisado tanto por la jurisprudencia como por la doctrina. En este tenor, puede afirmarse que en el derecho constitucional mexicano, las garantías a las que se refiere dicho artículo son los llamados derechos públicos sujetivos que implican un deber para el poder público en el sentido de no afectar ciertos espacios de libertad de los individuos, o bien derechos sociales que implican el deber del Estado de actuar en ciertas materias para proveer de determinados bienes o servicios a grupos considerados como social y económicamente débiles.

En nuestra opinión, la fórmula de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas no es una garantía en el sentido arriba indicado. Darle dicho significado, sería forzarlo en extremo, extendiéndolo a un grado que difícilmente admitiría la jurisprudencia y la mayor parte de la doctrina.

Ahora bien, por lo motivos aducidos, la doctora Trigueros afirma que la modificación directa del orden jurídico de las entidades federativas por parte de un tratado internacional no puede operar. Según esta autora, se requiere entonces que las propias entidades federativas sean las que incorporen las disposiciones de las convenciones a sus sistemas jurídicos, por medio de sus propios órganos legislativos.⁶⁶⁶

Asimismo, la maestra Trigueros se pronuncia en contra de la idea de que una materia pueda fraccionarse o escindirse en un aspecto interno y otro internacional, como una justificación para que el presidente pueda celebrar un tratado internacional sobre una materia que según el sistema de distribución de competencias pertenece a los estados.⁶⁶⁷

⁶⁶⁵ Trigueros, *op. cit.*, nota 663, p. 118.

⁶⁶⁶ “Dada la imposibilidad de considerar federalizada la materia, ni por razón de la facultad exclusiva del presidente ni por considerarla como asunto internacional, una convención de esta naturaleza tendría que considerarse, en relación con las entidades de la Federación, como una sugerencia, como una invitación a regular cierto tipo de relaciones o de situaciones jurídicas en los términos que la convención lo hace; sin que aparentemente exista la posibilidad, para los poderes federales, de obligar a los estados a sujetarse a las normas de la convención ni de incorporarlas a su derecho interno”, *ibidem*, pp. 119 y 120.

⁶⁶⁷ *Ibidem*, pp. 118 y 119.

Por otro lado, la doctora Trigueros discute brevemente el tema relativo a si las normas especializadas y concretas de las convenciones, que no tienen correlativas en los ordenamientos locales, pueden ser consideradas como supletorias de éstos y por dicha razón aplicarse directamente en las entidades federativas. Al respecto, esta autora señala que la solución depende del sistema de fuentes del derecho de cada entidad federativa, “...principalmente en la posibilidad de que se incluyan las normas internacionales como principios generales del derecho”.⁶⁶⁸

Finalmente, la doctora Trigueros sugiere que al celebrarse tratados y convenciones internacionales, debiera incluirse la cláusula de reserva federal,⁶⁶⁹ que implica que la obligación del Estado mexicano de cumplir con los términos de aquéllos se limita a la medida en que sus “unidades territoriales” consientan con los mismos. Con ello quedarían salvaguardadas —al decir de la autora— tanto las materias de competencia de las entidades federativas, como la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

Como posibles soluciones a la problemática descrita, propone la doctora Trigueros lo siguiente:

- a) La consulta previa a los Estados miembros con objeto de comprometerlos, en su caso, a la incorporación del tratado o convención a sus sistemas internos y eventualmente poder exigir una responsabilidad.
- b) La reserva de la cláusula federal y la propuesta interna de una ley modelo que, sin poder garantizar la uniformidad de incorporación del instrumento internacional, salvaguarde la responsabilidad internacional y procure una solución completa dentro de un plazo razonable.
- c) La elaboración de una ley uniforme en la que participen los estados a través de un órgano creado para ello.
- d) La facultad de las entidades federativas para celebrar o adherirse a las convenciones internacionales a través de un procedimiento interno en los casos señalados por las propias Constituciones de los estados.

⁶⁶⁸ *Ibidem*, p. 119. A esta cuestión regresaremos en la sección relativa a la ejecución de los tratados internacionales (véase).

⁶⁶⁹ Lo cual no se ha hecho hasta ahora en la práctica relativa a la celebración de tratados y convenciones internacionales por parte del Estado mexicano.

2. *Opinión de Walss Auriolés*⁶⁷⁰

En opinión de este autor, la Constitución no permite al presidente celebrar tratados internacionales sobre materias reservadas por la Constitución a los estados. Basa su afirmación en la interpretación sistemática que hace de los artículos 133 y 124. De esta suerte, entiende Walss que el artículo 133 obliga a que los tratados internacionales no contravengan las normas constitucionales, como condición para que sean incorporados al sistema jurídico mexicano. Por su parte, sostiene que el artículo 124 constitucional que contiene la fórmula de distribución de competencias es una norma constitucional, por lo que un tratado que contravenga dicha norma constitucional no puede ser válido.⁶⁷¹ Más adelante regresaremos sobre este punto, puesto que el razonamiento de Walss es precisamente el que habremos de contradecir para sustentar nuestra propia opinión.

Sin embargo, este autor reconoce que negar al presidente la facultad de celebrar tratados sobre materias reservadas a los estados, implicaría el aislamiento internacional de México en relación con un sinnúmero de pactos y negociaciones internacionales, lo que generaría un rezago del país en estas materias de conformidad con la realidad internacional. Por lo mismo, se pronuncia a favor de que el presidente sí tenga facultad para celebrar tratados internacionales en materias reservadas a los estados: “Nuestra postura no niega tal conveniencia, lo único que señalamos es que jurídicamente no tiene sustento en los términos actuales en que está redactada la Constitución, por lo que debería hacerse una reforma que expresamente le conceda al presidente la facultad mencionada”.⁶⁷²

3. *Opinión de Vázquez Pando*

Vázquez Pando defiende la tesis de que el presidente sí puede celebrar tratados internacionales sobre materias cuya regulación está reservada a los estados (sin que sea necesaria la adopción de la llamada cláusula federal). En este sentido, argumenta que en los sistemas federales creados en virtud de una Constitución rígida, coexisten tres tipos de ordenamientos: los locales, los centrales (federales) y los generales o nacionales. El ordenamiento na-

⁶⁷⁰ Walss Auriolés, Rodolfo, *op. cit.*, nota 630, pp. 124 y 125.

⁶⁷¹ *Ibidem*, p. 143.

⁶⁷² *Ibidem*, pp. 143 y 144.

cional por excelencia es la Constitución, pero hay otros, tales como los propios tratados internacionales. Se trata de normas nacionales o generales, pero cuya creación se ha atribuido a órganos centrales o federales.⁶⁷³

Para este autor, la facultad de celebrar tratados está atribuida al presidente, con la aprobación del Senado, y por ello, en virtud del artículo 124 constitucional, los estados no tienen facultades en la materia, “por lo que resulta incluso innecesaria, por reiterativa, la prohibición establecida en el artículo 117, fracción I”.⁶⁷⁴ Las únicas limitaciones de esta facultad de celebrar tratados del presidente, es la de requerir la aprobación del Senado, y las prohibiciones derivadas de algunas normas constitucionales para celebrar algunos tratados específicos (como las de los artículos 15 y 18 constitucionales).⁶⁷⁵

Una vez celebrado el tratado y que ha sido aprobado por el Senado —prosigue Vázquez Pando— pasa a formar parte de la Ley Suprema de la Unión. “Lo cual no significa que pierda el carácter de tratado para convertirse en una ley federal. El tratado es una fuente formal de derecho distinta a la ley, sujeta a un régimen constitucional diverso al aplicable tanto a las leyes federales como a las locales y que forma parte del estrato jurídico general o nacional”.⁶⁷⁶

Finalmente, señala Vázquez Pando que al celebrarse un tratado sobre una materia local, ésta no deviene federal, y el Congreso carecerá de facultades para legislar en la materia al igual que carecía de ella con anterioridad a la celebración del tratado.⁶⁷⁷

4. *Opinión de Leonel Péreznieta*

En opinión del doctor Leonel Péreznieta, los tratados internacionales, una vez ratificados por el Senado, no son leyes federales y por lo tanto no tienen la restricción constitucional de éstas. De acuerdo a la tesis aislada de la Corte

⁶⁷³ Vázquez Pando, Fernando, “Comentarios a la convención sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías a la luz del derecho mexicano”, *anuario jurídico X*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 43.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p. 44.

⁶⁷⁵ Vázquez Pando y Ortiz afirman que hay que tomar en cuenta que el presidente de la República tiene dos “esferas competenciales”: como Ejecutivo federal y como jefe de Estado, y que los tratados los celebra precisamente en este último carácter. Vázquez Pando, Fernando y Ortiz, Loreta, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Themis, 1994, p. 25.

⁶⁷⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁶⁷⁷ *Ibidem*, p. 44.

LXXVII/99 a la que ya nos hemos referido, los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a las leyes federales y a las leyes locales.⁶⁷⁸

Además, Pereznieto recuerda que conforme a la tesis aislada de la Suprema Corte 1a. XVI/2001, los tratados internacionales son aplicables aún contra de las Constituciones estatales y no pueden ser desconocidos por los congresos y autoridades locales. Esto implica entre otras cosas, que los tratados pueden referirse a materias que están reservadas a los estados a pesar de que los dos órganos que intervienen en su creación son órganos federales (el Poder Ejecutivo y Senado de la República) y por tanto sus disposiciones son de aplicación general en todo el país y no le son oponibles, ni las Constituciones, ni las leyes locales.⁶⁷⁹

Por último, advierte Pereznieto que con las tesis aisladas: LXXVII/99 y 1a. XVI/2001, se avizora una tendencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que cualquier materia puede ser regulada a través de tratados internacionales, y que éstos serán obligatorios y aplicables en toda la República.⁶⁸⁰

5. Opinión de Jorge Alberto Silva

Para Jorge Alberto Silva, el presidente de la República, con aprobación del Senado, sí puede celebrar tratados en materias que son de la competencia legislativa tanto de las entidades federativas como del Congreso de la Unión, sin necesidad de aducir en los foros internacionales la cláusula federal.⁶⁸¹ En apoyo de su opinión esgrime nueve razones:

- a) El artículo 89 fracción X constitucional faculta de manera explícita al presidente de la República para celebrar tratados, sin limitar tal facultad a materias o áreas específicas.
- b) Si se acepta el argumento de que el presidente de la República no puede celebrar tratados en materias reservadas a las entidades federativas, tendría que aceptarse también que el presidente tampoco podría celebrar tratados en materias atribuidas al Congreso de la

⁶⁷⁸ Véase nota 642.

