

356
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS
TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

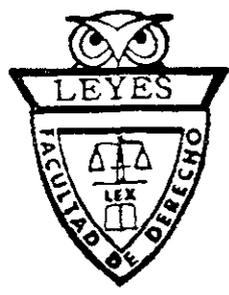
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE LUIS MUÑOZ RESENDIZ



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO 1999

TESIS CON
FALLA DE COPIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **MUÑOZ RESENDIZ JOSE LUIS** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz en oficio de fecha 2 de febrero de 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 2 de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio. en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES", elaborada por el alumno MUNOZ RESENDIZ JOSE LUIS.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. febrero 2o. de 1999.

LIC. S. ANDRÉS BANDA ORTIZ.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

A MIS ADORABLES PADRES

ISAIAS MUÑOZ ARZATE

MARIA CRUZ RESENDIZ DE MUÑOZ

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer
Esta vida de lucha y superación constante.

Deseo expresarles que mis ideales, esfuerzos y logros
han sido también suyos e inspiración en ustedes y
constituyendo el legado más grande que pudiera recibir.

Con amor, admiración y respeto.

A MIS QUERIDOS HERMANOS

BERTHA ALICIA

ALEJANDRO

NORMA ANGELICA

PEDRO MANUEL

Agradeciéndoles profundamente la amistad, comprensión
y ayuda que me han brindado para alcanzar esta meta.

A MI PRECIOSA SOBRINA

ITZEL CRUZ MUÑOZ

A MI QUERIDA ABUELITA

LEONOR FRANCO MENDOZA

A MIS AMIGOS

MARCO ANTONIO CASTILLO

RICARDO GARCÍA

JUAN MANUEL MEDINA

JUAN CARLOS RAIGADAS

HUGO RUIZ

LENIN LOBATO

FRANCISCO PADRÓN

Por toda la amistad que me han brindado
lo largo de todos estos años.

Gracias.

AL LICENCIADO

VICTOR MANUEL CISNEROS MORALES

A quien agradezco sus enseñanzas en el campo del derecho y por ser una persona de alta calidad humana y un ejemplo a seguir en la vida profesional.

AL LICENCIADO

JAVIER AGUIRRE ESCAÑUELA

A mi gran amigo dedico muy especialmente el presente trabajo, en virtud de su colaboración prestada incondicionalmente para la realización de la mismo, y de quien he recibido todos sus consejos y enseñanzas y han hecho posible mi formación profesional. Muchas gracias.

A LOS LICENCIADOS

ANGEL RICARDO CARBONEL PAREDES
ANGEL ORLANDO GARCÍA GUTIERREZ

De quienes recibí sus experiencias,
conocimientos y consejos,
mi reconocimiento y gratitud.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes de los Tratados Internacionales.....	1
1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	2
1.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana “Constitución de Apatzingán”.....	4
1.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	8
1.3 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.....	12
1.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	16
1.5 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	19
1.6 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	21

CAPÍTULO SEGUNDO

Ley, Convenio, Tratado y Concordato.....	25
2. Ley.....	25
2.1 Proceso Legislativo en México.....	28
2.2 Convenio.....	37
2.3 Tratado.....	38
2.4 Concordato.....	48
2.5 Leyes Mexicanas.....	50

CAPÍTULO TERCERO

Tratado, Convenio y Concordato (Desarrollo)	
3 Diversos tipos.....	53
3.1 Económicos.....	54
3.2 Políticos.....	60

3.3 Comerciales.....	61
3.4 Religiosos.....	64
3.5 Naturaleza Jurídica.....	65
3.6 Alcances Jurisdiccionales.....	66

CAPÍTULO CUARTO

La Supremacía Constitucional sobre los Tratados y Convenios Internacionales.....	67
4. Facultades del Presidente de la República en materia de Tratados y Convenios Internacionales.....	67
4.1 Facultades del Congreso de la Unión.....	72
4.1.1 Facultades de la Cámara de Diputados.....	83
4.1.1.1 La exclusión de la Cámara de Diputados como representantes de la soberanía en la aprobación de los Tratados Internacionales.....	88
4.1.2 Facultades de la Cámara de Senadores.....	98
4.2 La Supremacía Constitucional sobre el Órgano Judicial.....	103
4.3 La Constitución como Ley Suprema de toda la Unión.....	103
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	113

INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende demostrar cómo en México a través de las diferentes Constituciones que han regido la vida jurídica y política del país se han regulado las relaciones internacionales con los demás países por medio de tratados internacionales.

En el primer capítulo se tratará de describir cómo se realizan los procedimientos previos a la celebración de un tratado internacional y la forma en que se concluye mediante la ratificación de los actos jurídicos, previa aprobación del órgano facultado que en las anteriores constituciones siempre fue el Congreso de la Unión el cual contó con esa atribución hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; en ella se estableció posteriormente mediante las reformas a los artículos constitucionales como el 133 de 1934 y 89 fracción X de 1988 la facultad a favor del Senado de la República, además de exponer cuáles son las personas que en esas Constituciones quedan facultadas para celebrar y concluir los acuerdos internacionales.

Los tratados internacionales concertados por el Presidente siempre fueron sometidos para su aprobación a los órganos colegiados competentes; es decir, al Congreso de la Unión que se encuentra integrado por Diputados como por Senadores; quienes representan los intereses de las entidades federativas y aquéllos los del pueblo, en quien reside la Soberanía como las mismas leyes fundamentales lo determinan.

Por eso, partiendo de estos antecedentes se investigarán los motivos que se tuvieron para excluir una parte colegiada del Congreso en la aprobación de los tratados internacionales; es decir, a la Cámara de Diputados que como representantes del pueblo ya no intervienen en asuntos de esta naturaleza, pues si bien desde un principio ha intervenido en su aceptación, posteriormente deja de participar en esos asuntos y más aún cuando a esos actos jurídicos

internacionales son elevados a la categoría de Ley Suprema de toda la Unión, en su nuevo apartado llamado Prevenciones Generales, contempla en su artículo 126; además dicho órgano colegiado interviene en el proceso legislativo, y si los tratados internacionales se someten a Ley Suprema deben, por lo tanto tener el mismo proceso legislativo que se emplea en la creación de los demás ordenamientos legales para adquirir tal jerarquía. Siempre tendrán que someterse al ordenamiento legal que les dio vida: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante señalar que en ciertos momentos sólo intervino en la aprobación de los convenios internacionales el Congreso cuya facultad se encontraba en el artículo 72, fracción XII, posteriormente en las reformas del 13 de noviembre de 1874, hechas a la misma Constitución de 1857, en donde se restablece la Cámara de Senadores a la que se le atribuye también la facultad de aprobar esa clase de actos jurídicos, de cualquier forma intervinieron las dos Cámaras colegiadoras.

En el segundo capítulo se analizará de manera general el contenido de lo que es la ley, el convenio, el tratado y el concordato, y las diferentes definiciones que les dan algunos autores, así como las legislaciones en las cuales se encuentran reguladas sus actividades tomando en primera instancia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente los ordenamientos secundarios que fueron creados en el sexenio pasado como son la Ley sobre Celebración de Tratados y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; además de conocer la forma en que actúa el Congreso dentro del proceso legislativo de creación de leyes, pues considero que si la Constitución Política de 1917 les confiere el carácter de ley deben someterse al proceso legislativo en que intervienen las dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

Se desarrollará y conocerá en el capítulo tercero la definición y contenido de diversos tratados internacionales, el alcance que adquieren una vez que son aprobados por el órgano competente e introducidos en nuestro derecho interno

y de esta manera saber cuál es la naturaleza jurídica de los acuerdos internacionales celebrados por el Presidente de la República.

En el último capítulo conoceremos las facultades que ha tenido el Presidente de la República en las anteriores y en la actual Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para concertar tratados internacionales, además de que siempre intervino el Congreso en la aprobación de estos actos jurídicos, y que no fue sino hasta las reformas que modificaron los artículos 89 fracción X y 133 de la Constitución vigente, en donde se le atribuye al Senado la facultad de vigilar la política exterior que realice el Ejecutivo de la Unión.

Explicaremos las facultades que tuvo el H. Congreso de la Unión en los actos de esta naturaleza, además de estudiar las otorgadas a cada una de las Cámaras que lo componen, principalmente la de Diputados, así como su exclusión en la aprobación de los tratados internacionales celebrados por el Presidente.

Se analizarán algunos motivos que se consideran fundatorios para que de nueva cuenta se le otorguen atribuciones a la Cámara de Diputados para intervenir en la aprobación de los tratados internacionales concertados por el Ejecutivo Federal, conjuntamente con su colegisladora; es decir, con la Cámara de Senadores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 sufrió reformas mediante las cuales al H. Senado de la República se le facultó para aprobar los tratados internacionales, contrariamente a lo que realmente deseaba el constituyente, pues la intervención de aquéllos como representantes de las entidades federativas son aceptar o no que nuestro país tenga relaciones diplomáticas con las demás naciones y actuar de manera colegiada con la Cámara de Diputados en la aprobación de los tratados internacionales, en muchos de los cuales México es parte y en los últimos tiempos han sido aprobados de manera unicameral por los representantes de los Estados -el

Senado-, éstos no tienen facultades para conocer de ciertas materias que sólo le competen al Congreso de la Unión.

Veremos también como no hay órgano, ley, tratado, convenio ni concordato que se encuentre por encima de la Constitución a pesar de que la propia Ley Fundamental les otorga determinada jerarquía, ella es quien les da origen, por lo tanto no deben ser superiores ni desplazar a la Constitución.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En este capítulo se verá cómo en México mediante las Constituciones establecidas a lo largo de su historia se ha legislado sobre tratados y convenios internacionales, y que nuestros máximos ordenamientos jurídicos se refieren a este punto importante para el desarrollo del país al entrar en relación con las demás potencias extranjeras.

Conoceremos los diferentes órganos de poder involucrados en la realización de dichos actos jurídicos, tanto los encargados de realizarlos como los que se encuentran facultados para aprobarlos, con la condición de que no vayan en contra de alguna disposición constitucional.

La resolución emitida por el cuerpo legislativo es conocida con el nombre de decreto y va dirigida a aquella persona que celebró en primera instancia el acto jurídico y que contiene su aprobación; será ratificado por los facultados en la Constitución; para darse a conocer posteriormente a todo el país; por otro lado puede contener la negación de tal tratado.

