

# CONVENIO ENTRE LOS ESTADOS DE **CHIHUAHUA Y TEXAS.** VALIDEZ CONSTITUCIONAL Y EFECTOS INTERNACIONALES

**Laura Trigueros Gaisman**

## 1. LOS HECHOS

El día 22 de junio pasado, los gobernadores de los estados de Chihuahua y de Texas, señores Fernando Baeza y Ann Richards, celebraron un convenio de intercambio y cooperación por el cual se comprometen a realizar actividades conjuntas en diferentes materias.

El acuerdo tiene por objeto la promoción del intercambio en las áreas de comercio, turismo, agricultura, educación, industria, medio ambiente y seguridad; así como el de establecer un compromiso de cooperación para el desarrollo de proyectos económicos conjuntos, de inversiones y coinversiones en ambas entidades, de realización de acciones en materia de protección del medio ambiente, la administración de recursos naturales y el mejoramiento de la salud de sus habitantes. Se convino también en incrementar el combate al tráfico de menores, al lavado de dinero y al robo de vehículos.<sup>(1)</sup>

Contra lo que pudiera pensarse, éste no es un caso aislado. Con cierta frecuencia los estados fronterizos, especialmente los del norte del país concertan este tipo

de acuerdos en diversas materias: extradición, ejecución de actos procesales, uso y aprovechamiento de mantos freáticos comunes, tránsito de personas y de mercancías, etcétera.

Los convenios se celebran por los poderes ejecutivos locales de entidades federativas que pertenecen a dos países distintos. Se sitúan entonces, en un contexto que puede ser calificado de internacional. En este caso sus elementos de conformación y sus características particulares podrían estar en contradicción con las reglas establecidas en el sistema constitucional, debido al carácter de los órganos que los celebran y a la falta de control del poder legislativo federal.

Desde la perspectiva internacional, su incumplimiento podría ser causa del fincamiento de una responsabilidad internacional que no se limitaría a la entidad federativa que asumió el compromiso, sino que recaería, probablemente en el Estado mismo, ya que sólo éste ostenta representatividad a nivel internacional.

El hecho de que existan de hecho este tipo de convenios plantea una serie de problemas, entre los cuales destacan el de su validez constitucional, del que depende la posibilidad de su aplicación interna, y el de su validez internacional que condicionaría su reconocimiento por otros estados y su eficacia desde el punto de vista coercitivo.

1 Periódico *Excélsior*, 23 de junio de 1991, sección Estados, p. 6.

## 2. EL DERECHO. SUS ANTECEDENTES

En el sistema constitucional mexicano las facultades relacionadas con la materia internacional están encomendadas a los poderes federales: la representación del Estado ante la comunidad internacional y ante los demás Estados en particular, y, concretamente, la dirección de las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados y convenciones, corresponden al presidente de la República. El control de estas actividades lo ejerce el Poder Legislativo federal a través de la Cámara de Senadores.

El Constituyente consideró necesario reiterar este punto en la distribución de competencias, prohibiendo expresa y absolutamente a los estados miembros la celebración de tratados, alianzas y coaliciones con potencias extranjeras.<sup>(2)</sup> Varias razones pudieron influir en esta decisión: por una parte los problemas en la definición de la integración del territorio nacional, así como de los límites de algunos estados miembros, cierta falta de cohesión y, sobre todo, de control por parte de las autoridades centrales, lo hicieron necesario.<sup>(3)</sup>

La prohibición se encuentra desde los primeros documentos constitucionales del país. En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 se estableció que: "Ningún estado entrará en transacción o contrato con otro estado o con potencias extranjeras". La Constitución del mismo año prohibió a los estados entrar en transacciones con las potencias extranjeras. Todas las Constituciones federales han contenido un precepto similar; salvo algunas variaciones en la terminología, la disposición no ha sufrido alteración substancial.<sup>(4)</sup>

En la Constitución de 1857, debido seguramente a los problemas territoriales que el país había sufrido, se quiso dar a la prohibición una mayor precisión. El artículo dispuso: "Los estados no pueden en ningún caso: (...) celebrar alianza, tratado o coalición con otros estados ni con potencias extranjeras (...). Se permitía, sin embargo, la coalición de varias entidades fronterizas para la defensa contra los pueblos bárbaros. Salvo esta excepción, el precepto pasó sin modificaciones a la Constitución de 1917."<sup>(5)</sup>

Es interesante observar que la Constitución de los Estados Unidos, que tanta influencia ejerció como antecedente de la Constitución mexicana, regula de manera diferente esta cuestión. En este documento se hace una distinción entre las diferentes clases de acuerdos internacionales y, por una parte prohíbe en forma absoluta a los estados la celebración de tratados, alianzas o confederaciones, sin distinguir si la contraparte es una entidad de la federación o un Estado extranjero, y por la otra les permite la celebración de convenios o pactos con potencias extranjeras y entre sí, siempre que el Congreso otorgue su consentimiento.<sup>(6)</sup>

No puede pensarse en un descuido del Congreso Constituyente mexicano ni en una interpretación errónea de los términos del modelo norteamericano. Aun cuando los antecedentes históricos, las condiciones y las circunstancias de la formación del nuevo Estado, en uno y otro caso, fueron completamente diversas en ambos se presentaron problemas que pusieron en grave peligro a la nación.

En el caso de las trece colonias que integraron los Estados Unidos, la integración de cada una de ellas se había consolidado y desde los primeros intentos fue patente su voluntad de constituir una unidad. La clase y la intensidad de esa unión fue el único factor a discusión, y llegó a provocar un intento de secesión.