⁶⁷⁹ Pereznieto Castro, Leonel, “Supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales en México”, *El Foro*, México, t. XIV, núm. 1, 2001, pp. 247-249.

⁶⁸⁰ *Idem*.

⁶⁸¹ Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional sobre el proceso*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 163.

Unión. Esto implicaría anular el propio texto constitucional que faculta al presidente para celebrar tratados.

- c) La restricción del artículo 15 constitucional en cuanto al poder de celebrar tratados,⁶⁸² no se refiere a alguna materia que competa a las entidades federativas.
- d) El artículo 76, fracción I, constitucional establece como facultad exclusiva del Senado la de aprobar tratados. La exclusividad significa que únicamente el Senado, con exclusión de cualquier otro órgano, como pudieran ser los congresos locales, es el que puede aprobar tratados celebrados por el presidente de la República. Ahora bien, la llamada cláusula federal o de reserva federal que puede ser incluida en un tratado, implicaría, en el caso de México, que cada estado tendría la facultad de aprobar tratados, lo cual no es permitido por la Constitución general de la República, que otorga dicha facultad, en exclusiva, al Senado.
- e) Cuando el artículo 133 constitucional dispone la validez de un tratado celebrado por el presidente, a condición de que tal tratado sea celebrado de acuerdo con la propia Constitución, ello no implica una restricción en materias “reservadas” a las entidades federativas, ni tampoco en materias atribuidas a la Federación.
- f) En el caso de los tratados internacionales, el presidente de la República es el “Ejecutivo de la unión”⁶⁸³ y no únicamente un órgano del gobierno federal. Al celebrar un tratado, el presidente de la República representa tanto a los órganos federales, como a los locales, que son miembros de la Unión.
- g) El poder de celebrar tratados internacionales debe entenderse en relación con el artículo 124 constitucional: si la Constitución establece como facultad exclusiva del presidente y el Senado el celebrar y en su caso aprobar tratados internacionales (lo cual implica también establecer sus contenidos), tal facultad no compete a las entidades federativas.⁶⁸⁴

⁶⁸² “Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”.

⁶⁸³ Así lo manifiesta expresamente la fracción I del artículo 76 constitucional.

⁶⁸⁴ “En consecuencia, no podemos considerar que para la celebración de tratados existen materias reservadas o exclusivas de los estados de la Federación, cuando estas

- h) En el caso de los tratados, su regulación no compete ni al gobierno puramente *federal*, ni a los gobiernos *locales*, sino al *nacional*, encarnado por el presidente de la República (y al Senado).
- i) La interpretación de la Constitución en el tema de los tratados internacionales debe partir de la idea de buscar un fin congruente con las relaciones internacionales; la interpretación meramente literal no sirve. Se requiere de una interpretación sistemática tanto de los textos internos como internacionales.

6. Conclusión

Desde nuestra perspectiva, en el debate sobre el poder de celebrar tratados y su impacto sobre la fórmula de distribución de competencias del federalismo mexicano, puede ser útil tomar como punto de partida el reconocimiento de que el artículo 124 constitucional establece un criterio general para repartir competencias,⁶⁸⁵ no materias,⁶⁸⁶ entre la Federación y los estados. Sin

materias forman parte de un tratado internacional. Mientras no exista tratado, ciertas materias (como la procesal) podrá ser legislada por los estados o incluso por el Congreso de la Unión, pero en el caso de que el presidente celebre un tratado, la materia legislada es asumida por el órgano competente para celebrar tratados por lo que, de ahí en adelante, mientras esté vigente el tratado, ya no será de la competencia de una entidad federativa... Dicho de otra manera, la facultad que tiene una entidad federativa o el Congreso de la Unión para expedir una ley que regule aspectos internacionales sobre el proceso, será desplazada por el tratado celebrado por el presidente de la República. Desplazamiento que opera por la mayor entidad jerárquica del tratado". Silva, *op. cit.*, nota 681, p. 165.

⁶⁸⁵ Como señala Kelsen, competencia es la capacidad de realizar actos que el orden jurídico considera como de un órgano determinado y no de otro. En otras palabras, la competencia es la habilitación institucional que la ley otorga a determinado órgano de gobierno para que atienda válidamente cometidos públicos. Para Viver, competencia es la *titularidad* que un centro de poder autónomo tiene para ejercer una *función* (legislar, administrar, juzgar) sobre una *materia* (comercio exterior, urbanismo...). Véase Kelsen, *op. cit.*, nota 648, p. 107; Díaz, Martín, *Méjico en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*, México, Escuela Libre de Derecho, 1996, pp. 7 y ss.; y Viver, Pi-Sunyer, Carles, *Constitución, conocimiento del ordenamiento constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1987, p. 159.

⁶⁸⁶ Por materia, entendemos un sector de la realidad social jurídicamente calificado y acotado, sobre el cual recae la competencia. De esta suerte y, siguiendo a Viver, podemos comenzar por afirmar que las normas que definen ámbitos materiales acotan la realidad social con el carácter "artificial", convencional y contingente que es propio del mundo del derecho. De esta manera, al decir de Viver las "materias" son conceptos jurídicos elaborados por la ciencia del derecho mediante una reconstrucción tipológica de la realidad. Ahora bien, desde un punto de vista objetivo, un ámbito material está constituido,

embargo, la llamada cláusula residual del sistema federal mexicano es tan general en su formulación, que su efecto distribuidor solamente puede entenderse en relación con otras disposiciones constitucionales. En otras palabras, el artículo 124 constitucional, por sí solo, no atribuye nada, sino que se erige en principio que, en combinación con otros artículos constitucionales, otorga competencia para tales o cuáles órganos del Estado mexicano.

En este tenor, podemos afirmar que el artículo 124 constitucional, en combinación con el artículo 73 también constitucional, delimita la competencia legislativa de la Federación, al establecer una lista de materias sobre las cuales el Congreso de la Unión puede ejercer su competencia para aprobar leyes. En otras palabras, la competencia legislativa de la Federación (es decir, la competencia para dictar normas generales con rango de ley) está limitada por la propia lista contenida en el artículo 73, en virtud de la fórmula residual del artículo 124. De esta manera, los estados pueden ejercer su propia competencia legislativa sobre las materias no encuadrables dentro del artículo 73 constitucional, ni de manera expresa, ni de manera implícita.⁶⁸⁷

Discutido lo anterior, cabe ahora mencionar que el artículo 73 constitucional no es el único que atribuye competencias a los órganos de la Federación. En el tema que nos ocupa, existen otros dos artículos que establecen otro tipo de competencias de órganos federales: la fracción I del artículo 76, y la fracción X del artículo 89. Ambas disposiciones se refieren a la competencia para celebrar y aprobar tratados internacionales. La primera

en primer lugar, por un objeto material, entendido como un sector de la realidad social jurídicamente calificado y acotado, sobre el cual recae la competencia. Es decir, el derecho agrupa, clasifica tipos de actividades realizadas (o realizables) sobre los objetos materiales, y forma subsistemas de normas dedicados a regular cada uno de dichos tipos de actividades. De ahí surgen los ámbitos materiales o simplemente las “materias”. Por último, y para completar el cuadro, las materias entendidas en el sentido que venimos explicando se vinculan al concepto de competencia. La clasificación o agrupación de tipos de conductas realizables sobre objetos específicos realizada por el derecho, cobra sentido cuando se la vincula con el título competencial que se da a cierto órgano, para realizar algún tipo de actividades públicas sobre dichas actividades y conductas. En otras palabras: se acotan y definen las actividades realizadas o realizables sobre un objeto material, para facilitar la determinación de qué órgano estará facultado para realizar algún tipo de actividad (pública) sobre las mismas.

687 Recordemos que la fracción XXX del artículo 73 constitucional contiene la llamada cláusula de las facultades implícitas, por las cuales el Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades expresamente mencionadas por las demás fracciones del artículo 73, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

de ellas define la competencia del Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. Por su parte, la segunda disposición mencionada otorga al Ejecutivo federal la competencia relativa a la dirección de la política exterior y la de celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Es decir, aparte de la competencia legislativa, la constitución otorga a ciertos órganos de la Federación otra competencia: la de celebrar y aprobar tratados internacionales, a través de la intervención del presidente de la República y el Senado. Sin embargo, debe anotarse una diferencia entre ambas competencias, tal y como están previstas en la Constitución: en relación con las leyes del Congreso, existe una limitación más o menos precisa de materias regulables por aquéllas, en tanto que respecto de los tratados internacionales, no existe una lista semejante. En otras palabras, la Constitución no dice que algunas materias sí puedan ser reguladas por tratados y que otras no puedan serlo (como sí lo hace para el caso de la competencia legislativa de la Federación). Esta circunstancia nos obliga a discutir el tema relativo a las razones por las cuales el Constituyente no hizo determinación alguna de las materias que sí pueden ser reguladas a través de tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y aprobados, en su caso, por el Senado (como sí lo hizo en relación con la competencia legislativa del Congreso de la Unión).

En primer lugar, opinamos que sería absurdo pensar que la Constitución otorga a ciertos órganos la facultad de celebrar tratados internacionales, pero que les cierra al mismo tiempo dicha posibilidad al no indicar sobre qué materias pueden ejercer dicha competencia. Sería ilógico e impráctico pensar que la falta en el texto constitucional de un listado de materias sobre las cuales el presidente sí puede celebrar tratados internacionales, pueda significar que la Constitución ha vedado al presidente celebrar y al Senado aprobar, tratados internacionales.

