

Las contradicciones de las leyes secundarias con los principios constitucionales *de la federación* *El derecho internacional privado*

Laura Trigueros Gaisman

La Constitución prevé la emisión de una legislación secundaria básica, las leyes generales sobre prueba y efectos de los actos y resoluciones de otras entidades.

En ellas deben establecerse criterios uniformes a ese respecto, con objeto de hacer posible el cumplimiento de la obligación. Pero estas leyes no existen; el Congreso de la Unión no ha cumplido con el deber que la Constitución le impone, a pesar de que existen varios proyectos de reglamentación elaborados por diferentes autores.

The Constitution anticipates the transmission of basic a secondary legislation, the general laws on test and effects of the acts and resolutions of other organizations. In them uniform criteria must settle down in that respect, with object to make the fulfillment possible of the obligation. But these laws do not exist; the Congress of the Union has not fulfilled having that the constitution imposes to him; although several projects of regulation exist processed by different authors.

Sumario: 1. Introducción. / 2. Identificación de los problemas. / 3. Los principios constitucionales del federalismo. / 4. Principios constitucionales y legislación secundaria. / 5. La legislación estatal y sus contradicciones. / 5.1.

Problemas de interpretación del primer párrafo del artículo 121. / 5.2. La falta de leyes reglamentarias. / 5.3. La falta de observancia. / 6. Consideraciones finales.

1 Introducción

Los problemas del derecho internacional privado son "congénitos" en el estado federal. Lo son doblemente, porque se presentan tanto respecto de las relaciones jurídicas que están vinculadas con el ordenamiento propio y con sistemas jurídicos que pertenecen a estados extranjeros, como respecto de las que tienen conexiones con sistemas pertenecientes a distintas entidades de la federación.

Todos los estados federales se encuentran, de inicio, con este problema, pero cada uno de ellos lo resuelve de manera diferente. La solución depende de las relaciones que guarden los estados miembros con los órganos centrales y del grado y la clase de autonomía que a las entidades les corresponda. Por esto se ha dicho que no existe un modelo único de estado federal, sino diferentes

interpretaciones del federalismo; tantas como estados lo adopten como forma de organización.

Entre las soluciones más frecuentes a este problema se encuentra la centralización de la materia; es decir la atribución de la facultad de legislar y de resolver las controversias en materia de derecho internacional privado, a los poderes centrales, con objeto de lograr uniformidad en el sistema. En muchos casos estos estados cuentan también con un derecho civil único o con facultades concurrentes en distintas áreas de sus sistemas jurídicos.¹

Otro enfoque bastante común es el de reservar las facultades en esta materia a las entidades federativas. Este sistema corresponde generalmente a estados federales cuyos miembros cuentan con amplias facul-

1. Los estados federales europeos tienden a adoptar esta solución. Por ejemplo, Alemania y Suiza cuentan con leyes de carácter federal.

tades legislativas y cuyos ordenamientos jurídicos comprenden varias materias.²

Parece existir una relación entre la autonomía constitucional de la que gozan los estados miembros, en materia política, económica, incluso internacional, etcétera, y la amplitud de sus facultades legislativas.

En el caso de México, la situación es bastante especial. Se trata de un estado federal virtual: existe básica y fundamentalmente en el papel, en el texto constitucional; sin embargo, la realidad es otra, respecto tanto a la autonomía política como a la económica de las entidades, las cuales aún son bastantes precarias; debido a que el control que ejercen los poderes centrales sobre ellas es todavía muy notable.

Sin duda, una de las pocas áreas de autonomía de las que disponen es la legislativa y la jurisdiccional. Cada estado de la federación tiene su propio sistema jurídico, aplicable de manera exclusiva dentro de su territorio, que regula las materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia, que es creado y aplicado por sus propias autoridades y son ellas las que deben regular y resolver los problemas que se presenten por la interacción de los diferentes ordenamientos jurídicos en las relaciones de las personas, ya que el derecho internacional privado es una de las materias que les corresponden.³

2 Identificación de los problemas

Existen dos problemas generales en materia de derecho internacional privado:

- A) El que se presenta cuando una relación jurídica tiene vinculaciones con el derecho de una entidad federativa y con el de un estado extranjero, y
- B) Aquel en el que las conexiones se dan entre los sistemas de dos entidades de la federación.