En el caso mexicano, es necesario recordar los problemas que se enfrentaron para evitar la disgregación de los estados, antiguas provincias y reinos que conformaban la antigua colonia española; las declaraciones de separación de varios de ellos, como el estado de Chiapas; los movimientos que se gestaron para intentar reasumir la soberanía en los de Jalisco, Zacatecas y Oaxaca. La unión definitiva se vio dificultada por la continua inestabilidad que vivió el país en su primera época como Estado independiente; los cambios de gobernantes y de formas de gobierno; la relativa disgregación del territorio nacional; la falta de cohesión en los estados mismos, que giraba más bien en torno a las ciudades importantes de la región.

El solo hecho de que la separación de Texas se haya formalizado a través de un tratado de anexión, era motivo suficiente para prohibir de manera absoluta a los estados la celebración de alianzas y tratados con potencias extranjeras<sup>(7)</sup>. La fórmula que se empleó para expresarla fue más precisa y contundente en la Constitución de 1857.

2 En este trabajo sólo se analiza la prohibición constitucional en su aspecto internacional, no en lo que se refiere a las posibles relaciones de los estados miembros de la federación entre sí.

3 O'Gorman, Edmundo, "Historia de las divisiones territoriales", en *Trabajos jurídicos en homenaje a la Escuela Libre de Derecho. XXV aniversario*, vol. 2, Ed. Polis, México, 1935, pp. 69 y ss.

4 Artículo 29 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, y artículo 162-IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824.

5 Coronado, Mariano, *Derecho Constitucional Mexicano*, 2a. ed.. Escuela de Artes y Oficios del Estado, Guadalajara, 1899, p. 181, cita la opinión del diputado constituyente Guzmán quien defendió la supresión de la excepción.

6 La prohibición general se encuentra en el artículo I, sección 10, cláusula primera de la Constitución de los Estados Unidos de América. La posibilidad de que los estados miembros celebren otro tipo de acuerdos internacionales, en el mismo artículo I, sección 10, cláusula tercera.

7 El estado de Texas declaró su voluntad de separarse de la República Mexicana en la Convención de Austin, el 7 de noviembre de 1835: "En virtud de que Santa Anna demolió las instituciones federales, Texas no reconoce a las autoridades actuales de la República Mexicana. Se cree con derecho a separarse de la Unión durante la desorganización del sistema federal". *México a través de los siglos*, Vicente Riva Palacio, director, tomo IV, p. 361.

La influencia de la terminología y de la redacción del precepto de la Constitución estadounidense es, a pesar de todo, evidente. La prohibición absoluta que en ella se consigna se refiere a la celebración de tratados, alianzas y confederaciones; la fracción I del actual artículo 117 habla de alianza, tratado o coalición.

Es clara la finalidad que se persigue en ambos casos: evitar que los estados celebren acuerdos de naturaleza política con estados extranjeros.

En efecto, los términos coalición y alianza se refieren a uniones entre estados, naciones o soberanos, con el fin de prestarse ayuda mutua para la guerra o la defensa de intereses comunes.<sup>(8)</sup> Se trata de la celebración de acuerdos de carácter político que, en un momento dado pueden representar un peligro para el Estado federal como tal, pues sus consecuencias pueden llegar hasta la posible separación de uno de sus estados miembros.

Respecto de la prohibición de celebrar tratados, se ha entendido siempre como una prohibición natural en el estado federal. Así lo expresaron los constitucionalistas del siglo pasado que comentaron la Constitución de 1857. Mariano Coronado explica las razones por las que debe mantenerse en esos términos: en primer lugar por la necesidad de mantener la unidad en la representación internacional; en segundo, por ser más conveniente que los compromisos internacionales se asuman por el país; por último, por el peligro que existe de que los tratados firmados por un estado afecten a toda la nación.<sup>(9)</sup>

No se expusieron mayores comentarios al respecto. En las discusiones de la fracción relativa, durante los Congresos Constituyentes de 1857 y de 1917 no existe mención alguna en relación con su contenido o significado.

Aun en la actualidad la doctrina constitucional se limita a comentar que la prohibición responde a la necesidad de evitar una incongruencia que resultaría de posibilidad del ejercicio de una misma facultad a dos jurisdicciones distintas.

A pesar de que no podía hacerlo unilateralmente, proclamó su independencia y se erigió en República Texana el 2 de marzo de 1836. México no reconoció formalmente esta proclamación de independencia; sin embargo, retiró a sus tropas y autoridades del territorio texano al firmar el tratado de Velasco, el 14 de mayo de 1836, tras la derrota ante los ejércitos estadounidenses.

La Constitución mexicana de 1836 y las leyes de 30 de junio de 1838 todavía contemplan a Texas como departamento de la República Mexicana.

El Senado de los Estados Unidos reconoció su independencia el 10 de marzo de 1837.