Al contrario, opinamos que la falta de una lista de materias sobre las cuales el presidente pueda celebrar tratados internacionales (y el Senado aprobarlos), ha de interpretarse en el sentido de que el Constituyente decidió dejar abierta la posibilidad de que el presidente pudiese celebrar tratados sobre cualquier materia, ya sea de las que corresponden al Congreso de la Unión, o de las que corresponden a la competencia legislativa de las entidades federativas. En otras palabras, las materias señaladas por el artículo 73 constitucional se vinculan, limitándola, a la competencia legislativa de

la Federación, y no a la competencia relativa a la creación de normas generales a través de la celebración y aprobación de tratados internacionales.

Cabe destacar que esta lectura sobre el alcance de la competencia de celebrar tratados internacionales es consistente con la práctica más común y extendida en otros estados compuestos, tal y como lo señala Bitter en su crítica a las consecuencias que esta competencia tiene sobre las esferas de atribuciones de los Estados miembros.⁶⁸⁸ A su vez, esta circunstancia ha de entenderse como resultado de un principio básico que ha guiado la organización del Estado, desde sus inicios mismos como institución político-jurídica: el principio de la unidad de la acción exterior del Estado.

En efecto, el principio de la unidad de la acción exterior del Estado forma parte de los presupuestos elementales de los Estados nacionales modernos, lo cual es igualmente cierto tanto en relación con los Estados unitarios como con los compuestos. En este sentido, La Pérgola ha señalado que los Estados federales no pueden prescindir de un mínimo *modicum* de centralización, que justifica su misma instauración, siendo la disciplina de asuntos exteriores la primera competencia en ser centralizada, en razón de sus vínculos con la defensa y otras exigencias esenciales de la Federación.⁶⁸⁹

A su vez, dicho principio de unidad se justifica en razón de la necesidad de definir y defender ante el mundo exterior los intereses generales del Estado mismo. Se trata así de una de las manifestaciones más importantes del principio de soberanía exterior, que presupone la posibilidad de que los órganos centrales de los Estados compuestos (es decir, los órganos federales de un Estado federal), definan y administren el interés general que, como afirma Pérez Calvo, para el caso del Estado de las autonomías español, no tiene por qué estar constituido por la suma de los intereses particulares expresados por las entidades federadas.⁶⁹⁰

688 De hecho, uno de los problemas que discute Bitter es precisamente el que aquí nos ocupa, como se desprende de su siguiente afirmación: "...si la mayor parte de las Constituciones de los Estados compuestos atribuyen ciertas materias a las entidades y otras al poder central, puede verse que en todos los Estados compuestos el "poder exterior" está reservado al poder central, sin tener en cuenta que, especialmente a través de la conclusión de tratados internacionales, el poder central puede afectar a casi todas las competencias de las entidades miembro". Bitter, J. W., *op. cit.*, nota 648, pp. 160 y 161.

689 La Pérgola, Antonio, Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 13, enero-abril de 1985, p. 25.

690 En este sentido, y refiriéndose al Estado compuesto español, Pérez Calvo ha señalado que el interés general de dicho país corresponde al Estado, y que no tiene por qué

La Pérgola traza el origen de este principio al concepto de *federative power* que, originalmente, era entendido como la función, por su propia naturaleza, reservada al Ejecutivo, de dirigir las relaciones externas del Estado (como prerrogativa del monarca). Sin embargo, dicha noción fue modificada posteriormente al desarrollarse el Estado constitucional, en el que los asuntos exteriores quedaron confiados al gobierno y también a las cámaras, idea que prevaleció al diseñarse los distintos tipos de Estados compuestos.⁶⁹¹

Además de los razonamientos antedichos, debemos referirnos también al punto de vista del derecho internacional, para el cual todos los Estados aparecen como una persona jurídica unitaria, lo cual vale tanto para los Estados compuestos como para los unitarios. Como afirma Bitter, en relación con la capacidad internacional de los Estados compuestos, el derecho internacional no hace diferencia alguna entre dichos tipos de Estado: ambos son soberanos y por tanto ambos tienen también capacidad jurídica internacional ilimitada, misma que, en el caso del Estado compuesto, es ejercida por el poder central.⁶⁹² A su vez, dicha capacidad jurídica se traduce, entre otras cosas, en competencia plena para crear derechos y obligaciones por medio de tratados internacionales.

Por tanto, en nuestra opinión, existen razones sólidas para poder afirmar que los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República con la aprobación del Senado, sí puedan incidir sobre las materias que entran en la esfera de la competencia legislativa de las entidades federativas.

V. PROBLEMÁTICA DEL ESQUEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE

1. *Desequilibrio en cuanto a la fórmula de distribución de competencias legislativas*

Es preciso reconocer ahora lo siguiente: admitir que el poder de celebrar tratados internacionales pueda ejercerse sobre cualquier materia, genera un desequilibrio en el Estado federal mexicano (al igual que en todos los Esta-

estar constituido por la suma de los intereses particulares expresados por las Comunidades Autónomas. “Esto sería tanto como privar al Estado de la capacidad de adoptar decisiones y, más aún, de decisiones soberanas hacia el exterior.” Pérez Calvo, Alberto, *Estado autonómico y comunidad europea*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 70.

⁶⁹¹ La Pérgola, *op. cit.*, nota 689, pp. 29 y 31.

⁶⁹² Bitter, *op. cit.*, nota 648, pp. 161 y 162.

dos compuestos en los que se da una situación similar). Dicho desequilibrio consiste en que las entidades miembros quedan hasta cierto punto a merced de la voluntad de aquellos órganos federales en los que descansa el poder de celebrar tratados internacionales. Esto es, existe la posibilidad de un abuso por parte de los órganos federales en el ejercicio de esta competencia, lo cual en casos extremos puede dar lugar al vaciamiento del ámbito competencial legislativo de las entidades federativas.

El mencionado desequilibrio ha sido discutido como un problema serio en diversos Estados compuestos, y por lo mismo, se han tratado de diseñar distintas opciones para contrarrestar sus efectos. En la República Federal alemana, por ejemplo, los *Länder* (o sea, los estados miembros) tienen derecho a ser consultados por la Federación “en tiempo útil”, antes de que aquélla concluya un tratado internacional que afecte las “circunstancias especiales” de uno (o varios) *Land* en particular, según lo dispone el artículo 32.2 de la Ley Fundamental de Bonn. La disposición presume que los *Länder* que puedan ser afectados por un tratado, deben estar en posibilidad de hacer propuestas y recomendaciones sobre el contenido del tratado. Sin embargo, en este supuesto el *Bund* (es decir, el gobierno federal) no está obligado a tener en cuenta las exigencias de los *Länder*, si bien en la práctica la Federación no desoye fácilmente la opinión de los *Länder*.⁶⁹³

Por su parte, el artículo 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn va todavía más allá, al establecer que en la medida de los poderes para legislar que tienen los *Länder*, pueden éstos, con el consentimiento del gobierno federal, concluir tratados con Estados extranjeros. Como señala Leonardy, esta última disposición ha sido interpretada de manera diversa por los *Länder* y por el gobierno federal alemán (*Bund*). Por un lado, los primeros han considerado que el poder de celebrar tratados en los términos del artículo 32.3 reside exclusivamente en ellos, por lo que el desarrollo normativo y la ejecución de las obligaciones derivadas de dichos tratados corresponde a su competencia exclusiva. Por su parte, la Federación considera que existe una competencia concurrente en este aspecto del poder para celebrar tratados, independientemente de la fórmula interna de distribución de competencias entre *Länder* y *Bund*.⁶⁹⁴

693 *Ibidem*, p. 176.

694 Leonardy, Uwe, “The Institutional Structures of German Federalism”, *Working Papers* 1/99, Londres, Friederich Ebert Stiftung, Individual Publications Office (www.feslondon.dial.pipex.com/pubs98/leonardy.htm).

Ante este conflicto de interpretaciones, que no ha llegado a ningún arreglo legal definitivo, los alemanes diseñaron una solución pragmática, a través de un acuerdo conocido como Pacto de Lindau de 1957, basado en la premisa de que el *Bund* obra en representación y por cuenta de los *Länder* cuando negocia y celebra un tratado internacional que de manera parcial o total regule materias que pertenecen a su competencia para legislar. Asimismo, y a cambio de reconocer dicha calidad al *Bund*, los *Länder* tienen derecho a participar en el proceso de negociación del tratado en cuestión, negándose además el derecho del *Bund* de celebrar y firmar dichos tratados sin contar previamente con el consentimiento unánime de los *Länder*.⁶⁹⁵

El Pacto de Lindau contempla además una institución básica para garantizar la participación y manifestación de voluntad de los *Länder*: la Comisión Permanente de Tratados de los *Länder*. Este órgano se integra con un representante de cada *Land* y su función consiste en comunicar las demandas de los *Länder* en relación con los borradores de los tratados arriba referidos y coordinar la transmisión de las recomendaciones de los *Länder* al *Bund*.⁶⁹⁶ De esta forma, si los tratados negociados por el *Bund* no cuentan con el consentimiento unánime de los *Länder*, expresado a través de sus propios gobiernos, se entiende que el tratado no puede ser válido. De hecho, el procedimiento según el cual los tratados deben ser ratificados por el *Bundesrat* (es decir, el Consejo Federal), no inicia sino hasta que los *Länder* han dado su consentimiento unánime.