Aunque ambos están regulados por la misma disciplina, existen diferencias que no permiten darles igual tratamiento, de manera que requieren enfoques distintos y el planteamiento de soluciones diversas.

En el primer caso existe una libertad absoluta de regulación. Salvo la necesidad de conservar la coherencia con los principios del sistema jurídico general, cada estado de la federación puede establecer las normas de derecho internacional privado que mejor le parezcan, tanto en el aspecto de aplicación de derecho extraño como en el de la competencia y cooperación judicial internacional, siempre que se limite a las materias comprendidas en su ámbito de competencia y respete los principios del derecho internacional.

En el segundo, se establecen limitaciones que tienden a imponer una obligación de cooperación entre las entidades federativas. Esta se expresa principalmente en la llamada cláusula de entera fe y crédito y se desarrolla en las bases que regulan las distintas materias sujetas a tal restricción. Por otra parte se establece un sistema para resolver los conflictos sobre competencia que se presenten entre las autoridades de los estados, a través de la intervención del poder judicial federal.

En ambos casos las normas respectivas se encuentran contempladas en preceptos constitucionales. Es la Constitución general la que, en forma implícita, determina que la regulación de los problemas de derecho internacional privado quede confiada a las autoridades legislativas y judiciales locales; de lo cual, se desprende la falta de otorgamiento expreso de esta facultad a los poderes federales. Ella misma prevé, en los artículos 119, 121 y 105 las obligaciones y las limitaciones a que están sujetas las entidades federativas en sus relaciones internas, para los efectos de brindar su colaboración y facilitar la solución de los problemas que se planteen entre sus sistemas jurídicos y jurisdiccionales.

Es en este segundo supuesto en el que mejor puede explorarse el tema del derecho internacional privado y las contradicciones de la regulación secundaria con las normas constitucionales, pues se trata de un problema propio del estado federal. Por lo que respecta al primero, los problemas del sistema federal no entran en juego; la relación jurídica se entabla entre el sistema jurídico de la entidad y el de un estado extranjero; las únicas normas constitucionales involucradas serían las relativas a la distribución de competencias por materia, pero no las relativas a la organización federal, en un sentido estricto.

- 2. El sistema es clásico en el derecho del Canadá, en Nueva Zelanda, y en otros que utilizaron la constitución de Estados Unidos de América como modelo.
- 3. La autonomía legislativa de los estados de la federación no siempre es tan real como debiera; existe una marcada tendencia a ajustar los códigos locales a las reformas que se dan a la legislación federal o del Distrito Federal. Es notable la uniformidad que existe en este sentido, a pesar de las diferencias reales que pueden observarse en las condiciones de vida y las necesidades de cada una de las entidades. En materia de derecho internacional privado las variables son más notables.

Los principios constitucionales del federalismo

El sistema normativo del derecho internacional privado, en el interior de la federación, en estricto sentido, está regulado básicamente por el artículo 121 de la Constitución; en sentido amplio podrían también incluirse los artículos 119 y 105 constitucionales.

El primero es el que contiene la normatividad más general; obliga a los estados a reconocer y dar efectos a los actos de las autoridades de otras entidades, a las normas contenidas en sus ordenamientos jurídicos, a los de sus autoridades administrativas y municipales; a reconocer como válidos y dar efectos a los actos asentados en los registros públicos de ellas; a proceder de igual forma respecto de los actos de los miembros de poder judicial de las otras entidades.

De alguna manera esta disposición comprende la obligación establecida en el artículo 119, puesto que se refiere a la cooperación entre órganos del poder judicial local. Sin embargo este último es más específico.