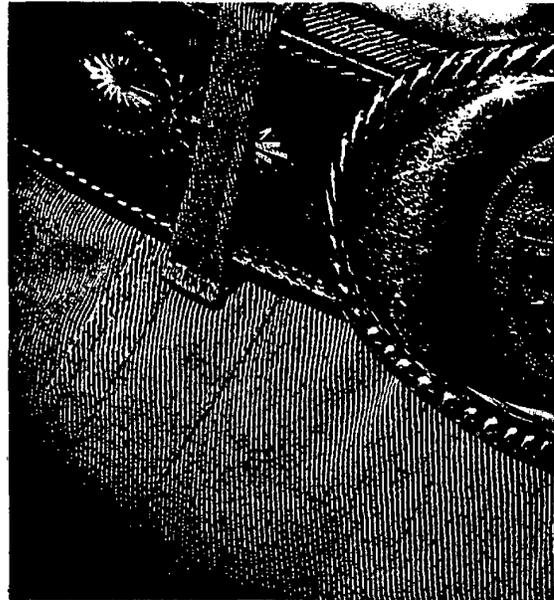
El tratado de anexión de Texas a los Estados Unidos se firmó por ambas partes el 12 de abril de 1845, y el Congreso de Estados Unidos lo aprobó el 10 de marzo de 1845.

Fue hasta la firma del Tratado de paz, amistad y límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América el 2 de febrero de 1848, en Guadalupe, Hidalgo, que México reconoció entre otras pérdidas, la del territorio de Texas. El tratado se publicó el 30 de mayo de 1848.

O'Gorman, Edmundo, *op. cit.* p. 69 ss.

8 *Diccionario de español usual*, María Molner, Madrid, 1988.

9 Mariano Coronado, *op. cit.*, pp. 181 y 182; Ramón Rodríguez, *op. cit.*, pp. 536 a 538.



Por otra parte, este tipo de acuerdos están prohibidos en todos los estados federales, aun en aquellos que permiten a sus entidades, en forma expresa, la celebración de convenios con potencias extranjeras.<sup>(10)</sup>

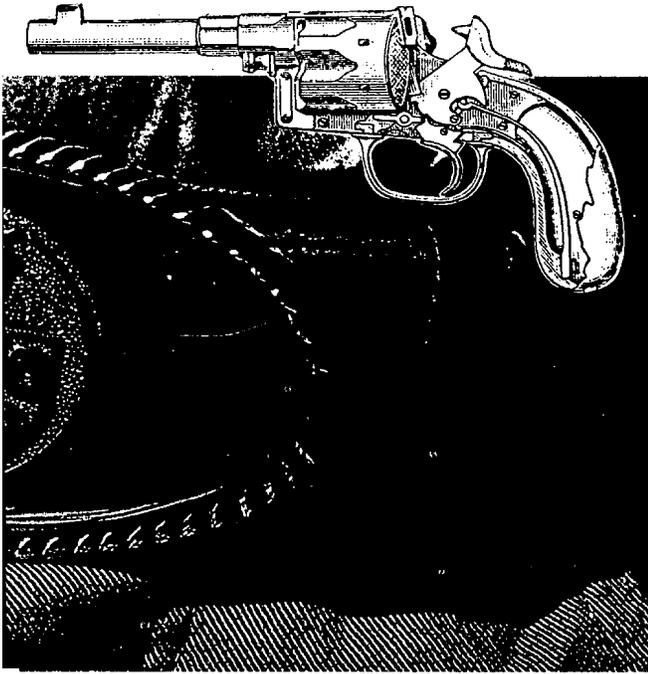
### 3. CONSTITUCIONALIDAD DEL CONVENIO

En toda federación el gobierno central controla las relaciones internacionales, pero el alcance de este control puede variar, de acuerdo a la amplitud de facultades que se comprendan en el ámbito competencial de los estados miembros en el sistema constitucional de que se trate.

Para poder llegar a una conclusión por lo que respecta al sistema jurídico mexicano, es necesario precisar tres puntos que resultan esenciales: el alcance y la extensión de las facultades otorgadas a los poderes federales en materia de relaciones internacionales; la posibilidad de que, en un Estado federal, las entidades federativas conserven o estén facultadas para ejercer algún tipo de facultad en esta materia, concretamente, de que puedan celebrar tratados o convenios internacionales con Estados o entidades extranjeras; por último, el carácter de la prohibición que la Constitución establece respecto de que ningún estado puede celebrar alianza, tratado o coalición con potencias extranjeras.

El primer punto ha sido ampliamente estudiado por constitucionalistas y por internacionalistas. Las conclusiones apuntan en el sentido de que, en concordancia con las características esenciales de un Estado federal, la representación del país ante los Estados extranjeros y las organizaciones internacionales corresponde al Poder Ejecutivo federal.

10 Ver *Infra* inciso 3.



En esta virtud, el Presidente de la República está facultado para dirigir las negociaciones internacionales, tanto de paz como de guerra; representar a la nación ante la comunidad internacional; nombrar a los representantes diplomáticos del país ante otros Estados y organismos internacionales, así como para recibir a embajadores y demás miembros del personal diplomático de otros países; decidir el ingreso del Estado a organismos internacionales; celebrar tratados y convenciones internacionales, sin límite alguno por lo que a la materia respecta, con excepción de aquellos que menoscaban los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y los que estén expresamente prohibidos por la Ley Fundamental. El ejercicio de estas facultades está sometido a un control por el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores.

La mayoría de los gobiernos federales mantienen el control y dirección exclusiva de las relaciones internacionales del Estado, pero esto no significa necesariamente que los estados miembros se vean privados de toda intervención en materia internacional. La regla general parece más bien ser la contraria: los estados miembros mantienen, con frecuencia, ciertas relaciones con otros países, sobre todo en lo que se refiere a la celebración de tratados en materia de jurisdicción local; en la mayoría de los casos existe disposición constitucional expresa al respecto. La excepción común es siempre la misma: no se autoriza la celebración de convenios de naturaleza política ni la de aquellos que afecten los intereses generales de la nación.<sup>(11)</sup>

El grado de amplitud con que pueden ejercer dicha facultad, su carácter y naturaleza jurídica, varían de federación a federación; pero también a nivel internacional se encuentran contemplados.