De manera similar, cuando el *Bund* pretende celebrar un tratado internacional que afecte intereses esenciales de los *Länder* (sin que necesariamente se refieran a las materias sobre las que los *Länder* tienen competencia para legislar de manera exclusiva), el Pacto de Lindau prevé que el *Bund* debe comunicar lo antes posible a los *Länder* sobre dichos tratados para que aquéllos puedan manifestar sus demandas en tiempo útil. Sin embargo, la conclusión de estos tratados no depende del consentimiento unánime de los *Länder*, si bien bajo el principio de la *Bundestreue* (es decir, el principio de “fidelidad federal”) el *Bund* debe tomar en consideración la opinión

695 *Idem*.

696 Cabe señalar que esta Comisión funciona además de la eventual y necesaria ratificación de un tratado por el *Bundesrat* (la cámara alta del sistema constitucional alemán) misma que, como se sabe, representa a los gobiernos de los *Länder*. Sin embargo, la intervención del *Bundesrat* no se da en la fase de negociación del tratado, sino con posterioridad, a través de la aprobación o no aprobación de un tratado internacional ya negociado y que le es presentado como un *fait accompli*.

de los *Länder*, lo cual ocurre normalmente en el transcurso de las negociaciones.⁶⁹⁷

Por otro lado, y para aludir a un segundo ejemplo, en España, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas contienen disposiciones de diverso tipo, que se refieren a la participación de las Comunidades en distintos momentos de la formación de la voluntad del Estado en relación con la celebración de tratados internacionales.⁶⁹⁸ En algunos casos, los Estatutos prevén la posibilidad de que los gobiernos de las Comunidades soliciten al gobierno español que celebre un tratado internacional en alguna materia específica⁶⁹⁹ o en materias que sean de interés para la Comunidad respectiva.⁷⁰⁰ En otros casos, los Estatutos de Autonomía contienen una previsión según la cual el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma debe ser informado “en la elaboración de tratados y convenios” en cuanto afecten a materias de específico interés para la Comunidad Autónoma.⁷⁰¹ Y aun en otro caso (Canarias), se establece la posibilidad de que el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma emita su parecer respecto de la información recibida en los términos del enunciado anterior.

Cabe aclarar, sin embargo, que todos estos mecanismos no tienen carácter vinculante para el Estado español en cuanto a la formación de su voluntad. Al decir de Pérez Calvo, esto es así, debido a que aceptar lo contrario llevaría a vaciar de contenido la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales y, en definitiva, se le impediría la definición de un interés nacional autónomo.⁷⁰²

Ahora bien, la experiencia de Alemania y España sugiere la existencia de una vía de solución al desequilibrio generado por el monopolio que tienen los órganos de la Federación sobre la competencia para celebrar y aprobar tratados internacionales relativos a cualquier materia: la participa-

⁶⁹⁷ *Idem.*

⁶⁹⁸ Un estudio exhaustivo de este tema en la normativa española (que seguimos muy de cerca en esta parte de nuestro estudio), puede encontrarse en Pérez Calvo, *op. cit.*, nota 690, pp. 115-124.

⁶⁹⁹ El artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece esta posibilidad en relación con la lengua catalana.

⁷⁰⁰ El artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que la Comunidad podrá solicitar al gobierno español la celebración de tratados internacionales “en materias de interés para Aragón”.

⁷⁰¹ Así lo establecen los Estatutos del País Vasco, de Andalucía, de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad de Madrid.

⁷⁰² Pérez Calvo, *op. cit.*, nota 690, p. 175.

ción de los estados miembros en el proceso de negociación de tratados internacionales que versen sobre materias sobre las que les compete legislar.

Dicha participación se puede dar a través de órganos *ad hoc* que permitan a los gobiernos de los estados miembros participar en la negociación de los tratados, en la formulación de propuestas, recomendaciones y demandas dirigidas al órgano central que esté al frente de la negociación.⁷⁰³ Pero también podría darse por medio de la participación de los miembros de las segundas cámaras (por ejemplo: senadores) en los procesos de negociación de los tratados que afecten a las entidades federativas, asumiendo que tradicionalmente se ha tomado en cuenta que el Senado ha sido considerada como la cámara de representación territorial dentro de los sistemas federales.⁷⁰⁴

No obstante, debemos señalar, siguiendo a Bitter, que la participación por medio de un órgano que represente a las entidades federativas no siempre es una solución satisfactoria. Al decir de este autor, “No todas las entidades miembros de un Estado compuesto tienen, necesariamente, las mismas competencias exclusivas, y no todas las competencias exclusivas tienen la misma importancia para cada entidad miembro”.⁷⁰⁵ Por ello es que resulta conveniente desahogar consultas directas a las entidades federativas especialmente interesadas en un tratado que se negocia, para escuchar su opinión y observaciones antes de que se concluya un tratado. En este aspecto, debemos apuntar que las cámaras territoriales o segundas cámaras, si bien pueden servir para representar intereses regionales en su conjunto, no son del todo aptas ni funcionales para sostener adecuadamente los intereses de uno ellos en particular.⁷⁰⁶

Por último, resulta conveniente mencionar con Bitter, que para el derecho internacional, la formación de la voluntad del Estado no es relevante.⁷⁰⁷ Esto

⁷⁰³ Asimismo, dichas propuestas y recomendaciones pueden ser o no ser vinculantes para el órgano negociador (federal) respectivo.

⁷⁰⁴ Sin embargo, aquí hay que mencionar que el Senado, por lo menos en México, ha ido perdiendo dicho carácter *territorial*, para imponerse poco a poco dentro del mencionado órgano la lógica partidista. Esta circunstancia genera dudas acerca del efecto benéfico que para las entidades federativas podría derivarse, a partir de la incorporación de senadores al proceso de formación de la voluntad del Estado federal en relación con los tratados internacionales cuyo contenido incida sobre materias de la competencia legislativa exclusiva de aquéllas.

⁷⁰⁵ Bitter, *op. cit.*, nota 644, pp. 186 y 187.

⁷⁰⁶ Remiro Bretóns, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 247.

⁷⁰⁷ Bitter, *op. cit.*, nota 644, p. 174.

es así, en razón de que la única fase del proceso de conclusión de tratados internacionales regulada por el derecho internacional, es la de la declaración de voluntad del Estado en el sentido de ligarse por un tratado.⁷⁰⁸ De esta manera, el derecho interno puede perfectamente permitir que los estados miembros de un Estado federal participen en el proceso de formación de la voluntad de dicho Estado de ligarse mediante un tratado internacional.

2. *La aplicación de los tratados internacionales*

Hasta este momento nos hemos venido refiriendo a la fase de celebración de los tratados internacionales. Toca ahora hacer alusión a otra fase, cual es la relativa a la aplicación de las normas contenidas en los tratados.

En primer lugar, debemos recordar que la Constitución mexicana se adhiere al sistema monista en materia de incorporación del derecho internacional proveniente de los tratados en el derecho interno. Esto es, en virtud de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la propia Constitución, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, se convierten en Ley Suprema de la Unión, pasando a formar parte del orden jurídico nacional de manera automática. Esto significa que todos en el territorio nacional están obligados a obedecer las disposiciones del tratado y, por supuesto, todas las autoridades, tanto federales como estatales o locales, están obligadas a aplicarlas.

Ahora bien, autores connotados como Laura Trigueros, han sugerido que para que un tratado que incida sobre materias reservadas a la competencia legislativa de las entidades federativas sea vigente y aplicable en estas últimas, debe ser incorporado por las legislaturas locales a sus propios sistemas jurídicos.⁷⁰⁹

⁷⁰⁸ El artículo 7.1 artículo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dispone que los funcionarios plenipotenciarios, que lo son en virtud de la práctica internacional o por “otras circunstancias”, son considerados como representantes del Estado para efectos de conclusión de tratados internacionales. Asimismo, el 7.2.a del mencionado instrumento señala que los jefes de Estado, los jefes de gobierno y los ministros de asuntos exteriores son considerados, por razón de sus funciones, y en lo relativo a la conclusión de tratados internacionales, como representantes del Estado.

⁷⁰⁹ Trigueros, Laura, *op. cit.*, nota 663, 119 y 120.

Sin embargo, creemos que existen buenas razones para sostener lo contrario. En primer lugar, el artículo 133 es claro al disponer que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado se convierten en “ley suprema” de toda la unión, y por tanto son aplicables de manera automática sin necesidad de ningún tipo de transformación legislativa. Es decir, para lograr su plena incorporación al derecho interno no se requiere de un acto legislativo posterior, ni federal ni local. En segundo lugar, la parte final del propio artículo 133 ordena que los jueces de cada Estado habrán de arreglarse a dichos tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁷¹⁰

Asimismo, resulta importante aclarar que en el proceso de aplicación de los tratados internacionales, la intervención de autoridades locales es relevante en diversas situaciones: en una primera hipótesis, la existencia de facultades concurrentes en ciertas materias (por ejemplo, medio ambiente), implica la existencia de un papel potencialmente relevante de las legislaturas de las entidades federativas (y aun de los ayuntamientos) en la expedición de normas que hagan posible la aplicación de las normas generales contenidas en los tratados internacionales. En segundo lugar, serán las autoridades locales y municipales las encargadas de ejecutar dichas leyes y normas expedidas por las legislaturas locales y por los Ayuntamientos municipales. En tercer lugar, los tribunales locales habrán de jugar un papel importante en la aplicación de las normas de los tratados y de las contenidas en las leyes locales y bandos municipales, para resolver conflictos que tengan que ver con la materia regulada con dichos instrumentos.