En este apartado se desarrollará de manera más concreta el proceso de formación de los tratados.

1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

A esta Constitución se le conoce también como Constitución de Cádiz; estuvo poco tiempo vigente en el país, ya que Fernando VII desconoció las Cortes y restableció el sistema absolutista que imperaba anteriormente.

Se corrobora lo manifestado por el maestro Felipe Tena Ramírez, que al efecto dice:

“El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restaura el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución.”¹

La Constitución de Cádiz sólo tuvo vigencia cerca de dos años, pero posteriormente se volvió a restablecer dicho Código Fundamental.

Dentro de este ordenamiento legal se encontraba establecida la facultad que tenía el Rey de dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las potencias extranjeras. Su fundamento se encuentra en el Título Cuarto, Capítulo I, artículo 171 parte décima, de la Constitución de Cádiz, que si bien no contemplaba de manera expresa o literal esa facultad, sí lo hacía de manera tácita ya que dentro de las *relaciones con los demás países podía encontrarse* la realización de tratados internacionales, principalmente los de comercio.

Conferida esta facultad la cual fue practicada por el Rey, no bastaba la simple formalización de los tratados; era necesario que los conocieran las Cortes, órgano de poder que tenía la atribución de aprobar o reprobado lo realizado por el monarca. Así se encontraba contemplado en la Constitución, como un requisito esencial, la aprobación de los actos jurídicos de esta naturaleza por las Cortes.

¹ TENA, RAMÍREZ Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*. México 1997. Editoria: Porrúa. Vigésima Edición Actualizada. Pág. 59.

En el Capítulo VII, llamado De las facultades de las Cortes, en su artículo 131, se dispone:

“Las facultades de las Cortes son:

“Séptima: Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.”²

Dentro de los tratados que pudiera celebrar el monarca, estaban los de alianza ofensiva con las demás potencias; estos acuerdos eran realizados cuando se sabía que una potencia extranjera pudiera invadir el territorio español o declarar la guerra, pues con esa facultad pudo celebrar tratados de esta naturaleza, más que nada para defenderse del enemigo. El Rey podría hacerlos y posteriormente ratificarlos, así como aprobarlos las Cortes o no, se contemplaba la restricción por parte del Rey de celebrar tratados si no los daba a conocer al órgano competente: a las Cortes.

Otra limitación a que se encontraba sometida la actividad del monarca en cuestión de tratados, era de no celebrarlos en materia de subsidios con ningún país extranjero como expresamente lo disponía la Constitución en su artículo 172, punto número seis, pues para que el reino pueda obligarse era necesario que sean aprobados por las Cortes.³

Con esto se trató de que el Rey no abusara del poder al ejercer sus funciones, las cuales estaban vigiladas por las Cortes, quienes tenían que sancionar con su aprobación lo realizado por el monarca.

Los tratados que llevare a cabo el Rey, debían ser aprobados primeramente por las Cortes, es decir, conocer su contenido para analizarlos y estudiarlos y encontrarse en la posibilidad de poder emitir una buena solución ya fuere negativa o aprobatoria, y se dirigía a la persona encargada de ratificarlos que en ese caso era el Rey, quien llevaría a cabo los últimos actos de formalización.

² Op. Cit. pág. 75.

³ Op. Cit. pág. 82.

Las Cortes eran la reunión de los diputados que representaban a la nación, como lo es y ha sido aún en nuestro tiempo y electos por los ciudadanos, así se plasmaba en el artículo 27 de la Constitución Española, por lo cual tenían el deber de conocer lo que había realizado el Rey en materia de tratados, aunque no específicamente lo disponía el citado numeral, sí se refería a las relaciones diplomáticas que al efecto tuviera con las demás naciones y ellos como representantes del reino discutían alguna propuesta hecha por el monarca en torno a determinada relación jurídica y posteriormente una vez que habían sido aprobadas por las Cortes se tenían que ratificar.

Ahora, en este entendido manejaban sólo los intereses de los españoles y no de todas las personas que constituían el reino, al hacer la distinción de quienes conformaban las Cortes y quienes los elegían que eran “los ciudadanos”, españoles y no los indígenas y mestizos quienes también formaban parte de la población de la nueva España, por lo que considero que no fue justo lo que realizó el Rey y aprobaron de las Cortes, de hacer la distinción de las personas que integraban el reino y manejaban a su antojo los intereses de los españoles y no de todas las personas que integraban en aquel entonces el reino.

1.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana “Constitución de Apatzingán”

El proyecto constitucional fué sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, y se oponía expresamente al desconocimiento de Alfonso VII. quien ratificaba la Constitución al declarar la independencia plena del país.

Así lo manifiesta el maestro Felipe Tena Ramírez cuando dice:

"Desde la declaración de la independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Alfonso VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena."⁴

La Constitución contenía los artículos que demuestran que desde aquel entonces se tenía la firme intención de realizar tratados internacionales con las demás potencias extranjeras, principalmente los de alianza y de paz, pues si en un momento dado le habían declarado la guerra a la corona española para poder obtener su independencia, también se lograría el reconocimiento por medio de un tratado internacional.

Se podían celebrar estas relaciones con las demás ciudades o poblaciones que se encontraban bajo el dominio de los Reyes españoles, en el sentido de que mediante estos tratados podrían obtener la independencia y unirse a las demás provincias que se habían alzado en armas para independizarse de España.

Es necesario señalar que dentro de los tratados que se contemplaban en el Decreto de Constitución, se contenían los de comercio que podían efectuar con las demás potencias extranjeras aunque de estos muy poco se realizaron.

Se podían realizar de manera específica tres tipos de tratados, dado el momento histórico, y eran: los de alianza con las demás provincias que buscaban la independencia y autonomía de la monarquía española, los de paz que en su tiempo se pudieran suscribir y con ella acabar con la guerra que se estaba llevando a cabo con los españoles, y los de comercio.

El fundamento para aprobar los tratados consignado en el Decreto Constitucional en su Capítulo VII, artículo 108, decía lo siguiente:

"Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

"Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: las que deban regir para ajustar los tratados de

⁴ Op. Cit. Pág. 29.

alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.”⁵

De lo citado podemos establecer que el Supremo Congreso era el encargado de aprobar los tratados que en su momento se pudieran celebrar como facultad que expresamente le atribuía el Decreto Constitucional, a una de las supremas autoridades que formaban parte del gobierno.

El Supremo Congreso, era compuesto por Diputados elegidos por cada provincia, ellos eran los representantes del pueblo en quienes residía originalmente la soberanía.

Una vez conocido quien fué el órgano encargado de aprobar los tratados, hay que saber quienes eran los facultados de llevarlos a cabo; al respecto podemos señalar el contenido del Decreto Constitucional en su Capítulo XII, artículo 159, el cual disponía:

“Al Supremo Gobierno toca privativamente:

“Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportuna al mismo Congreso.”⁶

Como se ve en la cita anterior era atribución del Supremo Gobierno realizar los tratados señalados. Ahora bien el Gobierno se encontraba compuesto por tres individuos con autonomía plena y que alternaba en el poder teniendo independencia cualquiera de ellos para celebrar estos tratados; una vez llevado a cabo debían comunicarlo inmediatamente a los demás integrantes

⁵ Op. Cit. pág. 43.

⁶ Op. Cit. pág. 48.

del gobierno y debían darlo a conocer de manera oportuna al Supremo Congreso que era el órgano encargado de aprobarlos.

Existía otro órgano encargado de celebrar este tipo de tratados, quien también era investido de dicha facultad y cuyas personalidades eran nombradas por el Supremo Congreso, nos referimos a los Ministros Públicos, quienes adquirirían el carácter de embajadores plenipotenciarios que habían de enviarse a las demás naciones, pues así lo disponía el artículo 104 de dicho Decreto.

Ellos, una vez ejercida esta atribución, tuvieron que dar a conocer al Supremo Gobierno el acto jurídico celebrado de manera inmediata quien a su vez notifica de la actividad llevada a cabo por los ministros públicos al Supremo Congreso, salvo de aquellos actos a los cuales el Supremo Gobierno despachará de inmediato las resoluciones que sólo a él le competen, en caso contrario había que someterlos al Supremo Congreso para que los aprobara.

A diferencia de los realizados por el Supremo Gobierno, cuando él los celebre tendrá el apoyo de su gabinete en las negociaciones que haga; es decir, será auxiliado por los secretarios: de guerra, de hacienda y de gobierno. A pesar de contar con la ayuda necesaria para la realización de los tratados no era suficiente porque tenían la obligación de someterlos a consideración del Supremo Congreso para su aprobación, cosa que no sucedía cuando eran hechos por los ministros públicos ya que ellos los tuvieron que remitir en primer término al Supremo Gobierno, y éste posteriormente al Congreso.

En el artículo 108 del Decreto Constitucional, encontramos un pequeño problema, pues en él no mencionaba qué autoridad era la facultada para ratificarlos, si era el Supremo Gobierno o los ministros públicos investidos de facultades para celebrarlos, ya que sólo competía al Supremo Congreso aprobarlos.

Esta falla que se encontraba dentro de la celebración de los tratados establecida en el Decreto Constitucional, considero que con la aprobación del Supremo Congreso bastaba para que tuviera eficacia, en ellos descansa como

cuerpo representativo la soberanía del pueblo y sería al Supremo Gobierno o los ministros públicos quienes ratificarían el acuerdo, a pesar de que tampoco indicaba cual era el procedimiento a seguir para la ratificación sólo se limitaba a manifestar que ellos podían aprobarla, una vez conocido su contenido y sometido a votación y por mayoría absoluta era cuando se consideraba aprobado; cuando era rechazado el acto jurídico, es de considerarse que es el órgano que lo celebró quien tenía que dar a conocer la resolución emitida a la potencia con quien había tenido el acuerdo.

1.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Esta Ley Fundamental estuvo vigente más o menos durante 11 años de 1824 a 1835; fue aprobada casi sin modificaciones una vez instalado el nuevo Congreso, y nombrado como presidente de la Comisión de Constitución a D. Miguel Ramos Arizpe.