En el proyecto de estructuración de la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, los Estados Unidos presentaron una propuesta para que las entidades federativas de algunos estados fueran consideradas como miembros de la organización, con derecho a voto. La razón de esta propuesta en que la materia laboral es competencia de las autoridades locales en muchos estados federales, por lo que se preveía el surgimiento de problemas para la aplicación y ejecución de las disposiciones y obligaciones derivadas de los acuerdos que se tomaran en el seno de la organización. El proyecto fue desechado por unanimidad y los problemas o los conflictos no se hicieron esperar. Finalmente se optó por una solución de transacción: permitir a los estados que estuvieran en esta situación, aquellos cuyos gobiernos federales no estuvieran facultados para legislar en materias de trabajo, que nombraran delegados o consejeros como parte de su representación a los representantes de las entidades y les dieran la categoría diplomática que prefirieran: como simples consejeros de sus delegados representantes o como delegados ellos mismos con derecho a intervenir en las sesiones y tomar parte en las votaciones de los acuerdos.<sup>(12)</sup>

Un caso excepcional es el de la URSS, en donde, por razones de orden político, se accedió incluso a que dos de las repúblicas que la integran, Ucrania y Bielorrusia, tengan representación propia ante la Organización de las Naciones Unidas y puedan ser parte, por sí mismas, de tratados multilaterales.<sup>(13)</sup> Esta situación no es la más frecuente en la problemática actual.

Algunos Estados federales permiten expresamente a sus miembros el que celebren acuerdos internacionales en materias determinadas, sin más limitaciones que la de no ir más allá del área asignada. La autorización puede consistir en una enumeración concreta de las materias sobre las que pueden convenir o bien en la indicación de rubros generales sobre los cuales pueden pactar con estados extranjeros. En la Constitución de Weimar, artículo 78, la autorización era general.<sup>(14)</sup>

En la de Suiza, en la actualidad, se permite a los cantones celebrar acuerdos internacionales en materia de tráfico fronterizo, de asuntos de economía pública y en cuestiones de policía; en todo lo demás actúan a través del Consejo Federal, el cual puede, inclusive, firmar tratados que comprometan a uno solo o varios de los cantones, en las materias de su competencia. Los cantones requieren de obtener la aprobación del Consejo Federal y en caso de que este órgano se los niegue, pueden acudir a la Asamblea Federal para resolver el

11 Bowie, R. y Friederich, J.C., *Estudios sobre federalismo*, Ed. Bibliográficas Argentinas, Buenos Aires, 1958, p. 298.

12 Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México 1985, p. 272.

13 Sorensen, Max, *op. cit.*, p. 204.

14 Bowie, R. y Friederich, C.J., *op. cit.*, p. 300 nota 2.

asunto; los cantones no pueden celebrar el tratado sin intentar esta otra instancia, aun cuando la objeción del Consejo sea de incompatibilidad con la política general.<sup>(15)</sup>

En Alemania Federal, la Constitución enuncia expresamente las materias sobre las que las entidades de la federación pueden actuar: correos, comunicaciones locales, administración de recursos naturales comunes, etcétera. Sé requiere que las materias sean de competencia local y debe contarse con la aprobación del gobierno federal.<sup>(16)</sup>

Otros Estados federales como Austria y Argentina establecen expresamente en sus Constituciones el ejercicio de facultades concurrentes en materia internacional para los poderes federales y locales. En el caso de Austria existe una enumeración específica de ellas, y pueden ser utilizadas indistintamente por el gobierno federal o por los estados; para éstos, no hay necesidad de contar con aprobación alguna.<sup>(17)</sup>

La Constitución argentina permite a las provincias celebrar tratados parciales con entidades o gobiernos de potencias extranjeras, siempre que no se refieran a materias políticas y no afecten a los intereses generales de la nación, ya que en estos casos existen poderes delegados expresamente a la federación.<sup>^</sup> Pero sí pueden, en ejercicio de facultades concurrentes previstas expresamente en el texto constitucional, artículo 107, firmar tratados parciales con Estados extranjeros, en materia de administración de justicia y trabajos de utilidad común. Estos acuerdos sólo tienen aplicación en el ámbito provincial y requieren aprobación del Congreso Federal, según disponen los artículos 4 y 67, incisos 2 y 16 de la Constitución.<sup>(19)</sup>

En otros casos la facultad de celebrar convenios internacionales con Estados extranjeros, se concede a las entidades en forma general. En Estados Unidos los estados miembros de la federación pueden celebrar acuerdos y pactos con estados extranjeros, con consentimiento del Congreso, a condición de que no se trate de acuerdos de carácter político, ya que en este caso se interferiría la facultad de celebrar tratados conferida al gobierno federal.<sup>(20)</sup>

15 Artículos 8º, 9º, y 10 de la Constitución de Suiza; ver también Bo wie, R. y Friederich C.J., *op. cit.*, pp. 319 a 321.