La situación descrita nos lleva a hacer la siguiente consideración: el hecho de que toda la negociación, celebración y eventual aprobación de los tratados internacionales se de a nivel de órganos federales, sin participación alguna de los niveles de gobierno que en una medida importante habrán de encargarse de su aplicación, puede generar una actitud de resistencia de parte de éstos últimos. Esta consideración nos lleva a pensar que podría resultar conveniente que la Federación tuviera a su disposición mecanismos de inclusión, información o consulta, para asegurar la cooperación de las entidades federativas en la ejecución de los tratados. Esto podría hacerse mediante consulta (no vinculante) a las entidades federativas “en tiempo útil” o mediante algún mecanismo para compartir información

⁷¹⁰ Véase en este mismo sentido a Contreras Vaca, *op. cit.*, nota 664, pp. 42 y 43.

sobre las negociaciones correspondientes a los tratados. La idea sería evitar lo que Bitter ha descrito como “tratados cojos”, es decir, tratados concluidos por los órganos federales que las autoridades de las entidades federativas se nieguen a ejecutar.⁷¹¹

Por su parte, Manuel Becerra ha sugerido la conveniencia de recurrir a opciones tales como la *cláusula federal* en la celebración de tratados internacionales, a efecto de fortalecer el sistema federal, en aquellos casos en que se toque la competencia legislativa de las entidades federativas.⁷¹² A través de este mecanismo, estas últimas no tendrían la obligación de cumplir con la esfera de los tratados que estuviesen sujetos a cláusula federal, sino que su efecto sería el de una mera recomendación, que pueden aceptar o no, pero dentro de los marcos de los procedimientos internos del as propias entidades federativas.⁷¹³

3. La facultad de celebrar tratados internacionales por parte de los Estados miembros: un apunte de derecho comparado

Por último, debemos mencionar que la mayoría de los Estados federales asignan el poder de celebrar tratados internacionales de manera exclusiva a órganos de la Federación. Sin embargo, hay Estados federales, en los que, a pesar de que el poder de celebrar tratados se encuentra asignado de manera primaria al gobierno federal, los estados miembros tienen una capacidad limitada para celebrarlos (esto sucede, por ejemplo, en los casos de la República Federal Alemana, Suiza, Estados Unidos de América, Bélgica y Argentina, entre otros).⁷¹⁴

⁷¹¹ Bitter, *op. cit.*, nota 644, p. 187.

⁷¹² Becerra, Manuel, *op. cit.*, nota 660, pp. 107 y 108.

⁷¹³ *Idem*. En las Convenciones Interamericanas sobre derecho internacional privado, es posible encontrar disposiciones que permiten a los Estados contratantes recurrir a la cláusula federal. Por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores, dispone lo siguiente en su artículo 27: “Los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención, podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas”.

⁷¹⁴ Di Marzo ofrece un estudio exhaustivo sobre este tema, si bien se trata de un libro publicado hace más de 20 años. Di Marzo, Luigi, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Holanda, Sijthoff & Noordhoff, 1980. Por otro lado, hemos

El derecho comparado ofrece una gran variedad de opciones en cuanto al diseño institucional de esta posibilidad.⁷¹⁵

- a) En algunos casos, se exige que dichos tratados se sometan a la aprobación de órganos de la Federación.⁷¹⁶
- b) En otros casos, se establecen restricciones en relación con el contenido de los tratados.⁷¹⁷
- c) En otros se establecen límites en relación con los sujetos con los que pueden celebrar tratados.⁷¹⁸
- d) En otros casos, los estados miembros no pueden negociar directamente los tratados que deseen celebrar con Estados extranjeros, si no que la negociación se da a través de la intermediación de órganos federales.⁷¹⁹

La posibilidad de celebrar tratados internacionales por parte de los estados miembros de un Estado compuesto está marcada y guiada por la experiencia histórica de cada país. No se puede pretender el establecimiento de una norma común que sirva como modelo al que todos los Estados fede-

revisado también el documento de la European Commission for Democracy through Law, *Federated and Regional Entities and International Treaties, Report adopted by the Commission at its 41st. Metting*, Venice, 10 y 11 de diciembre de 1999.

⁷¹⁵ *Ibidem*, pp. 25-49.

⁷¹⁶ En Alemania la celebración del tratado por parte de un *Länder* está sujeto a la aprobación del gobierno federal. En Austria, el gobernador de un *Länder* debe notificar al gobierno federal de su intención de celebrar un tratado internacional, desde antes de iniciar las negociaciones respectivas, y posteriormente debe conseguir la autorización de dicho gobierno para poder celebrar un tratado. En los Estados Unidos de América los estados pueden celebrar *compacts* o *agreements* con Estados extranjeros, pero están sujetos a la aprobación del Congreso (cabe aclarar que no hay una distinción clara entre *compacts* y *agreements* y lo que son los tratados internacionales). European Commission for Democracy through Law, *op. cit.*, nota 714, p. 5.

⁷¹⁷ El artículo 124 de la Constitución Nacional de Argentina establece que las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación, con conocimiento del Congreso Nacional.

⁷¹⁸ La Constitución austriaca permite que los *Länder* celebren tratados internacionales, pero solamente con Estados o regiones vecinas. European Commission for Democracy through Law, *op. cit.*, nota 714, p. 4.

⁷¹⁹ Así sucede en Suiza, en donde quien negocia y suscribe el tratado correspondiente es el Consejo Federal, si bien representantes del cantón interesado participan en las negociaciones, al lado de los representantes de la Confederación Helvética. *Ibidem*, p. 5.

les o regionales deban ajustarse. En algunos países, la unidad nacional y la integración pueden ser percibidas de una forma tal, que no se considere en lo más mínimo la posibilidad de un riesgo de desintegración por la vía del ejercicio de una facultad como la que venimos estudiando. En otros, la dificultad para lograr la integración dentro de la diversidad político-territorial quizás sea una consideración que detenga una reforma que abra la posibilidad de que los estados miembros puedan celebrar tratados internacionales.

Si pensamos en el caso mexicano, creemos que nuestra historia nos sugiere que hay que ser precavidos en cuanto a abrir esta posibilidad. En este tema están en juego principios tan elevados como la integridad y la soberanía nacionales. Sin embargo, como dice Remiro Bretons, en ocasiones hay que descender de los grandes principios al terreno en que se mueven las necesidades cotidianas de los hombres y de los pueblos acercando a ellos la capacidad y los recursos necesarios para satisfacerlas.⁷²⁰

Con esto queremos sugerir que, si bien hay que ser cautos en cuanto a la atribución del poder de celebrar tratados internacionales a las entidades federativas, bien podría convenir reconocer una cierta capacidad convencional en materias de interés estrictamente local, bajo la supervisión y con la autorización de los órganos de la Federación. De hecho, la Ley sobre la Celebración de Tratados contempla ya la posibilidad de que dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal celebren “acuerdos interinstitucionales” con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros.⁷²¹ En este sentido, el artículo 7o. de dicha ley dispone que las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Asimismo, la Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el registro respectivo. No obstante, señala Manuel Becerra que este tipo de acuerdos carece de base constitucional y aun, contradicen el texto vigente de la norma fundamental, específicamente en su artículo 117-I, por lo que una revisión de es-

⁷²⁰ Remiro Bretons, *op. cit.*, nota 706, p. 254.

⁷²¹ El artículo 2-II de la Ley sobre Celebración de Tratados señala que el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

te tema del federalismo mexicano forzosamente requeriría una reforma a la Constitución general.⁷²²

Por último, y para cerrar esta sección, no queremos dejar pasar la oportunidad de mencionar, así sea de manera breve, lo que en la doctrina y práctica europea se conoce como los “tratados-marco”. Estos tratados, suscritos por órganos centrales de los Estados, y cuyas materias tienen que ver con el manejo de problemas transfronterizos, otorgan cobertura normativa a los acuerdos posteriormente concertados por las entidades miembros de los Estados compuestos a tal efecto autorizadas, bajo la garantía de los Estados parte.⁷²³

Los tratados marco apenas si son conocidos en el medio mexicano. Sin embargo, en otras partes del mundo (en Europa, por ejemplo), se vienen empleando desde hace muchos años.⁷²⁴ No es este el lugar para hacer un estudio exhaustivo de los tratados marco. Simplemente queremos dejar anotado que para estudios posteriores, bien valdría la pena realizar análisis más profundos sobre este tipo de instrumentos, como por ejemplo el Tratado de 10 de marzo de 1995 entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (ver Anexo).

VI. EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR Y LAS POSIBILIDADES DE ACCIÓN EXTERIOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. *El concepto de “política exterior”*

La Constitución mexicana de 1917 concentra en la Federación las facultades relativas a la “política exterior”. Esto es, conforme al artículo 76, fracción I de la Constitución, el Senado tiene la facultad de analizar la polí-

722 Becerra, *op. cit.*, nota 660, pp. 154-157.

723 El tratado-marco “...es un método excelente, pues permite extender la participación a todos los niveles de la organización estatal, territorial o no, adaptándola a las diferentes posibilidades de la región, el municipio, el organismo autónomo... Utilizable en las más variadas manifestaciones de la cooperación internacional, el tratado-marco ofrece un paraguas a las iniciativas locales y regionales en la cooperación transfronteriza cuyas ventajas son conocidas de antiguo en la misma práctica española”. *Ibidem*, pp. 254 y 255.

724 Fernández Segado menciona como ejemplo de este tipo de tratados, los Tratados de Límites entre Francia y España de 1856, 1862 y 1866 y las disposiciones adicionales a ellos, de 1868, que ampararon la cooperación transfronteriza a nivel local. Fernández Segado, *op. cit.*, nota 196, p. 120.

tica exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la unión.⁷²⁵ Asimismo, la fracción X del artículo 89 constitucional otorga al Ejecutivo federal la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.⁷²⁶

Ahora bien, ante estas disposiciones debemos preguntarnos lo siguiente: ¿cuál es el contenido del concepto de “política exterior”? ¿abarca cualquier actividad que tenga una vinculación con el exterior, por mínima que ésta sea, cerrando la posibilidad a cualquier tipo de proyección hacia el exterior de las entidades federativas? o bien, ¿es posible acotar el concepto de “política exterior”, para limitarlo a cierto tipo de actividades, de tal suerte que se cree un espacio tal, que haga constitucionalmente posible y legítimo que las entidades federativas realicen acciones con proyección exterior?