El artículo 119 se refiere a la obligación de los estados de la federación de otorgar cooperación judicial y administrativa a las autoridades de los otros en materia penal. Esta, por su naturaleza territorial y por la acumulación de competencias, jurisdiccional y legislativa que la caracteriza, no se considera, en términos generales, sujeta a las reglas del derecho internacional privado. Sin embargo, en un estado federal, la cooperación judicial debe también abarcar la materia penal, para resolver los problemas que ella plantea con mayor eficacia.

En estricto sentido, la obligación de otorgar la extradición entre entidades federativas, debería considerarse comprendida en la cláusula general del artículo 121 pero, por los elementos y mecanismos especiales que la conforman, requiere de un tratamiento especial y éste se contempla en el artículo 119.⁴

Por lo que toca al artículo 105, es una norma típica del derecho constitucional federal y ajena al derecho internacional privado propiamente dicho. Se

trata, entre otras, de una disposición que resuelve los conflictos de competencia que se suscitan por la invasión de los órganos o poderes de un estado en el ámbito reservado a otro.

En el nivel internacional este problema tiene soluciones de carácter interno, que generalmente derivan en el desconocimiento de lo actuado por la autoridad o por el juez extranjero, en razón de que resulta incompetente.

En el nivel interno es la suprema corte de justicia la facultada para resolver el problema; ésta lo hace con vista a la propia Constitución, sin tener en cuenta las disposiciones ni las reglas del derecho internacional privado.

Los principios informantes del derecho internacional privado en el estado federal, serán necesariamente los que deriven de las normas que lo organizan; deberán tomarse en cuenta tanto las que otorgan facultades como las que imponen limitaciones.

Pueden identificarse como principios constitucionales relacionados con esta materia:

- a) en primer término, el que confiere a los estados autonomía legislativa en general y en materia de derecho internacional privado en particular;
- b) el que limita el ámbito de validez de sus sistemas jurídicos a su propio territorio;
- c) el que confiere a cada entidad la facultad de admitir la posibilidad de aplicación de normas extrañas dentro de su territorio;
- d) el que lo dota de autonomía en materia jurisdiccional;
- e) el que le concede autonomía en materia de cooperación judicial, civil o penal, sea interna o internacional; f) el que le permite negar la convalidación de la competencia de un tribunal extraño;
- g) el que le impone la obligación de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados de la federación.

Se han incluido en esta enumeración, los principios derivados tanto de las facultades que la Constitución reserva a los estados de la federación, como los que se desprenden de las limitaciones que se les imponen en el mismo texto. Se pretende con ello circunscribir de inicio el análisis del problema a su dimensión justa.

4. La extradición internacional, aunque es también competencia de las entidades federativas, tiene el carácter de un acto de cooperación internacional, no se sujeta a las reglas generales del derecho internacional privado, se rige por tratados internacionales, generalmente bilaterales, y por tanto los problemas que presenta son los de la posibilidad de aplicar esos tratados, y no los de la cooperación entre estados de la federación.

4 Principios constitucionales y legislación secundaria

En el artículo 121 de la Constitución se sientan las bases para regular y resolver los problemas de derecho internacional privado que se presentan al interior de la federación. La mayor parte de los principios constitucionales de la materia derivan de este artículo.

Sin embargo, esta disposición ha resultado insuficiente en virtud de los defectos de su redacción y de la falta de las leyes generales que el mismo precepto ordena al congreso de la unión expedir.

Una traducción poco apegada a la terminología jurídica en español, provoca que la disposición no sea clara. Adolece, además, de fallas de técnica jurídica e incluso de falta de precisión en su redacción. Algunos autores encuentran graves problemas de concordancia con otros preceptos de la constitución por falta de coincidencia en la hermenéutica jurídica adoptada.⁵ En la doctrina es notable la discrepancia que existe entre los autores en la interpretación de los términos de la norma.⁶ Aún en la jurisprudencia se sostienen criterios contradictorios al respecto.⁷ Estas circunstancias no permiten que la interpretación y la aplicación del artículo sean adecuadas.