16 Ver Constitución de Alemania Federal, en *Las constituciones europeas*, Editora Nacional, Madrid, 1979.

17 Ver Constitución de Austria, en *Las constituciones europeas*, Editora Nacional, Madrid, 1979.

18 Quiroga Lavié, *Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 652.

19 Quiroga Lavié, *op. cit.*, pp. 646 y 724.

20 *Barron use of Tierwan vs. Baltimore*, 7 Pet. 243, 249 (1833); y *Virginia vs. Tennessee*, 148 US. 503, 518(1893). Esta situación ha servido como fundamento a la consideración de que los acuerdos ejecutivos celebrados por el Presidente sin aprobación del Senado son constitucionales; se argumenta que los estados miembros no pueden tener más alternativas de actuación internacional que el propio gobierno federal. *Cfr. Tribe, Lawrence H., American Constitutional Law*, The Foundation Press, Inc., Nueva York, 1978, p. 17 nota 9.



El artículo I, en sus cláusulas primera y tercera de la sección 10, establece la distinción entre la prohibición de celebrar tratados internacionales, alianzas y confederaciones y la posibilidad de que las entidades firmen acuerdos y pactos con potencias extranjeras. Aun cuando algunos autores sostienen que la cláusula tercera sólo se refiere a la regulación de acuerdos entre entidades federativas<sup>(21)</sup>, parece que la intención de los redactores de la Constitución fue más amplia; de hecho la mención a las potencias extranjeras es explícita.

En la práctica se han concertado varios pactos de esta naturaleza, sobre todo con provincias de Canadá, en materia de prevención de incendios forestales, extradición, etcétera.<sup>(22)</sup> El Congreso ha negado su consentimiento a algunos de ellos por considerar que la materia era de interés nacional; por ejemplo en materia de desarrollo de recursos naturales. Algunos han sido rechazados como inconstitucionales por la Suprema Corte, por no haber obtenido el consentimiento del Congreso;<sup>(23)</sup> pero en la mayoría de los casos los tribunales han considerado que, dado que los asuntos sujetos al compromiso no eran de interés nacional, el consentimiento del Congreso no era indispensable.<sup>(24)</sup>

De hecho, el consentimiento del Congreso puede ser otorgado antes o después de celebrado el acuerdo, puesto

21 Berger, "President Monopoly of Foreign Relations", en *Michigan Law Review*, núm. 71, vol. 1, 1972.

22 Se han celebrado en estas condiciones el Pacto del Noroeste sobre prevención de incendios, en 1949, y el Pacto interestadual sobre defensa civil, en 1951. Bowie, R., *op. cit.*, p. 357.

23 Este fue el caso del pacto, celebrado para devolver fugitivos, sobre el que recayó el precedente *Holmes vs. Jennison*, 14 Pet. 540, US. 1840 Bowie, R., *op. cit.*, p. 357.

24 *McHenry County vs. Brady*, 37 ND, 59, 1917, Ver Bowie. R., *op. cit.*, p. 357. p. 17 nota 9.



que no se trata de una aprobación; puede incluso ser un consentimiento tácito e inferirse de circunstancias como la aprobación de medidas tendentes a hacer efectivo el pacto.<sup>(25)</sup>

Existen también Constituciones federales que prohíben total y absolutamente a los estados la celebración de cualquier convenio con Estados extranjeros. Tal es el caso de Brasil y Venezuela.<sup>(26)</sup>

Otras no contienen prohibición, pero tampoco mención alguna sobre el tema. Este es el caso de la Constitución de Canadá; sin embargo, las provincias han entendido, y los tribunales canadienses lo han confirmado así, que los miembros de la unión tienen derecho a celebrar acuerdos de carácter local y particular con otras provincias o con entidades extranjeras. En varias ocasiones se han ratificado la constitucionalidad de tales acuerdos.<sup>(27)</sup>

#### 4. LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL

En el sistema constitucional mexicano el carácter de las limitaciones que se imponen a los estados (y entre ellas las relativas a la materia internacional), su amplitud o restricción, deben analizarse en relación con los principios generales de interpretación constitucional, lo

25 Whanton vs. Whise, 153 US. 155 173 (1894), *La Constitución de los Estados Unidos de América*, editada por Guillermo Kraft, Ltda. Buenos Aires, 1938, t. I, p. 409

26 *La Constitución Americana*, op. cit., loc. cit.

27 Canadá y la mayoría de los Estados que pertenecían a la Commonwealth británica estaban en esta situación, ya que la posibilidad de celebrar tratados entre ellas y con otros Estados era común a su estatus jurídico, en virtud de las convenciones de 1930; ver Bowie, R., op. cit., p. 300 nota 2.

que implica la revisión del conjunto de disposiciones y principio contenidos en la Ley Fundamental.

La regla de distribución de facultades entre la federación y los estados consiste en establecer un régimen de facultades expresas para los poderes federales y de facultades residuales para los estados de la federación; lo que no está expresamente otorgado a los poderes federales en la Constitución, se entiende reservado a los estados.

El principio de legalidad impone una interpretación estricta de las facultades federales: sólo pueden ejercer aquellas que se señalan expresamente en la Constitución y las que son necesarias para hacerlas operantes. Respecto de la competencia de las entidades, comprende todas las actividades que no concedieron previamente, en forma expresa, a la federación, por lo tanto no cabe una interpretación restrictiva dado que no hay una enumeración de las mismas.

Por otra parte, la propia Constitución puede establecer limitaciones a las facultades de las entidades federativas, en forma expresa, pero éstas deben interpretarse en forma estricta, dado que se trata de restricciones adicionales a su ámbito natural de competencia; no pueden ampliarse; no cabe la interpretación extensiva ni analógica respecto de ellas.

