

REFORMA EN MATERIA
INTERNACIONAL

LA RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Manuel BECERRA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La división de poderes vertical. El sistema federal.* III. *La división de poderes horizontal.* IV. *Las referencias al derecho internacional en la Constitución. A manera de conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Independientemente de la postura que los Estados adopten en su sistema constitucional interno (monista o dualista), éstos se proveen normalmente de normas de recepción del derecho internacional. Éstas generalmente tienen que ver con la postura del Estado a nivel internacional, es decir, una mayor o menor integración en el sistema de relaciones internacionales. El sistema de recepción de cada Estado tiene que ver quién es el órgano estatal encargado de la negociación de los tratados internacionales, en general, el autorizado a comprometer el Estado, que en el caso de México es el Ejecutivo, y en ese nivel hay que ver cuáles son los contrapesos que tiene dicho órgano, el cual, normalmente, en un sistema de división de poderes como el mexicano, cuenta con el Legislativo y el Judicial.

Para ese análisis que trata de descubrir las normas de recepción del derecho internacional público, se debe tener en cuenta que el derecho internacional tiene un origen consuetudinario, no solamente convencional, situación que las normas de recepción del derecho internacional deben considerar. Es decir, las normas constitucionales deben prever cómo aplicar a nivel interno las normas de derecho internacional, en general, independientemente de su fuente; situación que parece olvidó el Constituyente de 1917. Y esto puede ser entendible si tomamos en cuenta el contexto histórico internacional en que esta Constitución aparece.

Aunque no es motivo del presente trabajo, simplemente digamos que la organización internacional y, en general, las relaciones internacionales se han modificado de manera radical en este siglo hasta llegar a fenómenos como

los que vivimos de una mayor interdependencia económica internacional, producida por la revolución tecnológica que se manifiesta en la computación y las comunicaciones. Simplemente, ese auge de organismos internacionales y esa interdependencia económica no la conocieron nuestros constituyentes de 1917, y es más, en los aspectos relativos a asuntos internacionales, como se verá, nuestra Constitución ha sufrido cambios que no son muy trascendentes.

Otro aspecto de atención, concretamente en el caso de la Constitución mexicana, es su carácter federal que crea la distribución de competencia entre la Federación y los estados, y en consecuencia, la distribución de competencia en materia de asuntos exteriores, tema que no ha sido analizado suficientemente en la doctrina mexicana, y que es necesario hacer en virtud de la apertura de nuestro país a la economía internacional y la frecuencia con la que se puede ver involucrado algún asunto de competencia meramente de los estados en una negociación internacional. Concretamente hablamos de la práctica internacional de “la cláusula federal” que usan muchos estados en sus negociaciones internacionales.

Nuestro análisis lo hacemos a partir de la división de poderes tanto vertical, Federación-estados; como horizontal, entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

II. LA DIVISIÓN DE PODERES VERTICAL. EL SISTEMA FEDERAL

De acuerdo con la Constitución vigente, la organización del Estado mexicano se realiza bajo los principios de una “República representativa y democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.¹ Estas líneas directrices fundamentales, para nuestro propósito, se deben de relacionar con el principio de división de poderes que la misma Constitución reconoce: “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.² Esto significa que hay una doble división de poderes. Una división horizontal que se refiere a la distinción entre las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial y una división vertical que existe en relación con la distribución del poder entre la Federación y los estados. Estas dos divisiones de poderes que la doctrina considera que son parte de otras divisiones³ tienen que ver con la creación de sistema de pesos y contrapesos, de frenos y con-

1 Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*.

2 Artículo 49 de la *CPEUM*.

3 Véase Orozco Henríquez, Jesús J., “Comentario al artículo 49”, en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1994, p. 232.

trapesos en busca del ejercicio equilibrado del poder en contra del monopolio del poder en una sola entidad estatal.

De conformidad con estos principios se delinea la postura del Estado mexicano en las relaciones internacionales y su sistema de recepción del derecho internacional. En principio, la Federación reserva para su ejercicio la posibilidad de realizar tratados internacionales, de obligar internacionalmente al Estado mexicano; así lo manifiesta la Constitución cuando el artículo 117 de la misma establece: “Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”.

Esta disposición tiene relación directa con los artículos 40 y 124 de la Constitución que instaura el sistema federal dentro de nuestro orden supremo. Entonces, de conformidad con estos artículos, el ejercicio de la soberanía en su aspecto internacional queda reservada a la Federación y cuando se habla de la soberanía de los estados, de lo que se está hablando es, ni más ni menos, que de la “autonomía política, jurídica y económica”⁴ que en ningún caso los posibilita para actuar frente a los demás Estados del sistema de relaciones internacionales.

La prohibición a los estados de celebrar tratados, es una norma tradicional en la historia del constitucionalismo federal mexicano, aunque como nota curiosa hay que mencionar que la Constitución de 1857 a pesar de que ya la contemplaba, hacía una excepción cuando se refería a los estados fronterizos, los cuales podían celebrar “coaliciones” para “la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros”.⁵

La norma que prohíbe a los estados celebrar tratados se ha mantenido en la Constitución de 1917 incólume, sin ninguna modificación. Sin embargo, la Ley de Tratados de 1992⁶ a través de lo que denomina como acuerdos interinstitucionales, le otorga a las diferentes dependencias de la administración pública estatal o municipal la facultad de celebrar esta clase de “acuerdos”, cuando nuestra Constitución en su artículo 117-1 es clara en la prohibición a los estados de celebrar acuerdos, tratados o convenios, etcétera (todo aquello que esencialmente signifique un tratado internacional); solamente la Federación los puede celebrar, y ni por asomo nuestra Constitución vigente contempla la excepción contenida en el artículo 111-I de la Constitución de 1857.