En el Acta Constitutiva y en la Constitución se encontraban determinadas las facultades tanto del Congreso General como del Poder Ejecutivo; esto es, en materia de tratados internacionales contemplados en el Acta Constitutiva en el artículo 13 fracción XVII y 16 fracción XI, así como en la Constitución en el Título III, Sección Quinta, artículo 50, Fracción XIII y Título IV, Sección Cuarta, artículo 110 Fracción XIV,⁷ se establecía claramente quién podía celebrarlos para después aprobarlos una vez que fuera sometido a consideración de otro órgano, cuando habiéndose instalado en sesión hubiera sido aceptado por las dos terceras partes de los votos de la totalidad de los integrantes del Congreso General.

⁷ Op. Cit. Págs. 156, 157, 175 y 183.

Respecto a los sujetos encargados de hacer efectivas estas facultades que contenían la Constitución, el artículo 110 fracción XIV, en materia de celebración de tratados la tenía el Presidente de la República, una atribución expresamente conferida en una Ley Fundamental de dirigir las relaciones diplomáticas y celebrar tratados con las demás potencias extranjeras, se pretendía con esto tener una mayor relación con las naciones con las cuales se pudieron llevar acuerdos con la firme seguridad de que así lo establecía el Código Máximo, de que fuera para el bien de la nación mexicana.

Después de haber entrado en relaciones con los demás países y de acuerdo con la conveniencia nacional, el Ejecutivo Federal celebró actos jurídicos internacionales que debió haber propuesto al Congreso General para que confirmara la relación internacional efectuada, el Congreso tuvo que instalarse en sesiones ordinarias o extraordinarias según la fecha en que se hubiera dado a conocer la propuesta del Presidente al Congreso.

Algunas provincias quisieron unirse a la Federación que recientemente se había formado, para ello fue necesario proponerlo al Congreso para su aceptación, lo que sería aceptado inmediatamente para que formaran parte de la nación mexicana; además también buscaban su independencia que no habían logrado conseguir por estar sometidos a los españoles y si bien se encontraban alzados en armas, para tratar de obtener fácilmente esa independencia contaban con ayuda inmediata después de haber sido aceptados a formar parte de la Federación mexicana y no encontrarse tan débiles como anteriormente lo habían sido, por otro lado al Congreso le convenía lograr obtener más adeptos y así hacerse más fuerte.

Este es a mí parecer uno de los principales tratados que podían lograrse y que se establecían en la Constitución de 1824, pues en primer lugar querían que se les reconociera la independencia de España, en segundo término de poder tener relaciones de amistad con los demás países extranjeros, tercero obtener alianzas con las demás provincias en caso de caer de nueva cuenta en un problema bélico y, cuarto los de la federación; es decir, lograr que más

Estados se integraran a ésta que habían constituido, sin embargo no eran sólo estos los problemas que el Ejecutivo tenía atribuciones de resolver ya que para celebrar cualquier tipo de tratados tenían que ser sometidos después de celebrados a la aprobación del Congreso General, pues así lo determinaba el artículo 50 fracción XIII,⁸ posteriormente eran ratificados por el Presidente de la República, como un requisito que la propia Constitución establecía a que la actividad de aquél estaba restringida por la propia Ley Fundamental, se entiende al establecer que si el Ejecutivo llevare a cabo cualquier relación diplomática o celebración de tratados con las potencias extranjeras sin haber tenido conocimiento de ellos el Congreso carecerían de validez, no por falta de atribuciones sino porque después de su celebración y antes de su ratificación debieron haber sido aprobados por el Congreso General mediante el procedimiento que establecía la propia Constitución.

El Congreso no por simple capricho tuvo que aprobar lo que le propuso el Presidente, toda vez que tenía la obligación de instalarse para discutir y acordar respecto a esos tratados que el Ejecutivo había sometió a su consideración y en este supuesto era conveniente tomar en cuenta todos los pasos o procedimientos concernientes a la formación de leyes establecidos en la propia Carta Magna y nunca ir en contra de esas disposiciones constitucionales.

Con ello se trataba de vigilar las actividades del Presidente no sólo en materia de tratados, sino en todas las demás que tuvieran relación con el país; en cuyo caso era insuficiente la celebración por parte del Presidente, como segundo paso debe ser discutido y aprobado por el Congreso General; sin este requisito no tendrían validez tal y como lo establece la misma Constitución que disponía como facultad de dicho órgano discutir y aprobar las actividades del Ejecutivo Federal, en este caso los tratados, tomando en consideración que tenía la obligación analizarlo detalladamente de manera que no comprometiera al país con las demás potencias extranjeras, al tener poco tiempo de haber

⁸ Op. Cit. pág. 175.

obtenido o declarado la independencia de España, además de tomar en cuenta que fuera para el bien general, y para beneficio del país.

Esto se confirma en primer lugar por los diferentes tipos de tratados que señalaba la Constitución de 1824, pues por el momento se vivía el problema bélico con España y después de haberse independizado de ella lo que querían era obtener la paz, la amistad, la alianza con otros países; lo que desataca en primer lugar para tener una sociedad en armonía, era evidente al tener amistad con las demás potencias, que les reconocieran la independencia que habían logrado de España. La alianza con los demás países de América que también se encontraban en guerra para obtener su independencia que tanto anhelaban al estar sometidos a la monarquía española.

Vigilada la actividad desplegada por el Presidente en materia de relaciones diplomáticas y conclusión de acuerdos internacionales llevados a cabo con las potencias extranjeras en especial de tratados internacionales a cargo del Congreso General y después de haber sido discutidos y aprobados por éste tenían el carácter de "decreto".

Es de considerarse ese término como el adecuado, sólo restaba la aceptación del Congreso para que se realizara de manera eficaz la facultad que le confería la Constitución al Ejecutivo Federal para ratificarlos.

Ese decreto que contenía la aprobación debía ser firmado por el Presidente, así como por el presidente de ambas cámaras y por un secretario de ellas.

Posteriormente el propio Ejecutivo de la Unión tenía la obligación de publicar y hacer circular el tratado aprobado por el Congreso, para ponerlo en conocimiento de los demás órganos integrantes de la Federación y del propio pueblo. La celebración de los tratados internacionales en los que el país fuere parte daría a conocer su contenido y quien o quienes eran los países que hubieran intervenido en su la celebración.

1.3 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836

Esta Constitución viene a sustituir la de 1824; se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes; se divide en siete estatutos principales. A diferencia de las anteriores en ella encontramos a un cuarto poder que sería el encargado de vigilar el cumplimiento de las atribuciones de los otros tres poderes. La actividad de este órgano de poder se contemplaba en la Segunda Ley, pues aún antes de que fueran aprobadas dichas Bases Constitucionales, el constituyente debatió con gran rigor la existencia de este Supremo Poder a quien se le llamó Supremo Poder Conservador.

Se debatió con gran fuerza la existencia de este órgano de poder según lo manifiesta el autor Daniel Moreno que al efecto dice:

“La segunda ley sobre el supremo poder conservador, se debatió rotundamente y tan sólo obtuvo un voto de mayoría, contra la presión del propio Santa Anna, que no deseaba cortapisa alguna.”⁹

Como vemos, el citado autor manifiesta la magnitud de la importancia que tenía el Supremo Poder Conservador, en torno a la vigilancia de las actividades de los demás órganos integrantes del poder, y así nos damos cuenta que aún desde antes de la creación de este órgano de vigilancia, el Presidente en turno no quería que ningún otra institución estuviera por encima de él, que no existiera vigilancia de autoridad alguna en su actuar, pero fracasó en ese momento ya que fue aceptada su existencia en la Constitución.

Daniel Moreno en su misma obra cita a José Fernando Ramírez quien expuso lo siguiente:

“...manifesté paladinamente mi opinión en contra de la existencia de un poder tan privilegiado como el conservador: monstruoso y exótico en un sistema

⁹ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Décimo Segunda Edición. México 1993. pág. 136.

representativo popular, en que toda la garantía que tienen los ciudadanos respecto de sus funcionarios, es la responsabilidad que contraen éstos...”¹⁰

Este legislador reprobó la innovación de este órgano de poder ya no sería representante del pueblo, pues con mayor razón se le otorgarían facultades de vigilancia hacia los otros tres poderes con el objeto de que no se excedieran en sus facultades.

En materia de tratados el órgano que cuenta con atribuciones para celebrarlos según la Constitución de 1836, era el Presidente; el dirigía las negociaciones diplomáticas con las potencias extranjeras.

Los diferentes acuerdos que pudo llevar a cabo el Ejecutivo Federal era los de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada; a diferencia de la anterior Constitución de 1824, se encontraba limitada su actividad por lo que respecto a esta materia, pues se modificó y le fueron suprimidas las palabras “y cualesquiera otros”, sólo podía desempeñar la actividad que limitativamente le marcaba la propia Constitución de 1836.

Siguiendo con el procedimiento para la celebración de tratados, le corresponde al Presidente de la República o a las personas facultadas para ello, quienes tenían que realizar las actividades diplomáticas con los demás países, así lo determinaba la Base Cuarta, del artículo 17 fracción XX,¹¹ y si dentro de ella hubiera la oportunidad de llegar a un acuerdo en materia de tratados de los señalados por la propia Constitución, tenía que darlos a conocer al Congreso General, así está establecido en el artículo 44 fracción VII, de la Base Tercera,¹² para el cual el Congreso General debería estar instalado en sesiones ordinarias o cuando el Presidente lo solicitara a la Diputación Permanente y los citaran a extraordinarias, esto según el momento del acuerdo celebrado con alguna potencia sobre determinado tratado.

¹⁰ Ob. Cit. Pág. 137.

¹¹ TENA, RAMÍREZ Felipe. Op. Cit. pág. 227.

¹² Ídem. Pág. 219.

Una vez que se instalaba el Congreso en sesiones ordinarias o extraordinarias y conociendo la propuesta del Presidente sobre la realización de algún acto jurídico internacional debieron estar presentes más de la mitad del número total de individuos que integran el Congreso; y una vez analizada y discutida la propuesta, tenía que ser aceptada mediante votación por la mayoría de los diputados que estuvieran presentes, esto es la mitad más uno.

La aprobación que llevara a cabo el Congreso respecto a esa materia tendría el carácter de decreto,¹³ que era una resolución así llamada por la misma Constitución, en él se contenía la afirmativa de la propuesta iniciada. En este supuesto el Presidente había sometido a consideración del Congreso la actividad diplomática encomendada por la Ley Fundamental.

A diferencia de la Constitución de 1824, no necesitaba ser publicada la resolución tomada por el Congreso, pues ésta sólo iba dirigida a una sola persona que era el Ejecutivo Federal.