En materia internacional los estados de la federación tienen, entonces, dos tipos de limitaciones: las que derivan de haber conferido a los poderes federales la representación internacional del país, enviar o recibir representantes ante otros estados y la de celebrar tratados y convenciones internacionales; y las que en forma expresa establece la Constitución en el artículo 117 fracción I: no pueden celebrar alianzas, coaliciones ni tratados con otros estados ni con potencias extranjeras.

De acuerdo con el principio de interpretación antes apuntado, el alcance de la prohibición debe ser estricto; sólo se les impide celebrar tratados, coaliciones y alianzas. Pero es necesario determinar cuál es el alcance de estos términos, sobre todo por lo que se refiere a los tratados, ya que por dos vías distintas se establece constitucionalmente la imposibilidad de que los estados los celebren.

##### 4.1. Facultades otorgadas a la federación

En los textos constitucionales, a partir del de 1824, se autoriza al Presidente de la República a celebrar tratados y dirigir las negociaciones diplomáticas del país. Los términos empleados han sido siempre los mismos; la única diferencia estriba en que en 1824 el artículo 16, fracción X, enumeraba o ejemplificaba los tratados que se podían celebrar. Posteriormente esta enumeración se perdió.

28 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808 a 1991*, 16a. edición, Porrúa S.A., México, 1991.

En 1824, de acuerdo con el artículo 110, fracción XIV, el Presidente podía celebrar tratados sobre la paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros.

Sus facultades en esta materia no tienen más limitación que la del control a que están sujetas, también por disposición constitucional, por parte del Senado. Esta restricción fue objeto de discusión en los Congresos Constituyentes de 1857 y de 1917. Originalmente se facultaba al Poder Legislativo para aprobar los tratados que celebra el Ejecutivo, sin ninguna otra aclaración; posteriormente se decidió precisar el alcance de ese control. El debate se originó por la preocupación que existía respecto del uso abusivo que el Ejecutivo hacía de esta facultad a través de la celebración de acuerdos internacionales a los que denominaba convenios, convenciones, etcétera, con objeto de eludir la necesaria aprobación del Poder Legislativo. Los compromisos contraídos, ajuicio de los diputados, representaban un peligro para la seguridad del país, establecían obligaciones internacionales a voluntad de una sola persona.

En 1857 se decidió, por unanimidad de votos, enfatizar y aclarar el sentido de la restricción impuesta al Presidente y, en esa virtud, se añadió a la disposición que contenía la facultad del Congreso de aprobar los tratados, señalando que el Congreso tenía facultades para aprobar los tratados, convenios y convenciones diplomáticas que aquél celebrara.<sup>(29)</sup>

En el Congreso Constituyente de 1917 se retomó la discusión y se insistió nuevamente en que debía ser absolutamente claro que cualquier tipo de compromiso internacional que el Presidente celebrara, incluso aquellos de carácter diplomático, requerían de la aprobación del Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores. Por esa razón la modificación se mantuvo en el texto del artículo relativo a las facultades del Senado.<sup>(3,0)</sup>

Una interpretación constitucional estricta, como la que se aplica en el caso de facultades concedidas a los poderes federales, obliga a concluir que cualquier acuerdo de carácter internacional que el Presidente celebre, debe estar sujeto a la aprobación del Senado, no importa cómo se le denomine, ni quién sea la persona designada por el Ejecutivo para concluirlo. En todo caso ésta debe actuar en nombre del Presidente y sujetarse a todas las formalidades del caso.

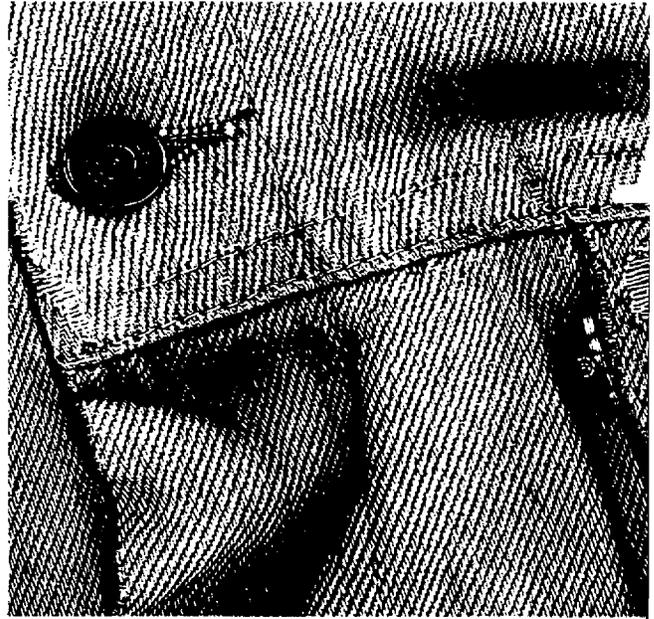
En la Constitución parece establecerse una diferencia entre los diferentes tipos de acuerdos internacionales, diferencia que, avala la doctrina de la época en que la Ley Fundamental se formuló y que sigue siendo objeto de discusión en la actualidad.<sup>^</sup>

No puede afirmarse que la práctica diplomática o internacional pueda servir de base para llegar a conclu-

29 Sesión del 19 de diciembre de 1856. Diario de Debates del Constituyente 1856-1857. Francisco Zarco.

30 Sesión del 26 de diciembre de 1916. Diario de Debates del constituyente 1916-1917. Francisco Zarco.

31 Sobre la discusión en relación con la diferencia en los términos convenio y tratado en la época de la redacción de las Constituciones de 1857 y 1917, *cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional esta*, ed. Porrúa, S.A., México, 1988, pp. 121 y ss.



siones ciertas; lo que sí resulta claro es que se denomina con vocablos diferentes a los acuerdos que se celebran entre los estados, aun cuando no haya uniformidad, si pueden notarse ciertas tendencias y particularidades.