4 Sánchez Bringas, Enrique, “Comentario al artículo 117 de la Constitución”, en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1994, p. 549.

5 El artículo 111 de la Constitución de 1857 decía: “Los Estados no pueden en ningún caso: ‘Y celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras. Exceptuándose la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos para la guerra ofensiva contra los bárbaros’”.

6 *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992.

III. LA DIVISIÓN DE PODERES HORIZONTAL

1. *El Poder Ejecutivo, máxima autoridad en materia de tratados internacionales*

A lo largo de la historia constitucional de nuestro país, podemos ver que es el Poder Ejecutivo el que está encargado de la negociación y celebración de los tratados internacionales.⁷ En el caso de la Constitución de 1917, también se conserva esa disposición. El titular del Poder Ejecutivo federal es el único autorizado para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, según lo disponen los artículos 89-X y 133 de nuestra Constitución. Sin embargo, esa facultad no se puede ejercer irrestrictamente, ilimitadamente; sino que está limitado por los demás poderes. En principio, el artículo 133 establece que es el senado quien tiene que aprobar los tratados internacionales; norma que va en conjunción con el artículo 76 de la misma Constitución que dispone que es una facultad exclusiva del senado. “I [...] aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

Otras limitaciones se encuentran en los artículos 15, 18 y el 117-I que ya comentamos. Por supuesto, en caso de violación a estos controles, el Poder Judicial, concretamente el Poder Judicial de la Federación, como lo dispone el artículo 94 de la Constitución, tiene la facultad de interpretar los tratados internacionales.

2. *El artículo 133*

Este artículo que tiene su equivalente en la Constitución de Estados Unidos⁸ tiene una desafortunada redacción.

El hecho de que se mencione que deben de ser celebrados por el “presidente”, conduce a graves errores de interpretación. Esto lo podemos constatar en la sentencia del juez primero de Distrito en el estado de Nuevo León, con fecha 3 de noviembre de 1994 en la que, ante el cuestionamiento de si el secretario de Relaciones Exteriores está facultado para firmar tratados internacionales, el juez, con base en los artículos 89-X y 133 afirmó: “sólo el

⁷ El artículo 159 de la Constitución de Apatzingán de 1814 refería que: “Al supremo gobierno tocó privativamente: publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras”.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1934.

presidente de la República está facultado constitucionalmente para obligar al país y, por ende, celebrar tratados internacionales”.⁹

Criterio demasiado estrecho, pues no toma en cuenta la práctica ni el derecho internacional, ya que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, de la cual México forma parte, recogió una práctica internacional, consistente en que los jefes de Estado o jefes de gobierno, junto con los ministros de Asuntos Exteriores, gozan de la presunción de ser representantes del Estado y, en consecuencia, no requieren de presentación de plenos poderes para participar en la celebración de los tratados internacionales (artículo 7-2 de la Convención de Viena).

Independientemente de lo anterior, esto es una constatación más de que, generalmente, el derecho internacional, así como su funcionamiento, es ignorado por los juzgadores.

Pero, sin duda, podemos afirmar que el punto toral en la comprensión del sistema constitucional mexicano de recepción del derecho internacional, es el artículo 133. En principio, podemos decir que este artículo tiene una clara inspiración en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución estadounidense,¹⁰ pero su evolución e interpretación lo ha alejado significativamente de su modelo original; lo cual es comprensible ya que la Constitución estadounidense de 1787, en la cual se han inspirado los constituyentes mexicanos, responde a otra realidad cultural y política; y, es más, el sistema jurídico estadounidense forma parte de la tradición jurídica del *common law* que se manifiesta en mantener casi intacta la Constitución, y evolucionar con la práctica judicial, a diferencia de la experiencia mexicana que ha cambiado varias veces de Constitución, además que la última está plagada de reformas. Por lo anterior, es importante tener presente el origen histórico del artículo 133, ya que esto coadyuva a su mejor comprensión.

En el año de 1934, a instancia de Óscar Rabasa, el artículo fue reformado añadiéndole la frase “que estén de acuerdo con la misma” y se especificó que la aprobación del senado era requerida. En efecto, dos cambios se le hicieron al texto original, se agregó la expresión: “que estén de acuerdo con la misma”; es decir, los tratados para que sean ley suprema de toda la Unión

⁹ Véase Tron Petit, Jean Claude, “Aplicación de tratados por tribunales mexicanos”, *El papel del derecho internacional en América*, México, UNAM, The American Society of International Law, 1997, p. 150.

¹⁰ En su artículo VI, inciso 2, la constitución estadounidense establece: “Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que de ella dimanen, y todos los Tratados que se celebren o que vayan a celebrarse bajo la Autoridad de los Estados Unidos constituirán la Ley Suprema de la Nación; y los jueces de todos los Estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado”. Véase H. Congreso de la Unión, *Las Constituciones de México*, 2a. ed., México, 1991, p. 519.

deben estar de acuerdo con la Constitución; deben celebrarse por el presidente de la República, y, por último, deben ser aprobados por el senado.