En primer lugar, hemos de reconocer que la Constitución no indica qué es lo que ha de entenderse por “política exterior”. Es decir, el término empleado por los artículos 76-I y 89-X es un concepto abierto, que no precisa los contenidos o tipos de actividad específicos que han de incluirse en él. De hecho, el concepto de lo que es “exterior” es de suyo impreciso y ambiguo, sobre todo en las circunstancias que vive no sólo México sino el mundo entero, caracterizado por la globalización y la crisis del concepto tradicional de soberanía, lo cual ha desdibujado la línea que separa lo interno de

⁷²⁵ A raíz de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 2007, la fracción I del artículo 76 constitucional otorga facultades al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. Y además, la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

⁷²⁶ A partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 2007, la fracción X del artículo 89 constitucional faculta al Ejecutivo federal para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Además, la disposición establece que en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

lo externo.⁷²⁷ En otras palabras, desde un punto de vista jurídico, el concepto de política exterior es una categoría formal que no tiene un contenido material preciso.

Ahora bien, el concepto de “política exterior” se compone de dos términos: política y exterior. Política es un término equívoco que admite una diversidad de significados. Por ejemplo, puede referirse a la ciencia (o incluso arte) del gobierno de un estado o de una sociedad; pero también puede tener un significado más restringido, entendida como la decisión para adoptar un curso de acción determinado, por parte de alguna persona o ente. En nuestra opinión, cuando se alude a la política exterior en los artículos 76-I y 89-X, se está aludiendo a este segundo significado. Es decir, dichas disposiciones se refieren a decisiones y cursos de acción del Poder Ejecutivo federal y del Senado que tienen que ver con el otro término, es decir, con lo “exterior”, pero ¿qué es lo exterior?

Ya nos hemos referido antes al problema que plantea la pretensión de trazar una línea clara y precisa entre lo “interno” y lo “externo”. De hecho, dadas las condiciones actuales de mundialización o globalización de importantes áreas de la economía, la cultura, la política de las naciones, es muy difícil hablar de aspectos de la vida social que no tengan algún tipo de vínculo con el “exterior”.

Un posible punto de partida para construir una solución a este problema podría consistir en abordar la discusión desde un punto de vista netamente jurídico, vinculando el concepto de “exterior” con la idea convencionalmente aceptada acerca de lo que es el derecho internacional. Esto es, si por derecho internacional entendemos un conjunto normativo que regulan las relaciones entre sujetos internacionales (incluyendo tanto a los Estados, como a las organizaciones internacionales),⁷²⁸ podría entonces construirse un concepto de lo “exterior” que desde la perspectiva de los Estados, se refiera a las relaciones de cada Estado con otros Estados o con organizaciones internacionales.

Si avanzáramos por esta vía, podríamos entonces arribar a la siguiente definición de “política exterior” (para los efectos de los artículos 76-I y

⁷²⁷ Sobre este tema se puede revisar el ensayo de Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “Estado y derecho en la era de la globalización”, *Estudios en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 191-238.

⁷²⁸ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1984, p. 28.

89-X de la Constitución mexicana): es un conjunto de decisiones y cursos de acción que afectan las relaciones del Estado mexicano con otros Estados o con organizaciones internacionales. No obstante, a pesar del camino andado, estamos todavía ante categorías demasiado generales que no tienen un contenido preciso con el que pudiera trazarse una línea entre “lo exterior” y “lo interior”.

Dado el esquema constitucional descrito relativo a la “política exterior”, creo que resulta razonable pensar que en realidad la imprecisión y apertura de los términos constitucionales en esta materia se debe a una decisión de política constitucional en el sentido de otorgar a los órganos competentes la posibilidad de interpretar de un modo flexible su competencia para dirigir y examinar, respectivamente, las relaciones con otros Estados y con organizaciones internacionales de diverso tipo, según las circunstancias y las necesidades concretas del país.⁷²⁹ Más aún, esta idea resulta congruente con la posibilidad de regular mediante tratados internacionales materias que entran en el ámbito de la competencia legislativa de las entidades federativas (posibilidad que, como hemos sostenido en las primeras secciones del presente capítulo, es admitida por la Constitución general de la República).⁷³⁰ A su vez, esta concepción se vincula con el principio de la unidad de la acción exterior del Estado como presupuesto elemental de los estados nacionales modernos, el cual, como ya señalamos, se justifica en razón de la necesidad de definir y defender ante el mundo exterior los intereses generales del Estado, mismos

729 Sería absurdo e impráctico interpretar el texto constitucional relativo al tema analizado en el sentido de que al no hacer la precisión, la Constitución vació intencionalmente de contenido material la competencia para dirigir la política exterior que tiene el Ejecutivo federal y la competencia del Senado de examinarla, por lo que estos órganos en realidad no tienen legitimidad constitucional alguna para emprender ninguna actividad en relación con la política exterior.

730 Debe notarse que tanto el artículo 76-I como el 89-X tratan a la política exterior y al poder de celebrar tratados internacionales como dos componentes de un todo: el Senado tiene la facultad de analizar la *política exterior* desarrollada por el Ejecutivo federal, y aprobar los *tratados internacionales* y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; mientras que el Ejecutivo federal tiene la facultad de dirigir la *política exterior* y celebrar *tratados internacionales*, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Esto no es de extrañar, puesto que es fácil entender que los tratados internacionales son el instrumento por excelencia (aunque no único) de la política exterior de un Estado. El apunte es pertinente, puesto que la imprecisión material que se observa en el concepto de “política exterior”, es congruente con el otro término de la ecuación: la facultad de celebrar (y aprobar) tratados internacionales, cuyo alcance material es también abierto.

que no necesariamente están constituidos por la suma de los intereses particulares expresados por las entidades federadas.⁷³¹

En suma, en el contexto de las disposiciones constitucionales que venimos analizando, la línea que separa la política “exterior” de la “interior” intencionalmente es indeterminada y además móvil. Su trazo depende de las decisiones que tomen el Ejecutivo federal y el Senado de la República, en ejercicio de las competencias que la Constitución les confiere en sus artículos 76-I y 89-X, a efecto de establecer relaciones de diverso tipo entre Estado mexicano y otros Estados o con organizaciones internacionales.⁷³² Sin embargo, si lo anterior es cierto, ¿en qué posición quedan las entidades federativas en relación con el exterior?⁷³³

2. Actividades con proyección exterior de las entidades federativas: las posibilidades

Debemos abordar ahora un último tema, relativo a la posibilidad de que las entidades federativas y también los municipios realicen algún tipo de actividad con proyección exterior. ¿Es esto permitido por la Constitución?

La pregunta es pertinente, puesto que la asignación que la Constitución hace al Ejecutivo federal y al Senado de la República, de facultades en lo relativo a la política exterior del país, puede llevar a pensar que las entidades federativas quedan excluidas de cualquier posibilidad para desempeñar actividades que tengan una proyección exterior. Además, la contestación que se dé es relevante, puesto que existen ejemplos de acciones de

731 Véase nota 688.

732 Analizando el caso español, Pérez Calvo llega a la misma conclusión: la categoría de “política exterior” prevista en el artículo 97 de la Constitución Española es un concepto complejo que engloba tanto el *ius contrahendi* como al *ius representationis*, “...e incluso a todo tipo de acciones o decisiones que afectan directamente a las relaciones del Estado con los demás Estados. Esta imprecisión que forzosamente tiene el concepto de política exterior permite al competente para llevarla a cabo, es decir, al Estado, interpretarlo de un modo flexible y acorde con los contenidos que se quieren imprimir a una política exterior determinada. Eso significa que el contenido material de la política exterior o, más claramente, que las actuaciones materiales concretas que pueden constituir en un determinado momento manifestaciones de la política exterior no pueden delimitarse de antemano y de manera cerrada, sino de acuerdo con las necesidades concretas y cambiantes que el competente juzgue necesario”. Pérez Calvo, *op. cit.*, nota 690, pp. 37 y 38.

733 Para una crítica al carácter sumamente centralizado y carente de controles y contrapesos del diseño y conducción de la política exterior en el sistema presidencial mexicano, se puede acudir a Becerra, *op. cit.*, nota 660, pp. 121 y ss.

dimensión exterior que desde hace años realizan las entidades federativas, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- a) Acuerdos de cooperación entre una entidad federativa mexicana y un estado de los Estados Unidos de América.⁷³⁴
- b) Conferencias de gobernadores fronterizos.⁷³⁵
- c) Declaraciones conjuntas de gobernadores, en las que se establecen compromisos de acción.⁷³⁶
- d) Oficinas de representación de gobiernos estatales en otros países.⁷³⁷
- e) Convenios de colaboración entre municipios y condados.⁷³⁸

⁷³⁴ Por ejemplo, existe un Acuerdo Arizona-Sonora sobre Seguridad en Autopistas (Arizona-Sonora Highway Safety Accord), de 24 de mayo de 2002, suscrito por los gobiernos de ambos estados, a efecto de intercambiar conocimientos técnicos e información para mejorar la seguridad en el tránsito vehicular en las carreteras que comunican a las dos entidades. Igualmente, podemos mencionar el Acuerdo Cooperativo entre el gobierno de Arizona, a través del Departamento de Comercio, y el gobierno de Sonora, a través del Consejo de Desarrollo Económico (de 20 de noviembre de 2002), para establecer la llamada “Small Business Assistance Alliance”, que busca apoyar a pequeñas empresas de ambos lados, con programas educativos, capacitación, intercambio de información

⁷³⁵ Los gobernadores de los estados fronterizos entre México y Estados Unidos de América se reúnen periódicamente en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, para discutir y diseñar políticas que resuelvan la problemática común que enfrentan sus entidades. Por ejemplo, en su seno se ha creado una Mesa de Trabajo sobre Agricultura, que agrupa a las Secretarías de Agricultura de Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas California, Arizona, Nuevo México y Texas.