Es evidente que no se usa el término tratado para denominar a cualquier tipo de acuerdo; sólo se aplica a aquellos que tienen mayor importancia, que son más generales, y no se llama pacto a los acuerdos internacionales que implican obligaciones de gran trascendencia, generalmente se usa este término para los que tienen carácter militar. Aun cuando desde el punto de vista internacional todos tengan los mismos efectos, sin importar la denominación, no todos son tratados.

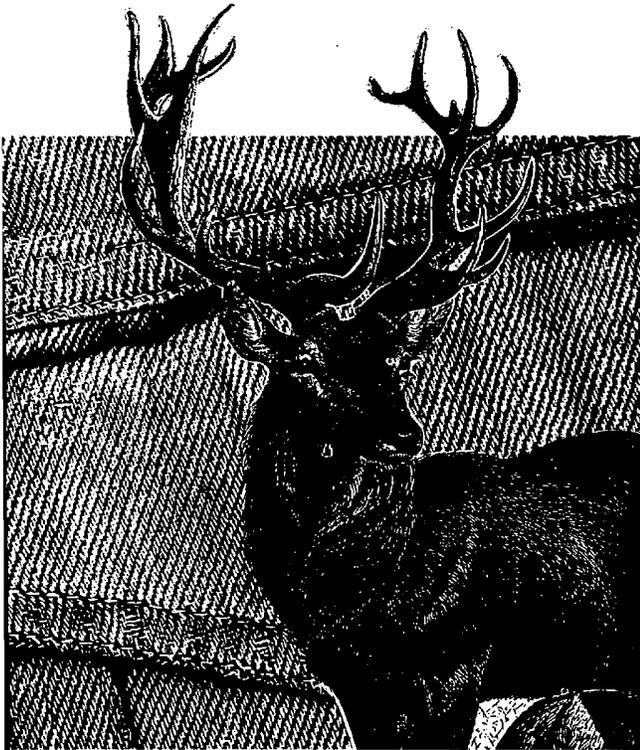
Esta diferencia, que se maneja a nivel constitucional por lo que se refiere a las facultades de los poderes federales, puede aplicarse también a las de las entidades federativas.

#### 4.2. El sentido del artículo 117-1

Es evidente que los estados de la federación no pueden celebrar tratados con potencias extranjeras; otorgaron la facultad a los poderes federales, por una parte, y por otra se los prohíbe expresamente el artículo 117 constitucional.

Por lo que toca a la prohibición, tal parece que el término debe entenderse restrictivamente, en el sentido de acuerdos que impliquen obligaciones que afecten a la nación como tal, cuyo incumplimiento pueda significar la posibilidad de que se exija al estado una responsabilidad internacional.

El actual artículo 117-1, si bien sufrió modificaciones respecto de su texto original de 1824, no ha sido alterado substancialmente con posterioridad. En la Constitución



de 1824 se prohibía a los estados celebrar transacciones con potencias extranjeras; a partir de 1857 la restricción se refiere a la celebración de tratados, alianzas y coaliciones. De 1857 en adelante no se ha modificado en sus términos, por lo que a la prohibición respecta. En 1917 fue suprimida la parte final de la fracción que autorizaba a las entidades fronterizas a celebrar alianzas o coaliciones entre sí, cuando tuvieran necesidad de defenderse o atacar a los pueblos bárbaros. Se consideró que ya no había razón para mantenerla en la Constitución debido a que esta situación de conflicto había sido superada.<sup>(32)</sup>

Las discusiones que llevaron a hacerse más específico el control del Senado respecto de las facultades del Ejecutivo Federal en la materia no se consideraron aplicables por lo que toca a la prohibición impuesta a los estados; ésta se mantuvo restringida a los tratados.

Si se aplica el principio de interpretación constitucional antes expuesto, puede afirmarse que, dado que esta limitación opera como restricción del ámbito competencial de los estados, de sus facultades residuales, sólo puede entenderse como una prohibición específica respecto de la celebración de tratados, no de los acuerdos que lleven ese nombre, sino de aquellos que tengan sus características específicas.

Por lo que se refiere a la prohibición de celebrar alianzas y coaliciones con estados extranjeros, parece no haber lugar a confusión; estos términos significan concretamente pactos de carácter político, que tienen como finalidad la ayuda mutua de las partes con objeto de defenderse de algún enemigo común o de hacer frente a una situación bélica. Es lógico que la prohibición sea absoluta, dado que las facultades de guerra y de defensa

interna corresponden también a los poderes federales, de acuerdo con los artículos 73, 89 y 122 de la Constitución.

Cuando se establece la prohibición para los estados de celebrar alianzas, coaliciones y tratados, lo que el Constituyente parece querer es precisamente impedirles que se comprometan en acuerdos de tipo político que impliquen la ayuda mutua y que contraigan obligaciones que afecten a la nación como tal, acuerdos de envergadura que pongan al estado ante una obligación y una presunta responsabilidad internacional.

En el texto constitucional hay solamente otra referencia a acuerdos celebrados por los estados: se refiere "a los convenios entre las entidades federativas en materia de fijación de límites, los cuales deben sujetarse a la aprobación del Congreso de la Unión."<sup>(33)</sup> Esta constituye una nueva limitación a las facultades de los estados, pero ya no en materia internacional, sino interna. Se trata de limitar la actividad de las entidades en casos concretos; se impone un control especial por razones de seguridad o de protección al equilibrio necesario entre las partes que componen el estado federal.