El artículo 133, que se conoce como “de la supremacía constitucional”, dice en su versión actual:

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 puedan haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Tradicionalmente, en la doctrina de derecho constitucional se ha hablado que este artículo establece una jerarquía de las normas en el ámbito mexicano: en primer lugar se encuentra la Constitución, ordenamiento jurídico más alto; en segundo lugar las leyes constitucionales y los tratados, y en tercer lugar coexisten el derecho federal y el local.¹¹

La Suprema Corte de Justicia, como veremos más adelante, se refiere también al tema, y al respecto ha creado jurisprudencia firme.

Sin embargo, la afirmación de que el artículo 133 presenta un orden jerárquico no es suficiente para responder a todas las hipótesis que se plantean respecto de la relación entre el derecho interno y el internacional, y esta debilidad se ha manifestado más cuando la doctrina mexicana ha tratado de explicar el lugar del derecho internacional en el orden jurídico interno, con motivo de su apertura a la economía internacional.

En efecto, a partir de finales de la década de los años setenta, se ha venido realizando una paulatina (a veces) pero definitiva apertura de México a la economía internacional. Quizás los instrumentos jurídicos más importantes, en donde se personifica esa apertura, son la adhesión de México al GATT y la negociación, firma y entrada en vigor el primero de enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que se le conoce popularmente como TLC.

Precisamente, a partir de este tratado, la doctrina jurídica mexicana, desde la perspectiva del derecho internacional y del derecho constitucional, ha retomado el ya explorado tema del lugar del derecho internacional en el derecho interno, esta vez con nuevas voces y con argumentos no menos inteligentes y originales que los anteriores. La reanimación del debate doctrinal se debe

¹¹ Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año II, núm. 4, enero-abril, 1969, p. 23.

a la importancia del TLC en virtud de su enorme impacto en el derecho mexicano.¹²

Así, se trata de resolver dos aspectos interrelacionados, alrededor del artículo 133 de la Constitución; primera, si existe un orden jerárquico en la normatividad y después cuál es la relación entre tratados y leyes constitucionales.

Sobre el primer aspecto, la doctrina más reciente no es tan unánime en considerar que hay un orden jerárquico.¹³ Lo cual es comprensible desde el punto de vista de una interpretación histórica, como lo hace Medina Mora.¹⁴ Interpretar que el artículo 133 establece una jerarquía constitucional, como se ha establecido en la doctrina del derecho constitucional y en la jurisprudencia, nos lleva a discusiones interminables sobre el lugar de los tratados en esa jerarquía o “pirámide” normativa. No hay duda que la Constitución es suprema en el interior del Estado mexicano, ya que la normatividad así como los tratados deben estar de acuerdo con ella, pero cumpliéndose con este requisito las leyes del Congreso de la Unión y los tratados son “ley suprema de toda la Unión”. Realmente, como lo menciona Medina Mora, lo que el artículo 133 está haciendo, es enfatizar el carácter federal del sistema mexicano, así como reconocer la preeminencia de las disposiciones normativas derivadas de la Federación, siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución.

Como vimos anteriormente, el derecho internacional público y el derecho interno son dos órdenes jurídicos diferentes, ya que obedecen a categorías diferentes (sujetos, fuentes, etcétera). Una vez que un tratado internacional se ha realizado conforme lo señala la Constitución mexicana, habría que analizar si es autoaplicativo o no. Esto es relevante, porque si no son autoaplicativos la discusión se termina. El tratado trae una obligación de legislar en un de-

12 Para prueba de esta aseveración véase el trabajo del Luis Malpica de Lamadrid, en donde se hace una relación de los cambios en la legislación mexicana a partir del TLC: Malpica de Lamadrid, Luis, “La modernización del sistema jurídico mexicano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)”, *Un homenaje a don César Sepúlveda. Escritos jurídicos*, México, UNAM, 1995, pp. 245-264.

13 Con argumentos inteligentes, Raúl Medina Mora, Jorge Adame Goddard y Fernando Vázquez Pando plantean cada quien, desde su perspectiva y con su lenguaje propio, que se está hablando en el artículo 133, no de jerarquía sino de acentuar el sistema federal (Medina Mora) o una distribución de competencias (F. Vázquez Pando) o de la existencia de un sistema terciario compuesto no de una pirámide sino de tres estratos: el nacional, el derecho internacional y el derecho mercantil internacional (J. Adame Goddard). Véanse los trabajos de Pereznieto Castro, Leonel, “El artículo 133 constitucional: una relectura”, *Jurídica*, México, núm. 25, 1995, pp. 265-292; Adame Goddard, Jorge, “El Tratado de Libre Comercio en el orden jurídico mexicano”, Witker Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM, 1993, t. I, pp. 79-108, y Medina Mora, Raúl, “El artículo 133 constitucional y la relación entre el derecho interno y los tratados internacionales”, *Pemex Lex*, México, núms. 75-76, septiembre-octubre, 1994, pp. 7-22.

14 Medina Mora, Raúl, “El artículo 133...”, *cit. supra* nota 13.

terminado sentido, si no se hace, entonces hay responsabilidad internacional, y a nivel interno prevalece la Constitución y la legislación interna.

En el caso de que el tratado sea autoaplicativo, y haya duda sobre su aplicación respecto de leyes del Congreso de la Unión, se utiliza como criterio de interpretación, como lo postula Vázquez Pando, considerar que el tratado es una norma especial que se aplica en los casos a que ésta se refiere, enfrente de la norma general, la ley del Congreso, la cual se aplicaría a todos los demás casos.