⁷³⁶ Los gobernadores fronterizos de México y Estados Unidos de América han suscrito Declaraciones Conjuntas, en las que se establecen verdaderos compromisos de colaboración en materia de agricultura, cruces fronterizos, desarrollo económico, educación, energía, medio ambiente, salud, turismo y seguridad pública (por mencionar un ejemplo, la Declaración Conjunta de la XXI Conferencia de Gobernadores Fronterizos, de 7 y 8 agosto de 2003).

⁷³⁷ En San Antonio, Texas, los gobiernos de Tamaulipas y Nuevo León han establecido oficinas de representación oficial. La *Casa Tamaulipas* (su nombre oficial es Oficina de Representación del Estado de Tamaulipas en la Ciudad de San Antonio, Texas), tiene el encargo de fomentar la inversión extranjera directa e indirecta en Tamaulipas; promover la exportación de productos de origen tamaulipeco y promover los servicios ofrecidos por las compañías de Tamaulipas en los Estados Unidos de América. Asimismo, ofrece sus instalaciones como centro de negocios, para realizar juntas empresariales entre mexicanos y estadounidenses, y brinda asesoría a pequeñas y medianas empresas de Tamaulipas que quieran entrar al mercado estadounidense. Por su parte, la *casa del Estado de Nuevo León* en San Antonio, Texas, es una agencia del gobierno del estado dedicada a asesorar a las compañías de los Estados Unidos de América interesadas en establecer negocios en Nuevo León.

⁷³⁸ Como lo ilustran comunicados de prensa del gobierno de Tamaulipas, el 4 de mayo de 2000 se firmó un convenio de colaboración entre municipios y condados de la franja fronteriza de Tamaulipas y Texas.

Debemos recordar que la Ley sobre la Celebración de Tratados⁷³⁹ crea un instrumento adicional al de los tratados, denominados “acuerdos institucionales”, que pueden celebrarse por cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

La referencia es obligada y relevante, puesto que, como observa Adame, con ella se suprime cualquier duda acerca de la posibilidad de que los ayuntamientos, los gobiernos de las entidades federativas u organismos descentralizados celebren este tipo de acuerdos, con la anuencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin que se consideren como tratados que tienen que ser aprobados por el Senado.⁷⁴⁰ Sin embargo, como la Constitución asigna facultades relativas a “política exterior” y sobre celebración de tratados en exclusiva a dos órganos federales como lo son el presidente de la República y el Senado, persiste la necesidad del análisis de este tipo de instrumentos desde el punto de vista de su constitucionalidad.

El problema que analizamos puede ser planteado a través de las siguientes preguntas: ¿las actividades que pueden reconducirse al concepto de “política exterior” sobre el cual el presidente de la República y el Senado tienen competencias y ejercen funciones por atribución de la Constitución excluyen cualquier actividad exterior de las entidades federativas? O bien, ¿la Constitución permite que las entidades federativas realicen actividades que tengan una proyección hacia el exterior?

El núcleo del problema consiste en precisar la extensión de dicho concepto, para poder definir si la Constitución deja o no un margen para que las entidades federativas puedan desarrollar actividades con una proyección exterior. Es decir, si por “política exterior” entendemos cualquier actividad pública que tenga alguna incidencia o dimensión internacional, entonces no hay tal margen para los estados en esa área. Pero si, al contrario, es posible acotar el concepto de “política exterior” en cierta medida, enton-

⁷³⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992.

⁷⁴⁰ “La exigencia de la aprobación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores es congruente con la doctrina constitucional que dice que la facultad de celebrar estos acuerdos es del Ejecutivo de la Unión, con base en la fracción X del artículo 89 de la Constitución mexicana”. Adame, Jorge, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el orden jurídico mexicano”, en Witker, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, análisis, diagnóstico y propuestas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. I, pp. 85 y 86.

ces el margen que quede fuera de dichos límites equivaldrá al espacio que corresponde a las entidades federativas realizar, como una proyección de su actividad pública hacia el exterior.

Por nuestra parte, creemos que el texto constitucional puede ser leído de manera tal, que permita la apertura de un campo de actividad exterior de las entidades federativas, en el sentido que a continuación se explicará.

Si nos aproximamos al tema desde el punto de vista de las competencias, es posible encontrar algunos parámetros constitucionales que permitan, en primer término, fijar el alcance de la acción de los órganos de la Federación en cuanto a política exterior se refiere. Así, la Constitución otorga a diversos órganos federales las siguientes competencias:

- a) La facultad de celebrar y aprobar tratados internacionales (*ius ad tractatum*).
- b) La facultad para nombrar y ratificar nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules (*ius legationis o representationis*).
- c) La facultad de dirigir y analizar la política exterior.
- d) La facultad de declarar la guerra (y por implicación, de celebrar la paz).
- e) La facultad de autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- f) La facultad de establecer contribuciones sobre el comercio exterior.
- g) La facultad para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.⁷⁴¹

Ahora bien, esta lista, que mirada desde una cierta perspectiva nos dice cuáles competencias corresponden a la Federación en materia de política exterior, desde otra perspectiva (concretamente, la que se proyecta desde la fórmula del artículo 124 constitucional), nos abre el panorama de las competencias que las entidades federativas sí pueden realizar en asuntos exteriores.

⁷⁴¹ Incluimos salubridad general de la República, en virtud de la dimensión exterior de esta materia en lo que se refiere a sanidad internacional.

Lo anterior significa que las entidades federativas no podrán celebrar tratados internacionales con otros Estados;⁷⁴² ni nombrar ministros, agentes diplomáticos o cónsules ante otros Estados que ostenten la representación (oficial) del Estado mexicano ante otros Estados; ni incidir sobre la política exterior del Estado (tal y como vaya siendo definida en su contenido por el Ejecutivo federal y el Senado, o incluso el Congreso de la Unión, si consideramos como parte de la “política exterior” el establecimiento de contribuciones al comercio exterior o la expedición de leyes sobre emigración, inmigración, extranjería, etcétera); ni declarar la guerra o negociar la paz; ni mandar tropas extranjeras fuera del territorio nacional o autorizar el paso de tropas extranjeras por dicho territorio; ni tampoco autorizar la estación de escuadras de otros países, por más de un mes, en aguas mexicanas. Estas son competencias exclusivas expresamente concedidas por la Constitución a los *funcionarios federales* (para usar la expresión del artículo 124 constitucional). Pero a la vez, eso implica que las competencias vinculadas el mundo exterior que no se encuentran expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Fuera de las competencias expresas de la Federación, las entidades federativas sí tienen competencia para realizar actividades que tengan una dimensión exterior.

A su vez, debemos aclarar que la posibilidad de que las entidades federativas realicen actividades que tengan una dimensión o proyección exterior, debe entenderse vinculada a las materias sobre las cuales, según la Constitución, es posible ejercer sus competencias normativas y ejecutivas. Es decir, el fundamento para la realización de este tipo de actividades está en las materias que constitucionalmente les corresponden, y deben verse como una extensión hacia fuera de éstas.⁷⁴³ Por tanto, toda acción con proyección exterior de una entidad federativa que incida sobre una materia del ámbito de competencia de la Federación, o que afecte las facultades que la Federación ejerce en el ámbito de la “política exterior”, puede dar lugar al

⁷⁴² Además, esta posibilidad está cerrada por la prohibición expresa contenida en la fracción I del artículo 117 constitucional.

⁷⁴³ Esta observación es congruente con la idea desarrollada por la doctrina española pero de alguna aplicable al caso mexicano, en el sentido de que la separación de lo “externo” y lo “interno” no obedece a una división entre dos realidades completamente diferentes, presididas por distintos principios e incomunicadas entre sí, “...sino que alude a dos ámbitos de expresión de una misma y única realidad. Por eso, la autonomía no se tiene que contemplar exclusivamente en su dimensión interna sino, también, en su proyección exterior”. Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *Comunidades autónomas y política europea*, Madrid, IVAP, p. 29.

planteamiento de un conflicto por invasión de esferas a través de una controversia constitucional.

Así, entre las actividades que las entidades federativas sí pueden realizar podrían estar, por ejemplo, las acciones de promoción en el exterior para atraer inversiones a la entidad federativa respectiva; el intercambio de información o el examen conjunto de problemas comunes; o incluso la posibilidad de celebrar acuerdos que no tengan el estatuto de tratados internacionales y que no generen obligaciones frente a poderes públicos extranjeros (por lo cual, no comprometan la responsabilidad internacional del Estado mexicano, si bien ya hemos señalado arriba, siguiendo a Manuel Becerra, el problema de irregularidad constitucional de este tipo de acuerdos que la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 permite).⁷⁴⁴

Al mismo tiempo, el espacio abierto para la actividad exterior de las entidades federativas hace posible la existencia de un ámbito de proyección exterior para los municipios, en cumplimiento de las funciones y servicios públicos que constitucionalmente desempeñar y prestar. Evidentemente, el límite está marcado por las competencias que corresponden a los órganos públicos de las entidades federativas, así como las que corresponden a los órganos federales, según se ha descrito líneas arriba.