Si la Constitución no menciona en su texto la prohibición de celebrar otro tipo de acuerdos, los términos alianza, coalición y sobre todo tratado no pueden ser interpretadas extensivamente o en forma analógica para comprender conductas o actos no previstos explícitamente. Esto sería contrario al principio enunciado que se deriva de la misma Constitución.

Tiene el mismo sentido el que los poderes federales pretendan ampliar su ámbito de competencia a través de interpretaciones a la Constitución, sea de la Suprema Corte o del Poder Legislativo a través de leyes reglamentarias, que el pretender limitar el campo de actuación de los estados por los mismos medios. En ambos casos se altera el mandato constitucional.

## 5. ASPECTO INTERNACIONAL

Los convenios celebrados por las entidades federativas con entidades de otros países, como el que sirve de ejemplo, no están regulados por la Convención de Viena sobre la interpretación de los tratados.<sup>(34)</sup>

En efecto, dicha Convención define al tratado como el acuerdo que celebran dos estados soberanos, por escrito, a través de sus órganos ejecutivos o de las personas por ellos designadas para hacerlo. Es más, establece una presunción de validez en la representación del jefe de Estado cuando el tratado o acuerdo es celebrado por el ministro de Relaciones Exteriores, por los miembros del personal

33 Trigueros, Laura, *Las reformas constitucionales de la renovación nacional*, "Los convenios entre los estados de la Federación". Porrúa, México, 1987-

34 Ver Convención sobre el Derecho de los Tratados. Viena. 1969.

diplomático acreditado ante el estado o ante el organismo internacional en cuya sede se cierran las negociaciones, o por personas a quienes se hayan conferido poderes plenos para ello.<sup>(35)</sup>

La Convención establece que cualquier acuerdo celebrado en esas condiciones, aun cuando no lleve la denominación de tratado, tendrá los mismos efectos que.

aquéllos.<sup>(36)</sup>

Los convenios celebrados por entidades federativas no llenan estos requisitos: no se celebran entre estados soberanos, no los firma ni ratifica el jefe del Ejecutivo, que tiene la representación del Estado, ni su plenipotenciarios, por lo que no parece que la Convención de Viena pueda serles aplicada. No parece que puedan producir, a nivel internacional, los mismos efectos que los tratados; su incumplimiento no da bases para fincar una responsabilidad internacional.

Por otra parte no podrán tenerse como tratados celebrados por autoridad competente para hacerlo ante la comunidad internacional, ya que los ejecutivos locales no son considerados como funcionarios o autoridades capaces, desde el punto de vista internacional, para concertar acuerdos internacionales, según lo establecido en la Convención sobre interpretación de los tratados.

Así, a los convenios celebrados entre entidades federativas de distintos estados soberanos o aquellos que éstas celebren con los Estados soberanos mismos, no les es aplicable la Convención de Viena, y por tanto su incumplimiento no es causa de responsabilidad internacional, ni obligan al estado soberano del que forman parte.

## 6. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONVENIOS QUE PUEDEN CELEBRAR LAS ENTIDADES

Tal como sucede en los Estados que autorizan expresamente a sus miembros para celebrar compromisos internacionales de carácter "parcial", aquellos que eventualmente celebren los estados de la federación están sujetos a ciertas restricciones que derivan de su naturaleza y del contexto constitucional en el que están inscritos.

Está fuera de toda duda el que tales acuerdos no pueden versar sobre materias o tener finalidades políticas. Este es el contenido preciso de la prohibición constitucional. Tampoco pueden versar sobre materias que sean competencia de la federación; invadirían el ámbito competencial de ésta, sus actos serían inconstitucionales y podrían estar sujetos a una controversia constitucional de acuerdo con el artículo 105 de la Carta Fundamental.

Es evidente, también, que no pueden celebrar acuerdos que comprometan a la nación. Sólo pueden contraer obligaciones que puedan ser cumplidas localmente, en materias locales, que no afecten a otras entidades ni a la federación.

A menos que su propia Constitución así lo establezca, tales convenios no pueden crear normas de carácter general, es decir no pueden dotar al Ejecutivo local de facultades legislativas. Las materias apropiadas para su celebración serían las de carácter administrativo, de cooperación judicial, etcétera.

Las obligaciones creadas se circunscriben al ámbito territorial de la entidad que los celebra.

Las formalidades para su celebración deben establecerse en la Constitución local. No es posible que los poderes federales, Congreso de la Unión, o el Ejecutivo, a través de alguna de sus secretarías, ejerzan control o vigilancia, ni obliguen a obtener autorización alguna, ni siquiera a dar avisos a las autoridades locales, porque se trata de facultades propias reservadas a los estados, no limitadas constitucionalmente.

35 El artículo 7° de la Convención señala que se considera que una persona representa al Estado cuando exhibe plenos poderes, su representación considera una práctica del Estado, por su función: el jefe de estado o de gobierno, ministro de relaciones exteriores, jefe de la misión diplomática.

36 Artículo 2° de la Convención señala que un tratado es un acuerdo celebrado por escrito, entre Estados y regido por derecho internacional. Cfr. Mouskheli, M., *Teoría Jurídica de! Estado Federal!*, Editora Nacional, México, 1981, pp. 352 y ss.