Una vez aprobado el tratado internacional el Presidente era el encargado de ratificar el acuerdo; esto es, el acto jurídico que sometió al análisis y discusión del Congreso y culminaba con una de las facultades que tenía otorgada en la propia Constitución.

Encontramos otra diferencia más con la Constitución que le precedió, pues cuando el Ejecutivo no daba a conocer la propuesta al Congreso para analizar, discutir y aprobar algún tratado internacional, éste órgano tenía que recurrir al Supremo Poder Conservador, excitarlo para que declarara la nulidad del o los actos llevados a cabo por el Presidente, puesto que había realizado una actividad contraria a lo determinado por la Constitución al no haber tenido conocimiento del tratado que había celebrado con alguna potencia extranjera, ya que dicho órgano de poder era el encargado de vigilar su cumplimiento, así lo determinaba el artículo 12, fracción II, de la Base Segunda de la Constitución.¹⁴

¹³ Ídem. Pág. 218.

¹⁴ Op. Cit. pág. 210.

Para recurrir al órgano Conservador, el Poder Legislativo contaba con un término de cuatro meses a fin de solicitar la declaración de nulidad de los actos realizados por el Ejecutivo, por ser un acto contrario a un artículo expreso de la Ley Fundamental, dando como consecuencia la inconstitucionalidad de los tratados internacionales que de esta forma fueran declarados por el Supremo Poder Conservador.

Esta acción debía dirigirse al Secretario del Supremo Poder Conservador, que inmediatamente lo comunicaba al Presidente de ese Poder, quien emplazaría a sus compañeros a los cuales les comunicaría las circunstancias que hubieran tenido en sus sesiones, esto era debido a que no tenían días ni horas precisas para llevar a cabo sus reuniones, así como la designación de un salón para reunirse. Una vez instalados para celebrar sus sesiones y analizada la solicitud de declaración de nulidad de los actos llevados por el Presidente por ser contrarios a las disposiciones constitucionales y que fuera excitado por el Poder Legislativo, el Supremo Poder discutía y determinaba mediante resolución la propuesta, requeria indispensablemente para emitir su resolución, la absoluta conformidad de por lo menos tres de sus miembros, es decir, por mayoría puesto que dicho órgano estaba compuesto por cinco integrantes.

La resolución del Supremo Poder Conservador seguía el procedimiento indicado, por lo que debía ser obedecida al momento y sin réplica por el Presidente a quien iba dirigida, y tenía que seguir todo el procedimiento que la Ley Fundamental establecía para la realización de sus actividades.

Como vemos, el órgano de que se habla era el encargado de vigilar el debido cumplimiento y observancia de la Constitución, para que su actuar tuviera efectividad necesitaba un presupuesto que contemplaba la propia Ley Fundamental, dicho requisito era que fuera excitado por cualquier órgano y atendiendo al tema de los tratados internacionales, lo era el Poder Legislativo en quien se depositaba por medio del Congreso General, ya que si se emitía alguna resolución por parte del Supremo Poder este sería nulo por carecer del presupuesto indicado y carecería de obligatoriedad.

Existe un problema con relación a las atribuciones que tenía el Presidente en materia de tratados, atendiendo a las facultades que le otorgaba la Ley Fundamental sería conveniente plantearnos la pregunta ¿Sólo podía llevar a cabo lo señalado en el artículo respectivo? o también podía desplegar cualquier otra actividad aunque no estuviera indicada en el capítulo que le corresponde, pues en la Base Cuarta del artículo 17 Fracción XX, se determina que el Presidente sólo puede llevar a cabo los tratados que la misma Constitución establece; en contraposición se encontraba lo dispuesto por el artículo 44 Fracción VIII de la Base Tercera, en la cual se establecía que el Congreso General como atributo tiene la de aprobar toda clase de tratados que celebre el Presidente.¹⁵

Como quedo indicado el Ejecutivo en este supuesto podía celebrar toda clase de tratados, situación que a diferencia de lo contemplado en su numeral correspondiente se encuentra ilimitada su actividad, era de considerarse que si se querían ampliar las facultades del poder Ejecutivo en las Bases Constitucionales se hubiera incluido otra fracción en la cual se indicara "y todas las demás que expresamente le atribuyen las presentes Bases". Por lo tanto sólo debió sujetarse a lo que facultaba su artículo respectivo, pues es evidente que se quería vigilar la actividad propia del Presidente para que no se excediera en sus atribuciones.

1.4 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

La Constitución de 1843, estuvo poco tiempo en vigor y dada su falta de aplicación en virtud de los momentos en que se encontraba el país, pues en esos momentos México tenía una gran crisis interna por la presencia de rebeliones y más aún por la invasión extranjera la cual culminaría con la pérdida

¹⁵ Ob. Cit. Pág. 219.

de parte de nuestro territorio y la correspondiente extinción de las Bases Orgánicas.

La diferencia que existe con la anterior Constitución de 1836, es que en esta desaparece una autoridad encargada de vigilar la debida y atenta observancia de los demás órganos de poder, " Las Bases Orgánicas de 1843, llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la Carta de 1836, es verdad, pero solamente para dar mayor fuerza al Ejecutivo. El Presidente de la República no encontraba ya sobre sí ninguna otra autoridad; toda vez que fue suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado,..."¹⁶

Entrando en las Bases Orgánicas en cuanto al tema que nos ocupa que son los tratados internacionales, podemos determinar que en ellas se encontraban atribuidas las facultades a dos órganos de poder, uno para celebrarlos y otro que podía aprobar dichos tratados, se trata del Presidente de la República en primer término y del Congreso en segundo término.

El Ejecutivo Federal tenía facultades expresamente conferidas por las Bases Orgánicas en su artículo 87 Fracción XVI,¹⁷ y si bien es cierto que se le conferían atribuciones, primeramente tuvo que haber tenido negociaciones diplomáticas con las potencias extranjeras a través de las cuales determinaba si le era o no conveniente al país realizar un acto jurídico internacional sobre determinada materia. Una vez tomado esto en cuenta respecto a los intereses y beneficios de la nación, debía darlo a conocer al Congreso.

Era este órgano de poder, el Congreso quien con atributos debidamente consagrados en las Bases Orgánicas se encargaba de analizar y aprobar dichos tratados,¹⁸ aún cuando ya lo hubiera realizado el Presidente; pues en esos momentos de la vida del país lo que se quería era vigilar la actividad

¹⁶ SAYEG, HELÚ Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano (1808-1988). Integración Constitucional de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991. Pág. 213.

¹⁷ TENA, RAMÍREZ Felipe. Op. Cit. Pág. 419.

¹⁸ Op. Cit. pág. 415.

desarrollada, pues lo tenía que conocer el Congreso, una vez instalados en la primera sesión se determinaban los alcances de las relaciones diplomáticas celebradas con otros países y si eran o no en beneficio de la Nación.

Reprobada la solicitud por el Congreso no tenía que ser exigida la observancia del tratado, ya que si el Presidente había propuesto la iniciativa de tratado aún cuando para ratificarla quisiera hacerlo, no podría; requeriría necesariamente un presupuesto: la aprobación del acto jurídico por parte del Congreso.

En caso contrario, si hubiese sido aprobado el tratado, la resolución emitida adquiriría el carácter de decreto; así lo determinaban las Bases Orgánicas, cuando reunidos en sesión se encontraba el Congreso debidamente integrado y después de haber sido discutido y aceptado pasaba al Presidente de la República para publicar la resolución en los periódicos del Gobierno.

Adquiría por tanto el título de decreto y no el de ley un mandato que debería ser cumplimentado y cuyo contenido era que el Presidente pudiese ratificar el tratado que en un principio había celebrado y aprobado por el Poder Legislativo y es de esa manera cuando ejecutaba totalmente una atribución que legalmente le conferían las Bases Orgánicas, además como obligación impuesta de guardar la Constitución; más aún si era observado todo el procedimiento que ella misma establecía.

Esta Constitución de 1843, fue la menos aplicada de todas las que ha tenido el país, pues no satisfizo los intereses del clero ni de las clases privilegiadas que en ese momento se encontraban en el poder; ellos mismos provocaron la inaplicabilidad de la Constitución y de manera inmediata proponían un nuevo constituyente para la crear una nueva Ley Fundamental que rigiera la vida del país.

1.5 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

La Comisión de Constitución encargada de la creación de una nueva Constitución que rigiera la vida del país, aseguraba que lo más conveniente no era la expedición de una nueva sino restablecer la Constitución de 1824, pues de ella misma sólo se reformaron 22 artículos, ninguno de los cuales atañía a los tratados que pudiera celebrar el Ejecutivo de la Unión, del Código Máximo de 1824 se había logrado un buen gobierno, pero fué suprimido en su momento por no convenir a los intereses del Presidente en turno y del partido que se encontraban en ese momento en el poder, como lo manifiesta el maestro Daniel Moreno:

“La mayoría de la comisión pedía que se declarará como única Constitución legítima del país la del 24, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.”¹⁹

En las reformas que se plantearon en 1847, las cuales forma parte de la Constitución de 1824, no existen cambios importantes para los tratados internacionales, así estuvo determinado en el mismo proyecto al señalar que la Ley Fundamental de 1824 sería la única que regiría y no así la que anteriormente se encontraba vigente, es decir, suprimía de manera total la Constitución de 1836, como lo disponía el artículo 1º, fracción III, que decía:

“Que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas en 31 de Enero y 24 de Octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República.”²⁰

Por lo que quedaría en igual forma la materia de los tratados internacionales, y si bien se hicieron reformas no afectaron el procedimiento que se seguía para celebrar y aceptar los tratados y demás relaciones diplomáticas que realizara el Poder Ejecutivo de la Federación, con las atribuciones que le

¹⁹ MORENO, Daniel. Op. Cit. Pág. 147.

²⁰ TENA, RAMÍREZ Felipe. Op. Cit. 468.

confería la Constitución de 1824; las modificaciones respecto a la aprobación de alguna ley por parte de la mayoría de los integrantes de las cámaras, esto no venía a transformar nada las resoluciones que emitiera el Congreso sobre a la confirmación de los acuerdos para que después fueran ratificados por el Presidente. Dicha determinación sólo adquiriría el carácter de decreto y no de ley, en el cual se autorizaba al Ejecutivo Federal para cumplimentar lo que en un principio y a través de las relaciones diplomáticas había realizado y con la aprobación emitida por el Congreso.