La propia Constitución prevé la emisión de una *legislación secundaria básica*, las leyes generales sobre prueba y efectos de los actos y resoluciones de otras entidades. En ellas deben establecerse criterios uniformes a ese respecto, con objeto de hacer posible el cumplimiento de la obligación. Pero estas leyes no existen; el congreso de la unión no ha cumplido con el deber que la Constitución le impone, a pesar de que existen varios proyectos de reglamentación elaborados por diferentes autores.⁸

La reacción de los estados de la federación, que requieren de estos instrumentos normativos para dar cumplimiento a las obligaciones que se les imponen, ha sido agregar a su propio sistema jurídico las disposiciones necesarias para ello. Crean así una legislación secundaria local.

Para estos efectos los estados hacen uso de una facultad propia. No se trata del ejercicio de facultades supletorias o concurrentes, en el sentido norteamericano, pues no se cumplen los requisitos que éstas deben reunir; por una parte la facultad se otorga en forma exclusiva al congreso de la unión y por otra, los estados no se encuentran en un estado de necesidad, propiamente dicha, en el caso de que el órgano federal no ejerza dicha facultad, sino que existe para ellos una obligación que tienen que cumplir y, por tanto, deben poner los medios adecuados para ello.⁹

La facultad que la Constitución otorga al poder legislativo federal para regular la cooperación entre los estados es una nueva limitación a la autonomía de éstos en la materia; si el congreso no la ejerce, los estados lo pueden hacer con fundamento en su autonomía legislativa original, puesto que la restricción no se ha actualizado.

Los estados no gozan de una autonomía total a este respecto, puesto que la cláusula general ya ha acotado su ejercicio, ha marcado ciertos límites que deben respetar; pero el hecho de que el artículo 121 prevea la regulación de los medios de prueba que pueden exigirse y la de los efectos de los actos, aun cuando lo haga en relación con las leyes que debe expedir el congreso de la unión, implica que, de no hacerlo el órgano federal, los estados pueden legislar sobre tales medios y tales efectos.

No pueden aplicar los principios derivados de la cláusula de entera fe y crédito en forma directa, reconocer la validez de todos los actos y darles eficacia sin más trámite, porque se requiere al menos un control mínimo sobre ellos para cerciorarse de que fueron dictados por autoridad competente y de conformidad con las normas respectivas. Para esos efectos la certificación de los documentos pudiera ser suficiente.

Al no existir criterios generales, cada estado adopta las medidas que le parecen más convenientes;

ción" antes citado y el de Elisur Arteaga Nava incluido en el segundo tomo de su libro *Derecho constitucional Instituciones federales, locales y municipales.*, *loc. cit.*

10. Las opiniones de los autores no son uniformes al respecto. Eduardo Trigueros Saravia considera que se trata de facultades concurrentes, "El artículo 121...", *loc. cit.*; Elisur Arteaga Nava, sostiene que no se dan los elementos para calificarlas como tales, *loc. cit.*

5. Véase Eduardo Trigueros Saravia, "Los conflictos de leyes entre los estados de la federación", *Revista mexicana de derecho internacional privado*, núm. I, México, 1996, pp. 1 ss.
6. Cfr. Carlos Arclano G., *Derecho internacional privado*, 10a. ed. Porrúa México, 1992, pp. 787ss.; Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, tomo II, UNAM, México, 1995, pp. 79 y ss.; Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, 2a. serie, ed. Jus, México 1964, pp. 252-253; Eduardo Trigueros S., "El artículo 121 de la constitución", en *Revista de derecho público*, vol. 1, núm. 2, México, 1946, pp. 157 y ss.; José Luis Siqueiros, *Los conflictos de leyes en el sistema constitucional mexicano*, Universidad de Chihuahua, Chihuahua, 1957, p. 44.
7. Una relación de la jurisprudencia en la materia puede consultarse en Laura Trigueros Gaisman, "La interpretación del artículo 121 de la Constitución, La doctrina constitucional", *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, editorial Themis, México, 1996, pp. 239 ss.
8. Algunos de los más conocidos son el elaborado por Eduardo Trigueros S., que forma parte de su trabajo "El artículo 121 de la Constitu-