Por otra parte, si estamos hablando de las normas internacionales, y en forma concreta de los tratados internacionales, es necesario mencionar que México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en virtud de su ratificación realizada el 25 de septiembre de 1974 (la Convención de Viena entró en vigencia el 27 de enero de 1980), y que esta Convención, en primera instancia, prohíbe a los Estados invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de violación de un tratado, ya que textualmente establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (artículo 27).

Otro principio fundamental contenido en la Convención de Viena y que forma parte también del derecho consuetudinario, es el relativo a que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (artículo 26). Es claro, como lo hace notar el maestro Alonso Gómez Robledo,¹⁵ que el derecho internacional no puede aceptar el incumplimiento de sus propias normas; sin embargo, la misma Convención, en su artículo 46, hace una reserva a lo dispuesto en el artículo 27, al permitir que los Estados se apoyen en sus legislación interna si existe “una violación objetivamente evidente y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”.¹⁶

¹⁵ Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Artículo 133”, en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 5a. ed., México, PGR, UNAM, IJ, 1994, pp. 641-644; también se recomienda otro trabajo de Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Aproximaciones al marco jurídico internacional del Tratado de Libre Comercio”, en Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, cit., pp. 55-78.

¹⁶ Textualmente, el artículo 46 dice: “Disposición de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados: 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe”.

Por lo tanto, de acuerdo con la Convención de Viena, para poder alegar vicios del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, deben reunirse los siguientes elementos:

- Que el consentimiento de un Estado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho de importancia fundamental. Aquí se entiende que las normas si bien pueden ser constitucionales, también pueden no serlas. La valoración de si son o no fundamentales corresponde a la instancia correspondiente a nivel interno, que a su vez la hará valer ante la autoridad judicial internacional,¹⁷ que puede ser la Corte Internacional de Justicia o bien un árbitro o tribunal arbitral internacional.
- Que esa disposición de derecho interno concierna a la competencia para celebrar tratados. Un caso de violación sería si México realizara un tratado sobre extradición de reos políticos. En tal caso se estaría violando el artículo 15 de la Constitución que limita la competencia del Ejecutivo para realizar tratados internacionales.
- Que esa violación sea manifiesta (que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia, conforme a la práctica y buena fe). Por ejemplo, es manifiesta cuando se viola la Constitución, ya que ésta es un documento público. Pero, hay que subrayarlo, no toda violación a la Constitución; es necesario que la violación se refiera a la competencia para celebrar tratados.

Todo esto lo traemos a colación porque nos da elementos amplios para resolver el problema de determinar qué norma predomina en caso de colisión de la Constitución y un tratado internacional. A nivel interno, vemos que no hay problema porque evidentemente la Constitución tiene prevalencia, como lo señala su artículo 133, pero ¿a nivel internacional? A nivel internacional, en caso de incumplimiento de un tratado por oposición a una norma constitucional, indudablemente existe responsabilidad del Estado, y concretamente del Ejecutivo o del Legislativo, y además creemos que existe cierta obligación moral de renunciar, o dar por terminado el tratado. La excepción se da cuando se reúnan los requisitos señalados por la Convención de Viena en su artículo 46. En este caso, bastará que el tratado internacional haya sido celebrado en contravención del artículo 133 (por ejemplo, que el tratado no lo celebre el Ejecutivo u otro órgano autorizado, o bien que no sea aprobado por el senado) para poder alegar vicios del consentimiento y justificar el incumplimiento. En

17 Véase Trigueros Gaisman, Laura, "La constitucionalidad de los tratados, un problema actual", en varios, *Un homenaje a don César Sepúlveda*, cit., pp. 466-486.

virtud de que en esa hipótesis nos encontraríamos en el caso de una nulidad relativa, sería México quien debería hacer valer el vicio ante la jurisdicción internacional.

Podemos concluir que la posición del artículo 133 constitucional es, por un lado, sostener la supremacía de la Constitución sobre los tratados internacionales, y por la otra, reconocer la supremacía del orden jurídico federal en el que se incluye a la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados.

En caso de contradicción entre normas de derecho interno y el derecho internacional convencional, prevalece la Constitución, pero el Estado incurre en responsabilidad internacional, a menos que se den las hipótesis señaladas en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, en cuyo caso es justificable el incumplimiento.

Desde esa perspectiva, no existe tal conflicto entre los dos órdenes jurídicos, entre el derecho interno y el derecho internacional. Los dos actúan en una relación de complementación y de influencia recíproca. Si un orden evade o invade a otro, hay consecuencias, dentro de una hermenéutica jurídica, que pueden consistir en la nulidad o bien en la responsabilidad internacional. También las normas de derecho pueden llegar a convertirse en normas de derecho internacional por la vía consuetudinaria o convencional.

Recordemos, por ejemplo, que el orden jurídico interno derivado de la Revolución francesa, por ejemplo, ejerció una influencia total en el derecho internacional. Al contrario, es frecuente que las normas de derecho internacional pasen a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Entonces, tal “conflicto” entre los dos órdenes jurídicos no existe.