Como vemos por el contenido de las reformas de 1847, se manifiesta expresamente como única la Constitución de 1824; no hay cambios substanciales en cuanto al tema que se desarrolla y por tanto quedaría igual que en la exposición de la Constitución de 1824.

Es en esos momentos difíciles, plagados por las insurrecciones en provincia y por la incapacidad del presidente Santa Anna para dirigir al país, quien nunca estuvo de acuerdo con las diferentes constituciones que habían creado los constituyentes por ser él quien los ponía y los disolvía en cualquier forma al no convenir a sus intereses. Por eso el país vecino encontró propicio el momento para invadir el país declarándole la guerra y como consecuencia se perdería gran parte del territorio nacional al no poder sostener la guerra contra los Estados Unidos de América; debido a ello se ve obligado como lo dice el autor Daniel Moreno a firmar "... un Tratado por el que México perdió más de la mitad de su territorio, resultado de una guerra inicua, largamente preparada por Estado Unidos."²¹

Dicho Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, fue llamado "Tratado de Guadalupe Hidalgo", se celebró el 2 de febrero de 1848, firmado por los Plenipotenciarios, Bernardo Couto, Miguel Atristaín, y Luis G. Cuevas por México y Nicolás P. Trist por los Estados Unidos. En la misma fecha

²¹ MORENO, Daniel. Op. Cit. pág. 148.

y por los mismos plenipotenciarios fue firmado un artículo adicional y secreto. Fue sancionado por el Senado Norteamericano, previas algunas supresiones y modificaciones, así como ratificado por el Presidente Polk, en Washington, el 16 de marzo de 1848. El Congreso mexicano aprobó dicho Tratado y las modificaciones hechas por el Presidente Manuel de la Peña y Peña - que había asumido a la presidencia de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 97 de la Constitución de 1824, mismo que entes de asumir el poder era presidente de la Suprema Corte de Justicia, ya que Santa Anna había abandonado el país - lo ratificó el 30 de mayo de 1848, en la ciudad de Querétaro, conforme a las facultades que le confería el artículo 110, fracción XIV, de la Constitución de 1824.²²

Posteriormente se celebraría un convenio militar para la suspensión de las hostilidades, pues del mismo Tratado de Paz en su artículo segundo estipulaba el restablecimiento del orden constitucional, político, administrativo y judicial. Dicho convenio se celebró el 29 de febrero de 1848.²³

1.6 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

En la Constitución de 1857, en el capítulo referente a las facultades del Congreso, artículo 72 fracción Xlii, se encontraba determinada la atribución que tenía para aprobar los tratados, convenios y convenciones que llevara a cabo el Ejecutivo de la Unión.

²² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. Segunda Edición. Revisada y Aumentada. Tomo P-Z. Pág. 3134.

²³ LEGISLACIÓN MEXICANA o Colección Completa de la Disposiciones Legislativas Expedidas Desde la Independencia de la República, Ordenada por los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo V. Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos. Edición Oficial. México 1876. Págs. 345, 346, 347 y 348.

Por el contenido del citado artículo y su respectiva fracción, siempre tuvo el Congreso esa facultad; así estaba determinado por las demás Constituciones que la habían precedido tanto el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, sin que existiera ninguna modificación al numeral citado.

El artículo 85 correlativo del que se trata, se encuentra dentro del capítulo respectivo al Poder Ejecutivo y de manera concreta en su fracción X, y determina la facultad del Presidente de la República para celebrar tratados internacionales con las potencias extranjeras y posteriormente ser ratificados por el Congreso, ya que si no son ratificados por el Congreso no tendrían validez.

Es de observarse que a diferencia de lo contenido en las anteriores Constituciones, en un principio el Ejecutivo con las facultades otorgadas era y es en la actualidad el encargado de celebrar tratados con los demás países, es decir, primero los celebra para que después conozca de ellos el Congreso de la Unión, quien puede o no aprobarlos, una vez que hayan sido analizados y estudiado su contenido y si procediere de acuerdo con lo contemplado por la Constitución.

Se debe destacar que en el artículo 85 fracción X, disponía expresamente:

“Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

“X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal.”

Como vemos en el artículo 72 fracción XIII, se dispone que es el Congreso el encargado de aprobar los tratados, manera en la que se quiso establecer, pues el anterior numeral indica que al Congreso le confieren la ratificación de los tratados internacionales, en este orden de ideas se refiere cuando menciona que serán sometidos a la ratificación del Congreso Federal en el sentido de que les corresponde aprobarlos y al Ejecutivo Federal quien los ratificaría como se ha visto a lo largo del presente estudio.

La aprobación de la propuesta del Congreso, que tiene la obligación de comunicarle su resolución al Presidente de la República, debe ir firmada por el Presidente del Congreso y por dos Secretarios, asimismo y según lo realizado por el Jefe de Estado; cuando son de carácter económico sólo irían firmados por los dos últimos mencionados.

Existía en la Constitución de 1857 otra disposición que hablaba sobre los tratados internacionales que realizara el Ejecutivo, que en las anteriores Constituciones no se contemplaba.

Su contenido se encontraba en el capítulo de la Previsiones Generales y en particular en el artículo 126, que decía:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados.”²⁴

Como vemos, se desprenden de aquí entre otros comentarios: la jerarquía que adquieren los tratados internacionales, aún cuando éstos vayan en contra de las Constituciones de los Estados, pues estas tendrán que arreglarse de acuerdo con el contenido de ellos, quedando por encima de las constituciones locales.

También dicho precepto constitucional viene a ratificar lo anteriormente descrito, esto es la aprobación de los tratados por el Congreso Federal; con esto se establece que nunca se le quitó la facultad al Congreso.

Debe recordarse que conforme a esa Constitución no existía el Senado, por lo que solamente se comprendía la de Diputados en el Congreso Federal. Las reformas realizadas el 13 de noviembre de 1874, que restablecían el

²⁴ TENA, RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. pág. 627.

Senado y le confirieron facultades exclusivas a las dos Cámaras, en cuanto hace al Senado artículo 72 en su apartado b, dice:

“Son facultades exclusivas del Senado:

“I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.”²⁵

A pesar de que existía esa disposición los tratados internacionales fueron sometidos a la aprobación del Congreso Federal, su facultad se encontraba debidamente fundamentada en el artículo 85 fracción X y 126 constitucional, citado en párrafos anteriores, destacando de esta manera que sólo los tratados que fueran conocidos por ellos para su análisis y discusión y de los cuales aprobó adquirirían la calidad que se indica: Ley Suprema de toda la Unión.

Entonces los conocidos por la Cámara de Senadores son diferentes a los indicados en los numerales anteriores razón por la cual no adquirirían jerarquía alguna.

²⁵ TENA, RAMIREZ Felipe. Ob. Cit. Pág. 703.

CAPITULO SEGUNDO

LEY, CONVENIO, TRATADO Y CONCORDATO

En este apartado pretendo dar una definición de los conceptos de ley, tratado, convenio y concordato, que necesariamente se manejan en este trabajo; las diversas legislaciones en las cuales se encuentra reglamentada su actividad y, por último conocer el proceso legislativo de creación de las leyes.

2. LEY

En primer lugar, conviene apuntar con el maestro Eduardo García Maynez; que la ley no es sino un producto de la legislación; dice al respecto:

“En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.”²⁵

Sobre el mismo tema el autor Miguel A. Camposeco Cadena al citar en su obra a Miguel Villoro quien afirma, “que en el lenguaje jurídico moderno se da a la palabra ‘ley’ un sentido mucho más estricto:

²⁵ GARCÍA, MAYNEZ Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimaquinta Edición. México 1975. Pág. 52.

"Ley es el producto de legislación, es decir, es el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general."²⁷

El efecto natural de la ley es regular la conducta tanto más que en el proceso legislativo en que intervienen necesariamente las Cámaras de Diputados y Senadores conforme a nuestro derecho; cuyo producto se realiza a través de la actividad legislativa que a su vez es desempeñada por el Poder Legislativo en el marco institucional del estado mexicano.

Asimismo cita también en su obra al doctor Luis Recansés Siches quien manifiesta "que es una especie de vida objetivada, de carácter normativo, social y coercitivo en forma inexorable. El derecho sirve para regular la vida en común de la sociedad, pues desde que el hombre nace y se desarrolla en la comunidad se encuentra sujeto a multitud de relaciones de las que participa."²⁸

Es por lo tanto, el derecho un ordenamiento que regula la conducta en común, y la ley es una norma de relación emanada del poder público. Ambos conceptos se confunden en la tecnología; los dos se refieren a la regulación de la conducta humana. Sin embargo la ley es una fuente del derecho que regula la conducta del hombre en sociedad el cual se aplica en diversas materias.

La ley como norma de conducta expresada y sancionada por el poder público llamado como Poder Legislativo, consta de dos elementos:

- a) el material, el contenido de la norma en las leyes, los supuestos que contienen cada una de ellas y las relaciones que regula, y
- b) el elemento formal, o sea la manera de expedirla para que sea conocida, adquiera vigencia y sea cumplida por parte de aquellos a quienes va dirigida, es decir, la sociedad.

Por cuanto a su elemento abstracto la norma debe ser de efectos generales, no regular casos concretos, sino que valga para una generalidad de

²⁷ COMPOSECO, CADENA Miguel Angel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Pág. 62

²⁸ Idem.

actos y de hechos que se encuentren dentro de la hipótesis normativa; la norma debe ser universal y dentro de su generalidad debe ser precisa, de manera que predetermine y se adecue a ella cualquier caso concreto. No contiene meras directrices, sino imperativos incondicionales que nada dejan a la voluntad de quien las crea, toda vez que es una instancia neutral e imparcial que no ha nacido por una situación concreta, sino por lo contrario es un principio abstracto.

La ley, es también obligatoria, si no fue así dejaría de ser una manifestación de derecho y perdería su fuerza normativa. Su obligatoriedad deriva de la sociedad, organizada jurídica y políticamente.

Caracteriza a la ley el que pueda ser impuesta coactivamente aún en contra de la voluntad de los obligados; es decir, del hombre.

Como un elemento más, derivado de la obligatoriedad de la ley, se encuentra la sanción, si no se cumple voluntariamente por el hombre, el Estado la impone coactivamente. La sanción puede ser variable, desde una nulidad en derecho civil hasta la pena corporal en el orden penal.