Como podrá observarse, un punto clave en todo este esquema es la condición indeterminada del concepto de “política exterior” que puede interpretarse de modo flexible por los órganos que tienen la competencia para dirigirla y analizarla. Por otra parte, y sin pretender sugerir que sea la única vía de manifestación de la “política exterior” de un Estado, debemos seña-

744 De manera análoga a la aquí razonada, y sin descontar las diferencias entre el sistema mexicano y el español, Fernández Segado reporta que el Tribunal Constitucional español ha considerado que el alcance de la reserva de la materia de “relaciones internacionales” a favor del Estado (central). “...debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. En definitiva, una actividad de proyección exterior por parte de una Comunidad Autónoma requerirá, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que no incida en la reserva estatal anteriormente referida y que no la perturbe o condicione”. Fernández Segado, Francisco, “Las Comunidades Autónomas ante las relaciones internacionales: un paradigma del dinamismo evolutivo del Estado autonómico español”, *Seminario Internacional sobre Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, noviembre de 2003, p. 30.

lar también que la celebración de tratados internacionales tiene el potencial de expandir el espectro de actividades incluidas en aquel concepto lo cual, a su vez, no significa que por la vía de tratados internacionales se pueda federalizar materias enteras, como si por medio de ellos se consiguiera transferir títulos de las entidades federativas a la Federación. Como bien señala Pérez Calvo, si se celebra un tratado internacional para regular una materia que hasta ese momento había correspondido a fuentes de derecho internas “...por el hecho de ser objeto de tratamiento por un instrumento normativo internacional, escapa a las categorías internas *hasta donde llegue justamente ese tratamiento internacional*”.⁷⁴⁵

VII. ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: EL CAPÍTULO XI DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE⁷⁴⁶

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte, en vigor a partir del 1º. de enero de 1994, contiene una serie de disposiciones en las que por primera vez en un tratado de libre comercio se contempla la posibilidad de que inversionistas privados recurran al arbitraje internacional para resolver disputas con el Estado “anfitrión”. Dichas disposiciones corresponden al capítulo XI del mencionado tratado, cuyo objetivo es crear mecanismos de protección a la inversión extranjera en los países subscriptores del tratado. Entre los principios consagrados en dicho capítulo, se encuentran los siguientes:

- 1) Trato nacional.⁷⁴⁷
- 2) Trato de nación más favorecida.⁷⁴⁸

⁷⁴⁵ Pérez Calvo, *op. cit.*, nota 690, p. 40. El énfasis es nuestro.

⁷⁴⁶ Tratado de Libre Comercio con América del Norte: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

⁷⁴⁷ Cada una de las partes otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.

⁷⁴⁸ Cada una de las partes otorgará a los inversionistas de otra Parte trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de inversiones.

- 3) Nivel mínimo de trato.⁷⁴⁹
- 4) Requisitos de desempeño.⁷⁵⁰

Asimismo, cabe mencionar también que el artículo 1110 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte contiene reglas sobre expropiación e indemnización en relación con los inversionistas. En esencia, dicho artículo dispone que ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación), salvo que sea: *a)* por causa de utilidad pública; *b)* sobre bases no discriminatorias; *c)* con apego al principio de legalidad y al artículo 1105 (1), y *d)* mediante indemnización conforme a los párrafos 2o. a 6o. del propio artículo 1110.

Por otro lado, la sección B del capítulo XI contiene normas que regulan el procedimiento mediante el cual los inversionistas pueden someter a arbitraje una reclamación en el sentido de que la otra Parte ha violado una obligación derivada de los principios arriba señalados. Cabe mencionar, asimismo, que el Capítulo XI es quizás el más novedoso en cuanto a sus alcances, pero también el más controvertido. Por el lado de las organizaciones ambientalistas, se le ha criticado por considerar que erosiona la capacidad de los gobiernos para establecer medidas regulatorias destinadas a proteger el medio ambiente (o a los trabajadores): cualquier medida gubernamental protectora del ambiente que afecte inversiones extranjeras podría ser calificada como “equivalente a expropiación”, por lo que podría el inversionista afectado recurrir a los mecanismos del capítulo XI.⁷⁵¹ Por otra parte, algunos autores mexicanos han criticado dicho capítulo en razón de que discrimina a los inversionistas mexicanos

⁷⁴⁹ Cada una de las partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas.

⁷⁵⁰ Ninguna de las partes podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de una serie de requisitos señalados por el artículo 1106 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una parte o de un país no parte en su territorio para, por ejemplo, *a)* exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; *b)* alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, entre otros fines.

⁷⁵¹ Soloway, Julie A., “Environmental Regulation as Expropriation: The Case of NAFTA’s Chapter 11”, *Canadian Business Law Journal*, vol. 33, núm. 1, febrero de 2000, pp. 94-96.

que sean afectados, quienes no pueden acudir a los paneles arbitrales cuando autoridades mexicanas adopten medidas que sean contrarias a las reglas y principios del capítulo XI.⁷⁵²

Ahora bien, lo que interesa destacar para los efectos de la presente libro, es que en virtud de las reglas del Tratado de Libre Comercio con América del Norte antedichas, las entidades federativas y aun los municipios pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado mexicano. Esto es así, debido a que ciertas acciones y medidas adoptadas por los gobiernos estatales o municipales pueden calificar como contrarios y violatorios de las normas contenidas en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Existen varios casos que podrían citarse como ejemplo de este nuevo fenómeno. Entre ellos, nos referiremos con detalle a la controversia Metalclad Corp vs. México. En esta disputa, la empresa estadounidense Metalclad alegó que México había incumplido con las reglas del Capítulo XI, en su parte relativa a expropiaciones. En esencia la reclamación de dicha empresa consistía en que la decisión del gobernador del estado de San Luis Potosí y del Municipio de Guadalcázar de los permisos para operar un confinamiento de residuos peligrosos constitúa una expropiación contraria a los principios del artículo 1110 del capítulo XI del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Metalclad alegaba que en 1995 había obtenido una autorización del gobierno federal mexicano para desarrollar y operar el confinamiento, en razón de lo cual había ya invertido 22 millones de dólares. Sin embargo, ante presiones de organizaciones ambientalistas y ciudadanas locales, el gobernador y el ayuntamiento del municipio, respectivamente, ordenaron el cierre del confinamiento y denegaron un permiso de construcción necesario para la conclusión de la obra. De hecho, en el momento más álgido de esta situación conflictiva, el gobernador expidió un decreto declarando zona de reserva ecológica una porción de tierra dentro de la cual se encontraba el confinamiento.⁷⁵³

Metalclad recurrió a los mecanismos de arbitraje previstos en el Capítulo XI, y eventualmente el tribunal arbitral decidió que la conducta de los

⁷⁵² Cruz Barney, Óscar, “Protección al medio ambiente y solución de controversias en materia de inversiones en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte”, *Revista de Derecho Privado*, Nueva época, año III, núm. 7, enero-abril de 2004, p. 57.

⁷⁵³ Starner, Gregory M., “Taking a Constitutional Look: NAFTA Chapter 11 as an Extension of Member States’ Constitutional Protection of Property”, *Law and Policy in International Business*, vol. 33, núm. 2, 2002, p. 423.

gobiernos estatal y municipal, después de las autorizaciones y representaciones que había hecho el gobierno federal, configuraban medidas equivalentes a una expropiación, violatorias del Capítulo XI en la materia, por lo que procedía condenar a México a pagar una indemnización que ascendió a US \$ 16,685,000.00.

En el laudo, el tribunal arbitral definió su posición en relación con la responsabilidad del Estado mexicano por la conducta de los gobiernos estatal y local. En suma, para el tribunal no había duda de que tal responsabilidad existía (además, el gobierno mexicano no controvirtió en ningún momento esta opinión) La base normativa para sustentar dicha opinión se encontró en tres instrumentos:

- a. El artículo 105 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, según el cual los Estados parte deberán asegurar "...la adopción de todas las medidas necesarias para dar eficacia a las disposiciones de este Tratado, en particular para su observancia por los gobiernos estatales y provinciales, salvo que en este Tratado se disponga otra cosa...".
- b. El artículo 1108 (1) del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, según el cual las excepciones a los requerimientos del Capítulo XI no se extienden a los estados o gobiernos locales.
- c. Los principios del derecho internacional consuetudinario, cuyo espíritu se encuentra recogido en el artículo 10 del proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados adoptado por la Comisión de Naciones Unidas de Derecho Internacional en 1975 que, aunque está todavía en discusión, puede considerarse como una correcta afirmación del derecho actual:

El comportamiento de un órgano del Estado, de una entidad territorial del gobierno o de una entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público, cuando tal órgano ha actuado en esa calidad, se considerará como un acto del Estado según el derecho internacional aunque, en el caso de que se trate, el órgano se haya excedido en sus atribuciones de conformidad con el derecho interno o haya contravenido las instrucciones concernientes a su ejercicio.⁷⁵⁴

⁷⁵⁴ *Yearbook of the International Law Comission*, 1975, vol. ii, p. 61, citado en el Laudo relativo al caso núm. ARB(AF)/97/1, Metal Clad Corporation vs. Estados Unidos

Como indicamos líneas arriba, el caso *Metalclad vs. Estados Unidos Mexicanos* no es el único ejemplo que puede citarse. Existen otros casos, como el de *Waste Management, Inc. vs. Estados Unidos Mexicanos* y el de *Robert Azinian et al. vs. Estados Unidos Mexicanos*, en los que las disputas han surgido a raíz de actos de gobierno de los niveles estatal y municipal. En el primero de ellos, la empresa estadounidense *Waste Management, Inc.*, que operaba en México a través de la sociedad *Acaverde, S. A.*, reclamó a los Estados Unidos Mexicanos el pago de una indemnización debido a que el Gobierno del Estado de Guerrero y el Ayuntamiento del Municipio de Acapulco habían incumplido con sus obligaciones derivadas del contrato de concesión por el que la mencionada empresa estaba autorizada a prestar el servicio de recolección y disposición de basura en el mencionado municipio. En el segundo, el Ayuntamiento del Municipio de Naucalpan (Estado de México) anuló el contrato de concesión por el que se había autorizado a la sociedad *Desechos Sólidos de Naucalpan, S. A.* (cuyos accionistas eran ciudadanos de los Estados Unidos Americanos), la recolección y eliminación de basura en el mencionado municipio.

En conclusión, estos ejemplos nos sugieren que el sistema federal mexicano se enfrenta a un nuevo reto, derivado de la integración económico-comercial con nuestros vecinos del norte. En buena medida, el reto implica crear mecanismos de coordinación, de intercambio de información, de consulta y apoyo mutuos entre los tres niveles de gobierno, que permitan un tratamiento y regulación adecuada de la inversión extranjera; de un tratamiento que sea acorde tanto con nuestro orden jurídico interno, como con las normas derivadas de nuestros compromisos internacionales.