En lo que se refiere al posible conflicto interno que se ocasione en caso de colisión entre una norma interna (federal) y los tratados, si bien la doctrina reciente da una respuesta, como lo vimos anteriormente, podemos considerar que todavía son interpretaciones sometidas a discusión, ya que es un problema no resuelto, y no se pueden resolver en el marco de la Constitución vigente. No debemos olvidar que el artículo 133 de la Constitución mexicana fue tomado de la Constitución estadounidense de 1787, y concretamente de su artículo VI inciso 2,¹⁸ y mientras la práctica estadounidense ha hecho evolucionar los conceptos adecuándolos a la práctica actual, en el caso mexicano, a

18 Se recomiendan dos excelentes trabajos sobre el tema: Buergenthal, Thomas, “Self-executing and non-self executing treaties in national and international law”, *Academie de Droit International, Collected Courses*, Dordrecht, Boston, London, 1993 (1992-IV), t. 235, pp. 304-400; Vázquez, Carlos Manuel, “The four doctrines of self-executing treaties”, *American Journal of International Law*, vol. 89, núm. 4, octubre, 1995, pp. 695-723.

excepción de una reforma en el año de 1934, en términos generales se ha mantenido en su expresión original.

En consecuencia, lo más saludable sería reformar el artículo 133 de la Constitución, para terminar con interpretaciones tortuosas y establecer claramente los alcances de los tratados en el orden jurídico interno. Si México está decidido a una internacionalización, no hay razón para no remozar y adecuar dicho artículo 133 a las condiciones actuales del mundo.

¿Cuál debería ser la dirección de la reforma? En principio, los tratados deberían ser aprobados por el Congreso, eso sería sano y fortalecería la democracia; además, con eso se daría pie a considerar que el derecho internacional prevalece frente a la legislación interna, después de la Constitución. Los acuerdos interinstitucionales serían una facultad del Ejecutivo y no deberían rebasar sus facultades.

3. *El artículo 89. El Poder Ejecutivo y las relaciones exteriores*

En el sistema constitucional mexicano, el Poder Ejecutivo en las relaciones internacionales, como en otras materias, tiene una fuerte presencia; aunque parezca que sus facultades en esta materia están controladas al ejercerlas conjuntamente con el Poder Legislativo, existen ciertos resquicios por donde las facultades del Ejecutivo se fortalecen y superan a los demás poderes. Pero, revisemos la Constitución para tener un panorama sobre el tema.

El capítulo III de la Constitución mexicana hace referencia a las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo. El presidente de la República, en lo tocante a las relaciones internacionales, tiene las siguientes facultades:

A. El ejercicio de la función representativa exterior. Nombrar y remover a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales. Artículo 89-II y III

El presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los “órganos de las relaciones internacionales”, como los denomina el maestro Sepúlveda: al Secretario de Relaciones Exteriores (artículo 89-II) que es el funcionario más importante después del presidente en las relaciones exteriores. Esta facultad que tiene el presidente es ilimitada, y es muy trascendente, pues la orientación de la política exterior del país, en gran parte depende de quien sea el titular del ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque la política exterior de nuestro país se sostiene en principios de política exterior que le dan

homogeneidad y continuidad, en la práctica el secretario de Relaciones Exteriores puede darle características propias.

El artículo 89-II y III se ha modificado desde su original en la Constitución de 1917, que era el siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.

Las modificaciones que ha sufrido el artículo 89-II (*DOF* 8 de octubre de 1974; *DOF*, 10 de agosto de 1987, y *DOF*, 25 de octubre de 1993) se refieren a una adecuación política del momento y no han alterado, de ninguna manera, las facultades del Ejecutivo en materia de asuntos exteriores. Por otra parte, estas facultades las ejerce el Ejecutivo, conjuntamente con el Poder Legislativo, concretamente con la participación del senado o de la Comisión Permanente en caso de que aquél se encuentre en receso. Sabemos que esta facultad la utiliza el Ejecutivo en forma amplia, y muchas veces sus decisiones no son muy acertadas. El senado debería ejercer más control en este caso.

B. *Defensa nacional*

Declarar la guerra (artículo 89-VIII), siempre con la participación del Congreso (artículos 73-XII) y disponer de la guardia nacional; disponer de la totalidad de la fuerza armada para la defensa exterior de la Federación (artículo 89-VI y VII); con la intervención del senado, permitir la salida de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. Esta facultad la ejerce con la autorización del senado (artículo 76-III).

Estas facultades que tiene el Ejecutivo en materia de defensa nacional, no se han modificado en su esencia, sin embargo, hay una reforma (*DOF* del 10 de febrero de 1944) de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 89. El original decía: “VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Con la reforma de 1944, por si hubiera duda, se subraya la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de disponer de la “totalidad de la fuerza armada”. Con la reforma, quedó expresado de la siguiente manera: “VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

C. Celebrar empréstitos

Además, el Ejecutivo está facultado para celebrar empréstitos en los marcos señalados por el Congreso (artículo 73-VIII). Aquí, originalmente la fracción VIII decía: “Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.

Posteriormente, en el año de 1946 (*DOF*, 30 de diciembre), se reformó esta fracción para quedar como sigue:

VIII. Ningún empréstito podrá celebrarse sino por la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino por la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que realicen (*sic.*) con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Más tarde, en el año de 1993 (*DOF*, 25 de octubre) se adicionó el siguiente párrafo:

Asimismo, aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la cuenta pública;

Como vemos, en lo que corresponde a las facultades del Ejecutivo en materia de asuntos exteriores. Aquí concretamente la facultad para contratar

empréstitos sólo sufre una modificación en el año de 1946, estableciendo la limitación para el Ejecutivo de que los empréstitos sólo deben de celebrarse con motivo de la “ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Aquí el Congreso lo que hace es dar “las bases”, se entiende de carácter legislativo, pero no puede controlar el contenido de la negociación de la contratación de los empréstitos. Sin embargo, eso no significa que el senado pueda intervenir, ya que los empréstitos contratados por el Ejecutivo tienen la forma de tratados internacionales, aunque no lo mencione. Lo anterior, independientemente de la facultad de control de los actos del Ejecutivo que tiene el Poder Judicial.