Es abstracta porque no mira a un caso singular, su expresión se hace en términos hipotéticos y su aplicación depende de que se presenten o se hagan tangibles los supuestos previstos por ella.

La ley es permanente porque los derechos que otorga y las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y tampoco puede ser modificada lisa y llanamente por una conducta contraria a su contenido, es decir, las modificaciones deben cumplir el proceso legislativo que contenga las reformas y sean realizadas por los órganos facultados para tales efectos.

La generalidad de la ley es la mejor garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes; por otro lado depende de que las disposiciones que ella contiene se refieran a un número indeterminado de casos que en una o varias materias puedan presentarse.

El elemento formal se refiere a la manera de entrar en vigor, la forma en la cual surta efectos dentro de la sociedad.

2.1 Proceso Legislativo en México

Dentro de nuestro derecho existen disposiciones legales relativas quiénes tienen el derecho de iniciarlas y al modo de crearse las leyes.

Los órganos o personas encargadas de iniciar leyes de acuerdo con el artículo 71 Constitucional son:

- I.- Al presidente de la República;
- II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III.- A las legislaturas de los estados.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

De los dos numerales precedentes podemos confirmar lo siguiente:

Sólo el Ejecutivo Federal tiene facultades expresas para legislar en materia de seguridad nacional; esto es, invasión, perturbación grave de la paz o cualquier otro evento que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto - artículo 29-, así como para legislar en materia fiscal -artículo 131 párrafo segundo-. Ante estos problemas puede legislar de manera extraordinaria, ya que debido a su contacto directo con estas situaciones conoce la forma en la cual puede actuar resolviéndolos adecuadamente y fuera de dicho contexto puede actuar conforme a las atribuciones otorgadas en el artículo 71 de la Constitución, sobre la competencia para iniciar leyes; en los supuestos

anteriores ejecuta una facultad extraordinaria para legislar que la propia Constitución le atribuye, siempre y cuando se encuentre en las situaciones que se establecen, además de que su ejercicio en el primer caso se tendrá que ver limitada en varios aspectos: tiene que aplicarse necesariamente en determinada zona, es decir, se aplicará en el lugar o los lugares en que se encuentre en peligro la sociedad y, tiene que ser por tiempo limitado.

Respecto al artículo 131 de la Constitución conforme al cual también puede legislar el Ejecutivo de la Unión en materia económica, por ser él quien más contacto tiene con la sociedad y sobre los problemas de índole económico que llegue a presentar el pueblo mexicano. Por tanto es en materia fiscal en la cual legisla respecto a las contribuciones en los casos en que está obligado a participar para sufragar los gastos del Estado y de los cuales pueda obtener ingresos para el debido cumplimiento de sus funciones.

Cabe señalar que si bien el Presidente legisla en esa materia tiene que ser aprobada por el Congreso de la Unión.

De la fracción II del artículo 71, se desprende también:

II) Los Diputados al Congreso de la Unión pueden proponer alguna iniciativa de ley, es decir, se encuentran facultados para poder crear alguna legislación que sea importante para la convivencia de la sociedad.

A diferencia de las demás atribuciones que tiene consagradas, conforme a la fracción IV del artículo 74, sólo interviene en el proceso legislativo sin contar con la presencia de su colegisladora, dicho numeral en lo conducente establece:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

Si bien no está iniciando el proceso legislativo, en virtud de la citada fracción IV interviene en dicha formalidad por medio de la cual actúa para

examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos, es decir, las contribuciones que en los diversos ramos tendrá que cubrir la sociedad.

Es de esta forma como es ejercida la facultad de legislar, si bien no en el origen sí en actos posteriores.

II) Los Senadores al Congreso de la Unión también pueden intervenir en actos posteriores dentro del proceso legislativo.

Ahora bien, dentro de las facultades exclusivas que le otorga la Constitución en su artículo 76, considero la fracción I, que dice:

“...además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”;

De la anterior transcripción el Senado no inicia el proceso de celebración del tratado, pero sí interviene en un acto posterior como aprobar o negar el acto jurídico internacional que realizó el Presidente de la República en la materia correspondiente, pues como lo establece y corrobora el artículo 133 de la propia Constitución, se llega a la conclusión de que tienen el carácter de Ley Suprema por lo que al adquirir tal carácter requiere de otras condiciones como lo son: el que estar de acuerdo con la propia Constitución y que sean aprobados por el Senado; podría considerarse ésta forma como interviene en el proceso legislativo de creación de leyes.

Es en esta fracción en la cual se realiza un proceso legislativo diferente al que se lleva a cabo para dar origen a una ley; el tratado internacional debe tener la misma forma de creación de leyes y no una diferente, pues en el último de los casos sí se le otorga la jerarquía de ley debe aplicarse el mismo proceso.

III.- Las legislaturas de los Estados, como parte integrante de la Federación también tienen facultades legislativas en los asuntos que sean de su competencia.

Del contenido del párrafo segundo del artículo 71, se determina que existe prioridad a las iniciativas que realizadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones, las que dada su

importancia pasan inmediatamente a la Comisión respectiva para su estudio y emitir su dictamen correspondiente.

En la parte última del citado numeral y párrafo se determina que tanto las iniciativas de los Diputados como de los Senadores tienen un reglamento al cual deben someterse para estudiar, discutir y aprobar las propuestas presentadas en su Cámara de origen y posteriormente en la revisora. Dicho ordenamiento es: El Reglamento de Debates.

Entrando al estudio del artículo 72 de la Constitución en su primer párrafo se dispone:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”:

Podemos decir, que cuando se emite alguna resolución por parte de una sola Cámara, se analiza y discute para posteriormente ser o no aprobada y cuando es sometida al citado reglamento ambas Cámaras actúan de manera colegiada, en primera instancia conocerá quien realizó la iniciativa y si en ésta fue aprobada posteriormente pasará a revisión de la segunda.

De las disposiciones posteriores se puede deducir la forma de intervenir en el proceso cuando una de las cámaras dio origen a la iniciativa de ley. Las iniciativas que según Miguel A. Camposeco Cadena fueron realizadas por los Diputados y Senadores tienen dos trámites preliminares:

a) Se presenta ante la Secretaría de la Mesa Directiva para que informe en la cámara -de origen- la presentación del proyecto legislativo, y la Presidencia -de la Cámara- lo turne a las comisiones para su estudio.

b) Se lee el documento desde la tribuna, hecho lo cual el Presidente dicta el turno de envío a la comisión respectiva.²⁹

²⁹ Op. Cit. Pág. 35.

La Comisión es el órgano encargado -considerado competente- para que estudie el proyecto y se formule un dictamen que debe darlo a conocer a la Asamblea que se realiza en el seno de la Cámara, si es aprobado pasará a la Cámara revisora; esto se corrobora con lo dispuesto por el inciso a) del Artículo 72 de la Constitución que dispone:

“Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.”

Podemos observar que cuando hace referencia a la otra que pasara para su discusión se refiere a la Cámara revisora, quien de igual forma que la de origen estudiará, analizará y discutirá la iniciativa para su aprobación o rechazo, al no encontrar objeción alguna resolverá la propuesta de la Cámara de origen, su aceptación o aprobación la remitirá al Ejecutivo de la Unión que mediante la facultad de veto, que para fraseando lo dicho por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela,³⁰ consiste en hacer las observaciones pertinentes a los proyectos de ley o decretos que hayan sido probados por las dos legisladoras; si el Presidente no tiene objeción alguna lo publicará en forma inmediata para el conocimiento del pueblo y para que sea de observancia obligatoria una vez que entre en vigor.

En el inciso b) se indica otra forma mediante la cual el Ejecutivo aprueba un proyecto y en la que se considerada aprobada la iniciativa es cuando se le turna una propuesta para hacerle observaciones y se abstiene de devolverlo a la Cámara de origen con las objeciones pertinentes dentro del plazo que marca la Constitución que es de diez días, salvo excepción que la propia Ley Fundamental señala en caso de que el Congreso haya terminado su periodo de sesiones o haya suspendido sus labores en cuyo caso deberá entregarlo en el primer día útil en que el Congreso se reúna.

³⁰ BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Novena Edición. México 1994. Pág. 780.

Por otra parte, la propia Constitución establece en su artículo 79 fracción III:

"La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución tendrá las siguientes:

"III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de la ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras..."

Como puede observarse el Presidente no podrá manifestar impedimento alguno para entregar la iniciativa que se le haya turnado para su aprobación por estar cerradas o suspendidas las sesiones del Congreso, pues el numeral en cita determina que es la Comisión Permanente quien cuenta con facultades para recibirla y quien se encargará de remitirla al Congreso en la sesión ordinaria correspondiente o a la Cámara de su competencia.

Es de esta manera en la que el Ejecutivo de la Unión tiene dos hipótesis en las que se pueden encontrar para entregar lo que fue sometido a observación sobre de las propuestas de ley.

Ahora bien, qué pasa cuando el Presidente desecha en todo o en parte el proyecto de ley o decreto. Como se dijo anteriormente tendrá que devolverlo dentro del término indicado a la Cámara de origen con las observaciones pertinentes esta Cámara discutirá las objeciones hechas, y determinará si son tomadas en cuenta; si se toman en cuenta modificarán en lo conducente o de lo contrario se dejarán tal cual están y se votarán con las dos terceras partes del total de los votos para que sea confirmado el proyecto, y se remita a la Cámara revisora, la que de la misma manera analizará y discutirá lo que sea pertinente y si lo encontrare acorde se votará por la misma mayoría indicada, confirmándose de esta forma la iniciativa será ley, la cual remitirán al Ejecutivo para que la promulgue.

Cabe destacar que cuando el proyecto pasa al Ejecutivo de la Unión, éste ya no podrá hacerle observaciones porque anteriormente lo hizo; así lo determina el artículo 70 Constitucional. Es una resolución del Congreso y por lo

tanto tiene el carácter de ley, misma que tendrán que ir firmada por el Presidente de ambas Cámaras y por un secretario de ellas para que se envíen al Ejecutivo para su promulgación.

Analícemos ahora el inicio d) del artículo 72 Constitucional.