D. Ausencia del país del presidente. Artículo 88

Por último, mencionemos que en ejercicio de sus facultades de director de la política exterior, el presidente puede realizar viajes al extranjero, pero para hacerlo debe obtener el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente (artículo 88). En la práctica, la autorización es automática y no se ejercita esa facultad de contrapeso o de limitación; aunque es muy importante, ya que en sus viajes al extranjero, el presidente lleva la representación del Estado mexicano, actúa en su representación y puede llegar a comprometerlo.

El artículo 88 fue modificado en su original (*DOF*, 21 de octubre de 1966) para adicionarle que la Comisión Permanente puede también otorgar el permiso correspondiente. En efecto, el original del artículo 88 decía: “El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión”.

En el año de 1966 (*DOF*, 21 de octubre) se le agregó la expresión “o de la Comisión Permanente en su caso”:

E. Dirección de la política exterior y celebrar tratados internacionales. Artículo 89-X

También el presidente tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados. La reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución mexicana (*DOF*, 11 de mayo de 1988) tiene varios aspectos que merecen un comentario más amplio.

Originalmente, la fracción X del artículo 89 decía: “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, someténdolas a la ratificación del Congreso Federal”.

El actual texto de esta fracción dice:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometidos a la aprobación del Senado. 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.

De acuerdo con esta disposición, dos son las facultades que se otorgan al Ejecutivo mexicano: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

F. *Dirigir la política exterior*

El comportamiento de México en las relaciones internacionales lo dirige el presidente de la República. Esta facultad está vigilada por el senado, y además, de acuerdo con esta nueva redacción, la política exterior debe ceñirse, debe practicarse, en el marco de los siguientes principios:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo;
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La inserción de los anteriores principios de política internacional en la Constitución, que sólo encuentra parangón en la Constitución soviética de 1977, ha sido justamente criticada por los especialistas en derecho internacional de México.¹⁹

¹⁹ Véase Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Elevación a rango constitucional de los principios de política exterior", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre, 1988, pp. 1165-1167.

La política exterior de México es una política de principios que han sido formados a lo largo de su vida independiente,²⁰ los cuales le han dado prestigio internacional, ya que con base en ellos ha participado en hechos concretos, como, por ejemplo, la promoción del Tratado de Tlatelolco, o ha sido la cuna de doctrinas como la Doctrina Estrada, que tiene un gran reconocimiento internacional. Lo anterior aunado a que la política exterior es dinámica, mutable, y que México es parte de la Carta de San Francisco, que como tratado internacional obliga a sus miembros a conducirse en conformidad con ella. Además, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, adoptada por la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970, es parte de las normas consuetudinarias internacionales; y por ser nuestro país respetuoso de ellas, le son aplicables. Por lo expuesto nos parece que es precipitado y ocioso incluir los principios señalados en la carta magna mexicana. Al hacerlo se corre el peligro de inmovilizar los principios de política exterior y dejar fuera a otros principios que revisten gran importancia en las relaciones internacionales y que ya tenían una formación en la práctica nacional; podemos citar entre otros a los principios de pluralismo ideológico²¹ y al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales que aparece en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y donde México ejerció gran influencia,²² sobre todo con su ejemplar acto de la expropiación petrolera.

Por supuesto, al incluir en la Constitución a los principios mencionados, se le viste de un carácter progresista en lo que se refiere a su política exterior. Sin embargo, insistimos, se corre el peligro gratuito de limitarla, de suprimir el dinamismo de la política exterior.

Por otra parte, ¿qué pasa si el conductor natural de las relaciones exteriores, es decir, el titular del Poder Ejecutivo, incumple con los principios antes señalados? La respuesta la encontramos en el artículo 76-I de la Constitución, que analizaremos a continuación.

20 Véase Sepúlveda, César, "Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano", *Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas*, México, 1981.

21 Tello, Manuel, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975, pp. 61-64; Seara Vázquez, *La política exterior de México*, México, 1969; Vázquez Flores, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995, 302 pp.

22 Castañeda, Jorge, "La Carta de Derechos y Deberes de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional", *Justicia económica internacional*, México, 1976.

4. *Control del senado en materia de política exterior. Artículo 76-I*

El artículo 76-I ha sufrido una transformación desde su original de 1917, cuando textualmente decía: “Art. 76. Son facultades exclusivas del senado: I. Aprobar los tratados o convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”.

En el año de 1977, se reformó esta fracción para quedar como sigue: “I. 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; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

Como se nota, con la reforma de 1977, se amplían las facultades de vigilancia o de control del senado, permitiendo que esta Cámara del Legislativo analice la política exterior del presidente. Esta facultad del senado para analizar la política exterior del presidente no tiene trascendencia práctica, puesto que no se está facultando al senado para impedir que surta sus efectos jurídicos la política exterior del presidente en caso de violación de los principios antes mencionados. El profesor Sepúlveda también critica la redacción del artículo 76-1 para concluir que “el papel del Senado mexicano respecto a las relaciones exteriores sigue siendo deslucida y bastante anodina”.²³

Lo anterior nos lleva a reafirmar que la inclusión de los principios de política exterior en la Constitución mexicana es un acto ocioso y peligroso, en el sentido de que puede inmovilizar la política exterior de nuestro país, que debe ser dinámica.