Cuando una iniciativa es remitida a la Cámara revisora se estudiará, analizará y discutirá el contenido total del proyecto; si después de lo anterior no lo considera adecuado en su totalidad lo desechará y enviará las modificaciones hechas de nueva cuenta a la Cámara de origen, la que a su vez revisará las observaciones que se le hicieron; y discutido y modificado su contenido, se votará pero necesita la mayoría absoluta de votos para su aprobación y de esta forma se pasará a la Cámara que lo desechó, es decir, la que verificará el contenido de la iniciativa en su totalidad porque así fue desecheda y se votará para su aprobación, requiriendo la misma cantidad de votos que la Cámara de origen para su aprobarse; posteriormente se turna al Presidente de la República para que le haga las observaciones necesarias.

En la parte última del citado inciso dice:

“... pero si lo reprobase, no podrá a volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.”

De aquí se puede determinar con precisión que en caso de no ser aprobado por la Cámara revisora no se volverá a presentar en ese periodo de sesiones, pues no es el único asunto que tienen que tratar en esa sesión, ya que requiere de un plazo considerable para analizar, discutir y aprobar cualquier iniciativa.

Cuando la Cámara revisora modifica, desecha en parte o adiciona el proyecto de ley que le fue sometida a su aprobación, la Cámara de origen se encargará de analizar y discutir exclusivamente las observaciones que hubiere hecho la Cámara revisora y de ninguna forma podrá modificar el contenido que fue aprobado; si en la Cámara de origen consideran adecuadas las modificaciones o adiciones hechas por la revisora, votarán su aprobación y

aceptados por la mayoría absoluta de votos presentes, pasara al Ejecutivo para su observación y análisis o en su caso promulgar la ley.

De lo dicho se concluye que cuando son aprobadas las reformas o adiciones hechas a los proyectos en la Cámara de inicio, ya no pasan de nueva cuenta a la otra Cámara, si no que van directamente al Ejecutivo para su estudio.

Según lo que dice el inciso e), las reformas y adiciones que no son aprobadas por mayoría de votos por la Cámara de origen considerándolos inadecuados, regresaran a la revisora con los razonamientos hechos sobre esos puntos, la cual las tomará, en cuenta para su discusión y si ellas no fueran aceptadas en esta segunda revisión por la mayoría absoluta de votos presentes; la iniciativa en lo que fuere aprobado pasará al Presidente de la República para que emita las observaciones que considere pertinentes.

En el supuesto de que la Cámara revisora insista en tales modificaciones o adiciones el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias, a menos que en ambas Cámaras se acuerde por mayoría absoluta de votos presentes que se expida la ley con la aprobación a determinados artículos, dejando las observaciones a los artículos no aceptados para su estudio y discusión en las posteriores sesiones ordinarias. Aunque no se indique que pase al Ejecutivo para su observación se considera que así es, pues interviene por medio del veto para hacerle las objeciones necesarias.

De acuerdo con el inciso f), se establece que se debe seguir el mismo proceso legislativo cuando se reforman o derogan las leyes, es decir, se tiene que hacer mediante los mismos trámites que se establecen para su formación.

En cuanto al inciso g), del mismo numeral, advertimos que al ser la misma Cámara de origen la que deseche un proyecto que no sea aprobado en esa sesión deberá someterla a estudio en la siguiente, debido a que no es el único asunto que tendrán que tratar en esa instancia, por lo tanto se necesita mayor tiempo para volverse a analizar y discutir de manera completa esa iniciativa.

Del estudio del inciso h), se puede decir que esta parte debería aparecer al inicio del artículo que se estudia; se desprende que todo proyecto de ley o decreto puede ser iniciado indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, aclarando las facultades que tenga cada una de ellas y sea de su competencia exclusiva legislar en esas materias; a los Diputados les corresponde exclusivamente como lo indica el inciso en análisis, a impuestos y contribuciones de sangre su correlato en el primer párrafo del artículo 74 fracción IV de la propia Constitución.

Y por lo que respecta a la Cámara de Senadores aunque en el citado inciso h) no indica la facultad exclusiva que tiene para legislar, si lo hace el artículo 76 fracción I, en la parte última referente a aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión, que al ser confirmados adquieren el carácter de ley como lo determina el artículo 133 de la Constitución vigente.

Es pues, en estos supuestos en los que ambas Cámaras conocen en primera instancia de esas materias.

Con forme al inciso i) las iniciativas se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda su dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Dentro del inciso j) del mismo numeral, considero adecuada la no-intervención del Ejecutivo en los supuestos que indica siempre que las resoluciones que se emitan no sean iniciativas de ley por lo que no entran en el proceso legislativo.

2.2 CONVENIO

Su definición la encontramos en el Código Civil para el Distrito Federal en el artículo 1792 que a la letra dispone:

“Es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.”

Para la existencia de los convenios se deben presentar dos elementos, el consentimiento que debe existir libertad entre las partes que intervienen en su celebración, es decir, no deben ser coaccionados los firmantes del acto jurídico al manifestar su voluntad, y el objeto, la materia sobre el cual versar el motivo del acto jurídico.

También se cuentan con elementos de validez de los contratos, los cuales son el tener capacidad legal, la ausencia de vicios del consentimiento, el objeto del contrato sea lícito y por último la forma de celebrarlo.

Los convenios tienen que ser realizados por personas con capacidad jurídica para obligarse, es decir, por aquellas que cuenten con la capacidad de goce que se adquiere al momento de ser concebidos aunque no hayan nacido pues desde ese momento son protegidos por la ley; y la capacidad de ejercicio que se adquiere con la mayoría de edad, aunque existen excepciones, se pueden obligar mediante de actos jurídicos que de manera tácita signifiquen la creación, transformación, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

El consentimiento expresado por las partes debe estar libre de error, violencia o dolo, pues de lo contrario no tendría validez por existir una situación contraria a voluntad.

Se destaca que los convenios deben ser lícitos, es decir, que no deben estar en contra de la ley, pues de lo contrario si está en contra de las disposiciones legales de cualquier ordenamiento jurídico o contra las costumbres de la sociedad, dicho convenio será nulo.

Otro aspecto de los convenios es su formalidad para ser más precisos en el contenido deben revestir la forma escrita, ya que de lo contrario carecería de

validez y en consecuencia podrían ser declarados nulos, de esta manera las partes manifiestan la forma en que cada una quiso obligarse.

2.3 TRATADO INTERNACIONAL

Repasaremos algunos conceptos proporcionados por diversos autores, así como los ordenamientos legales en que se encuentra reglamentada su actividad.

Atendiendo al concepto que nos proporciona el autor Rafael de Pina tratado es:

“Acuerdo entre Estados celebrado para ordenar sus relaciones recíprocas en materia cultural, económica, etc., o para resolver un conflicto surgido entre ellos o para prevenirlo.”³¹

Del significado que le da el autor a los tratados se puede determinar que son acuerdos de voluntades entre dos o más Estados con el objeto de regular sus relaciones diplomáticas entre quienes intervengan en su celebración.

Ahora bien, en la Convención de Viena de 1969, dispone lo que se debe entender por tratado:

“Se entiende por tratado a un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados, regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular.”³²

De los dos conceptos anteriormente transcritos encontramos elementos importantes:

A) El consentimiento de las partes que intervienen en dicho acto jurídico.

³¹ PINA, Rafael de y/o. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Decimoséptima Edición. México 1991. Pág. 177.

³² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z. Editorial Porrúa. Séptima Edición. México 1994. Pág. 3149.

En cuanto al consentimiento se debe decir que en el derecho interno de nuestro país -posteriormente se abundara un poco más a este concepto- se encuentra reglamentado en la actual Constitución y designa a los representantes del Estado que intervienen en la celebración, actualmente el Presidente de la República representa al país en la concertación de los tratados; se encuentra facultado para ello en el artículo 89 fracción X de nuestro máximo ordenamiento legal, se corrobora esta facultad al estar determinada su representación en la Convención de Viena en su artículo 7, apartado 2, inciso a) al intervenir como jefe de estado, y no esta por demás señalar que también se encuentra establecida en la Ley Sobre Celebración de Tratados de fecha 2 de Junio de 1992, en su artículo 1.

En el consentimiento se pueden presentar los vicios de la voluntad al igual que en los contratos, entre los cuales se han mencionado la violencia y el error.

La violencia puede ser tanto física como moral; la física que se puede hacer mediante la guerra a un Estado o a quienes pueden representar a ese Estado en la celebración de un tratado y estos lo son el Jefe de Estado, el Secretario de Relaciones Exteriores, contra un plenipotenciario, o un agente diplomático,³³ pues son las personas que de manera directa intervienen en la realización de los actos jurídicos y a quienes se les puede ejercer la violencia física; la moral se hace a través de amenazas o por medio de presiones económicas a dicho Estado; esto se ve contemplado en la Convención de Viena en sus artículos 51 y 52.

En cuanto al error de acuerdo con su significado, es una falsa concepción de la realidad, que puede ser de hecho o de derecho. Aceptando lo que dice Manuel J. Sierra que al efecto manifiesta:

“Se puede, por lo tanto admitir que el consentimiento en los tratados se vicia por las mismas causas que los contratos privados: error, dolo, lesión o

³³ ARELLANO, GARCÍA Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1997. Pág. 649.

violencia. Las dos primeras quedan excluidas en la práctica porque dada la importancia de un tratado, sus cláusulas son siempre estudiadas con cuidado especial.”³⁴

El citado autor estima que no se puede actualizar dicho vicio, pues como los tratados son en primera instancia celebrados por los órganos facultados por la Constitución tienen que hacerse con sumo cuidado, más aún tales actos jurídicos para revestir una obligación estatal es necesario que sea ratificado por los designados por el derecho interno del país, en este caso el Senado de la República que como órgano colegiado estudiará y analizará el contenido del tratado, por tanto al estar conformado por una gran pluralidad de personas es difícil que todos caigan en el error, ellos son quienes pueden manifestar que determinado artículo del tratado es inaceptable, pudiéndose hacer alguna reserva o realizar modificación o no aceptarse.

Otro elemento de validez de los tratados es que su objeto tiene que ser lícito; esto es, física y jurídicamente posible, la licitud de un tratado consiste en que una norma no impida que tenga consecuencias jurídicas; y además tiene que ser físicamente ejecutable, que no se oponga una ley natural a su realización.

En la misma Convención de Viena en su artículo 53, determina que los tratados por celebrar no deben estar en oposición a una norma imperativa de derecho internacional -Juscogens- que es una limitación a la celebración de los tratados.