5. *Celebrar tratados internacionales y someterlos a la aprobación del senado*

Esta facultad está relacionada con la exigencia que aparece en el artículo 133: “los tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado”, y al cual nos referimos anteriormente.

Esta facultad de celebrar tratados internacionales que tiene el titular del Poder Ejecutivo en la Federación mexicana, está centralizada sólo en él, ya que los estados, por disposición constitucional, tienen prohibido realizarlos, como antes lo vimos.²⁴

²³ Sepúlveda César, *Derecho internacional*, cit., p. 548.

²⁴ Aun más, el artículo 118 de la Constitución condiciona a los estados su participación en la guerras

6. *Limitaciones a la realización de tratados. Artículo 15*

Hay que subrayar que el Ejecutivo no tiene facultades ilimitadas para realizar tratados internacionales. Aparte de las limitaciones que pudiera tener en el mencionado artículo 89-X, el artículo 15 de la Constitución menciona:

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 de 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.

Este artículo, que no ha sufrido modificaciones desde su original de 1917, tiene dos partes. En la primera, contiene una importante limitación para el ejecutivo en materia de protección de derechos humanos: la no extradición de reos políticos, ni de esclavos, principio reconocido en diferentes tratados internacionales,²⁵ y en la segunda se hace una enfática prohibición de los tratados que alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano. Esta última prohibición es individualizada y parecería superflua si tomamos en cuenta que el artículo 133 ya contiene la obligación de que los tratados se ajusten a la Constitución; sin embargo, mientras se trate de garantías y derechos del hombre y el ciudadano, ser explícito no sobra.

7. *El Poder Legislativo en la Constitución y las relaciones exteriores. Los artículos 73, 79 y 88 de la Constitución*

En el análisis de las facultades del Poder Ejecutivo, ya mencionamos la participación que tiene en algunos casos el Poder Legislativo; recordemos algunas: la ratificación de los nombramientos que el presidente haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales (artículo 79-VII); autorización al presidente de la República para ausentarse del país (artículo 88), aprobar los tratados (artículo 133), etcétera.

Sin embargo, podemos mencionar como facultades exclusivas del Poder Legislativo en la materia de relaciones exteriores:

extranjeras: “Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.

²⁵ Véase el comentario de Jesús Rodríguez y Rodríguez al artículo 15, en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1994, pp. 68-70.

- 1) Admitir nuevos estados (artículo 73-1). Este artículo, originalmente rezaba de la siguiente manera: “El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal”.

En el año de 1974, esta fracción fue reformada en concordancia con la desaparición de los territorios de la Federación (*DOF*, 8 de octubre de 1974).

- 2) Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (artículo 73-XVI). Facultad que tiene el Congreso desde el texto original de la Constitución de 1917.
- 3) Para establecer contribuciones sobre comercio exterior (artículo 73-XXIX).

En el texto original de 1917, esta facultad del Congreso no existía, fue hasta el año de 1942 cuando se reforma el artículo 43 para agregarla. Precisamente, esta facultad que tiene el Congreso ha hecho pensar a más de un tratadista de derecho constitucional que los tratados sobre comercio exterior (por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN), que obviamente involucran las contribuciones sobre comercio exterior, deben ser aprobados por el Congreso, no solamente por el senado. Posición bastante racional.

- 4) Para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (artículo 73-XXIX-F).

También esta fracción no aparece en el texto original del artículo 73 de la Constitución del 1917, se agrega hasta el año de 1983 (*DOF*, 3 de febrero de 1983). En este caso, también se puede hacer la misma observación: los tratados internacionales, por ejemplo en materia de propiedad intelectual, deben ser aprobados por el Congreso, con base en la fracción que se comenta. Sin embargo, como se puede ver simplemente del capítulo XVII del TLCAN, se mantiene la práctica ortodoxa de que sea solamente el senado quien lo apruebe.

En general, estas áreas son de gran importancia en el desarrollo del país, y sin duda la competencia exclusiva del Poder Legislativo es relevante, pero se queda en el mero marco de una facultad legislativa sancionatoria de las propuestas del Ejecutivo, ante la facultad mucho más amplia que tiene el presidente de dirigir las negociaciones diplomáticas, de acuerdo

con el artículo 89. Entonces sería adecuado que el Congreso también tuviera facultades para aprobar los tratados internacionales.

8. *El Poder Judicial y las relaciones exteriores. Artículo 104 de la Constitución*

Potencialmente hablando, el Poder Judicial tiene facultades muy importantes, sobre todo en el aspecto del control de los actos del Ejecutivo e inclusive del senado, en la elaboración de los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia en este campo, decía el maestro Antonio Carrillo Flores, es un “poder regulador”.²⁶

La Suprema Corte de Justicia tuvo como modelo a la Suprema Corte de Estados Unidos, creada por la Constitución aprobada en Filadelfia en el año de 1787; sin embargo, fue solamente modelo y no copia fiel, como también aseguró el maestro Carrillo Flores.²⁷

De acuerdo con la Constitución mexicana vigente, toca al Poder Judicial conocer: “De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el poder mexicano” (artículo 104-I).

De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular (artículo 104-VI). Aunque en el año de 1934, hay una reforma al artículo 104-I (*DOF*, 18 de enero) y en el año de 1946 (*DOF*, 30 de diciembre), la facultades del Poder Judicial señaladas en dicho artículo 104, fracciones I y VI se mantienen esencialmente.

Aún más, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en sus artículos 11, fracción IV bis, inciso a), dispone: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en pleno: [...] IV bis. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito: a) Cuando se impugne un tratado internacional o una ley emanada del Congreso de la Unión, vigente en todo el país o sólo en el Distrito Federal”.

Desde el punto de vista doctrinal, no hay duda de que el Poder Judicial es un verdadero poder: porque como decía el diputado Truchuelo: “debe tener su origen, como todos los demás poderes, en la misma soberanía del pueblo, no hace más que interpretar la soberanía nacional, por medio de esa demos-

²⁶ Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 85.

²⁷ *Idem*, p. 86.

tración, por medio de ese vehemente deseo de impartir justicia, como el Poder Legislativo interpreta la Soberanía Nacional dictando leyes”.²⁸

Como vimos, el Poder Ejecutivo en nuestro país es el poder más vigoroso, e inclusive eso se nota en la estructuración de la política internacional, donde sus facultades son amplias.

Ahora bien, en este aspecto, la Suprema Corte no tiene posibilidades de establecer un control. No conocemos algún precedente en donde la Suprema Corte haya censurado un acto de política exterior del Poder Ejecutivo.

Dicho de otra manera, la Suprema Corte tiene el poder de controlar al Ejecutivo, en lo que se refiere a la constitucionalidad de los tratados. Como lo señalamos anteriormente, la Corte ha dictado diferentes ejecutorias en ese sentido, pero, ¿y los actos de política exterior? Es decir, las “facultades que las leyes fundamentales atribuyen a los organismos Ejecutivo y Legislativo, para que puedan ejercerlos dentro de amplio margen de discrecionalidad en cuanto a su oportunidad, justicia, motivos y conveniencia”,²⁹ como los define el maestro Fix-Zamudio. Esas facultades no tienen ningún control y conste que pueden tener mucha trascendencia.

Afortunadamente, como lo hemos visto, en términos generales la política exterior de México se mueve siempre bajo principios firmes que tienen un carácter progresista y que van de acuerdo con los principios que rigen a la comunidad internacional.

IV. LAS REFERENCIAS AL DERECHO INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN. A MANERA DE CONCLUSIONES

De la revisión de la Constitución mexicana vemos que es muy notoria la ausencia de referencia a las normas internacionales consuetudinarias. En efecto, sabemos que el derecho internacional está compuesto fundamentalmente de normas convencionales y consuetudinarias. Sin embargo, la Constitución mexicana no hace ninguna referencia a la costumbre internacional. El artículo 133 menciona solamente a los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia cita solamente a los tratados internacionales. Entonces, ¿qué pasa en el caso de conflicto por la aplicación de una norma consuetudinaria internacional?, ¿se puede interpretar extensivamente el artículo 133 constitucional, y

²⁸ *Idem*, p. 86.

²⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, IJ, 1977, p. 37.

considerar que cuando hace referencia a los tratados, también se refiere a la costumbre internacional?

En el caso concreto de los límites marítimos de México, sí existe una referencia más amplia, adecuada, al derecho internacional. El artículo 27 constitucional dice: “Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”.

Por supuesto, no queremos dar a entender que el derecho consuetudinario no se aplica a nuestro país. México es parte de muchas organizaciones internacionales, como la ONU y la Corte Internacional de Justicia que reconoce a las leyes consuetudinarias internacionales en su Estatuto, del cual es parte México, miembro activo en las relaciones internacionales y respetuoso de sus normas. No, lo que se plantea es un problema teórico que puede tener mucha trascendencia práctica: el choque entre una norma consuetudinaria internacional con la Constitución.

La fórmula norteamericana: “*international law is a part of the law of the land*”, ¿es más completa? Al parecer, la Suprema Corte de Justicia no registra un conflicto en este sentido y no dudamos que los puede haber, sobre todo en estos momentos en que las relaciones internacionales son más estrechas, y México tiene una creciente participación en ellas. Y es precisamente por esta razón que México debe adecuar su normatividad con sus necesidades.

Por ejemplo, en este momento de reestructuración de la Organización de Naciones Unidas, concretamente de su Consejo de Seguridad, México es un candidato viable a ocupar un puesto como miembro permanente en el Consejo. Si esto ocurre ¿que pasará con la obligación contenida en el artículo 25 de la Carta de la ONU, consistente en que “los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. El cuestionamiento que nos haríamos es ¿cuáles son las normas constitucionales que permitirían la recepción de una obligación de esta naturaleza? Evidentemente, no es fácil la respuesta de ésta y otras interrogantes que se pueden plantear, porque la técnica constitucional del Constituyente, en materia de asuntos exteriores, es débil y en algunos casos caótica.

Lo anterior a lo mejor es entendible. En 1917, la importancia de las relaciones internacionales, del comercio internacional, de la exhuberancia de la organización internacional o de la interdependencia creciente con el exterior, eran fenómenos desconocidos, de ahí que sea necesario reestructurar todo lo que se refiere a los asuntos exteriores, sistematizarlos y aclararlos, tomando en cuenta las técnicas de los especialistas en derecho internacional.