Además el doctor Carlos Arellano García cita en su obra a Charles G. Fenwick, que corrobora lo expuesto al manifestar:

“Indudablemente, si el derecho internacional esta formado por un conjunto de normas, cualquiera que sea el sentido que se dé a esta palabra, sus

³⁴ SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa Hermanos y Cía. Cuarta Edición. México 1963. Págs. 401 y 402.

reglas deben formar precedencia sobre cualquier pacto, o contrato, celebrados entre miembros de la comunidad internacional.”³⁵

Por lo dicho en la celebración de los actos jurídicos deberán tomarse en cuenta las reglas del Derecho internacional, mismas que serán la base de la concertación de los tratados. Por otro lado en nuestra Constitución se establecen las normas y principios que se deben seguir en materia de política exterior y tratados internacionales.

Respecto a la capacidad se dice que la tienen todos los Estados, pero ella es ejercida por medio de sus representantes a quienes se les otorga la representación del país para tal efecto, máxime que en la Constitución se indica que se pueden realizar esos actos jurídicos y también se establece quien tiene esa capacidad representativa, toda vez que el Estado directamente no puede ejercerla; más aún en la Convención de Viena de 1969, relativo a la capacidad consagrada en su artículo 6 determina como anteriormente se dijo:

“Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.”

Por otro lado en la historia jurídica de México se concluyeron tratados verbales; pero en estos tiempos no se puede concebir otra forma que la escrita, como lo hace Carlos Arellano García al exponer que D. Manuel J. Sierra dice:

“... , pero en la actualidad todos los tratados constan en un documento escrito firmado por representantes de las partes debidamente autorizados...”³⁶

Tiene que ser por escrito, pues en el mismo se va a determinar la forma que las partes quisieron obligarse y los Estados signatarios que intervinieron en la celebración del tratado, además de demostrar que se tienen capacidad para realizar dicho acto jurídico.

A diferencia de lo anterior encontramos lo establecido en el Diccionario Jurídico Mexicano, donde indica que debido al gran avance tecnológico de los países se pueda efectuar de una manera diferente a la escrita y pone como

³⁵ ARELLANO, GARCÍA Carlos. Ob. Cit. Pág.653.

³⁶ ARELLANO, GARCÍA Carlos. Op Cit. Pág. 649.

ejemplo una grabación,³⁷ considero inadecuada esa forma de celebrar los tratados, pues en esa manera de concertarlo se puedan presentar problemas como el que sea falso el contenido de la grabación o se trate de un doblaje, por cuya razón es preferible la forma escrita.

Por otro lado contiene las partes que intervienen o representan al Estado signatario. La Constitución vigente en su artículo 89 fracción X, faculta al Ejecutivo Federal para celebrar tratados, sea directamente o a través de sus representantes diplomáticos que se encuentre en el extranjero.

Existen diversas clasificaciones en las que se encuentran los tratados y los convenios internacionales, en este apartado solo nos ocuparemos en señalar los siguientes:

a) Por el número de intervención de las partes contratantes o signatarias.

Son bilaterales los tratados cuando dos Estados intervienen en la celebración.

Son plurilaterales o multilaterales aquellos en los cuales más de dos Estados intervienen en su concertación.

b) Los que se clasifican por el contenido del tratado, la materia del acto jurídico que puede ser muy variado: económicos, comerciales, administrativos, políticos, militares, culturales, tecnológicos, etc.

Los tratados bilaterales por lo regular son también llamados contratos; es decir, crean derechos y obligaciones para las partes signatarias, estipula como lo dice Claude Albert Collard, ventajas simétricas para beneficio de cada una de las partes contratantes.³⁸

Se confirma lo manifestado por Carlos Arellano García al exponer que dichos tratados-contratos contienen normas jurídicas individualizadas para los

³⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op Cit. Pág. 1350.

³⁸ COLLARD, Claude Albert. Instituciones de la Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 252.

Estados signatarios.³⁹ Estas normas individualizadas solamente traen consecuencias jurídicas para ellos mismos, solamente afectan su esfera jurídica.

En cuanto a los tratados multilaterales o colectivos el autor citado expone en su obra a Max Sorensen que dice:

“Éstos son tratados firmados, generalmente, por un número importante de Estados, abiertos a la adhesión de otros, y destinados a establecer reglas generales aplicables con independencia del número o de la importancia política de las partes.”⁴⁰

Estos tratados, por el hecho de establecer reglas generales como el propio autor manifiesta, son tratados-leyes y tienen como fin fijar normas de Derecho Internacional y pueden ser comparados con las leyes.

Cuando se refiere a tratados bilaterales lo realizan las autoridades competentes de cada Estado, a diferencia de los multilaterales que por lo general se realizan en una conferencia internacional o en una convención internacional.

Conozcamos de una manera general la estructura de un tratado:

1. Preámbulo.- Contiene los motivos que se han tenido para realizar ese acto jurídico.
2. Contenido.- Se refiere al articulado del tratado, las disposiciones legales que contiene, la forma en que quisieron obligarse; estos artículos pueden ir en títulos y estos a su vez en capítulos. Algunos tratados pueden llevar anexos los cuales puede tener alguna reglamentación sobre determinadas materias.

B) Se determina que los tratados celebrados entre los Estados deben ser conforme al Derecho Internacional, esto es, a través de normas internacionales que debieron tomar en cuenta las partes al celebrar dicho acto jurídico, contando también con determinados principios consagrados en la Constitución como: la autodeterminación de los pueblos, la no-intervención, la solución

³⁹ ARELLANO, GARCÍA Carlos. Op. Cit. Pág. 639.

⁴⁰ Op. Cit. Pág. 640.

pacífica de las 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;

C) Los tratados pueden estar contenidos en un instrumento o en más, confirmando lo dicho en el sentido de que necesariamente los tratados internacionales tienen que ser por escrito y no en forma diversa.

D) Por último, las diferentes denominaciones que se le puedan dar al acuerdo internacional, pues cualquiera que se le dé siempre va a ser un tratado internacional.

Abundando un poco más acerca de la capacidad representativa del estado mexicano, se puede señalar lo siguiente:

La Convención de Viena en su artículo 6 señala:

"Todo estado tiene capacidad para celebrar tratados."

Del contenido del citado artículo podemos establecer que a la capacidad a que hace referencia es a la que debe estar contenida en su ley fundamental, en la cual se autoriza la celebración de actos jurídicos internacionales, a los órganos de poder previamente facultados y no a otros.

En nuestra Constitución la autoridad facultada para celebrar tratados la tiene el Presidente de la República, de acuerdo al contenido del artículo 89 fracción X, pero también pueden efectuarlos los ministros o agentes plenipotenciarios designados para desempeñar tales encargos.

Cabe señalar que para obligar a un Estado al cumplimiento de los tratados, éstos tienen que ser aprobados por los órganos competentes: en nuestra legislación la autoridad encargada de ese acto es la Cámara de Senadores, quien goza de tal atribución al estar contenida en nuestra Carta Magna en el artículo 76 fracción I, el Senado analizará y emitirá un dictamen sobre el contenido del tratado, si es conveniente o no aprobarlo, así como las modificaciones que le haga para posteriormente comunicarle su resolución al Ejecutivo, quien ratificara el acto jurídico acordado.

En el análisis de los tratados, el Senado como órgano encargado de aprobarlos examinará:

- a) El sentido del acto jurídico.
- b) Precisaré el alcance de lo celebrado.
- c) Estableceré los puntos que considere oscuros o ambiguos que pueda presentar.

Es sólo de esta forma mediante la cual el Estado se puede obligar al cumplimiento de los tratados internacionales concluidos, considerándolo como el más importante de los demás requisitos.

Los efectos que adquiere son de observancia y ejecución de las partes signatarias, por cuanto tienen normas de carácter obligatorio que se basan en el libre consentimiento de los sujetos de derecho internacional que intervienen en igualdad de condiciones.

En la Convención de Viena, existe el artículo 27 que dispone:

“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

Esta disposición me parece errónea ya que como anteriormente se dijo todos los Estados tienen capacidad para celebrar tratados, mismos que se ajustarán a sus propios mecanismos de aprobación establecidos en su derecho interno, nuestro país en ningún momento dejaría de cumplir el tratado internacional por ser contrarios al derecho interno, pues para que exista la posibilidad de obligarse jurídicamente por dichos actos, primero se tuvo que analizar el contenido del tratado; es decir, que no esté en contra de lo establecido por la propia Constitución, tienen que estar de acuerdo con la misma, ello se lee claramente en el artículo 133 Constitucional.

De lo anterior considero que la única forma en la que se pueden incumplir las obligaciones derivadas de un tratado es cuando se atacan los principios generales del Derecho Internacional o una norma fundamental de la Constitución, más que nada sobre la aprobación de los actos jurídicos internacionales.

En la Convención de Viena se pretende que los tratados estén por encima del derecho interno de un Estado, pues su artículo 46 establece:

“El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación a 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.”

Como se observa en esta transcripción prosigue la tendencia de que un tratado sea superior al derecho interno considerándolo sólo superior a las leyes secundarias de un país a un cuando exista vicio en su consentimiento para obligarse mediante un acto internacional al cual se haya sujetado, pero existe la posibilidad de incumplir dicho tratado cuando dentro del vicio exista una violación al derecho interno fundamental del sujeto de derecho internacional.

Podría decirse que si bien se admite la idea de que los tratados internacionales sean superiores a las normas internas de un país, no debe considerarse superior a la ley que le da vida; esto es, a la Constitución, pues en ella se encuentra reglamentada la posibilidad de poder celebrar actos jurídicos internacionales y no por ello tienen que ser superiores o de mayor jerarquía que la propia Ley Fundamental; además existen también las Leyes Federales que tienen la misma jerarquía y aún son preferibles a los propios actos jurídicos que se realizaron.

En este caso se podría invocar la superioridad de los tratados sobre las demás leyes ordinarias y no a falta de aprobación por el Senado como debidamente lo establece la propia Constitución, sólo se presentaría dicha situación cuando no la conozca para analizarla y aceptarla, en cuyos casos considero que existe una violación a un artículo fundamental de nuestro derecho interno, es decir, a la Constitución que es de suma importancia para que el país se obligue de manera formal con otros países.

Es de manifestarse que a pesar de esa excepción al incumplimiento, en dicho Convenio de Viena, se expresa de manera importante que de cualquier forma los tratados internacionales que se lleven a cabo deben* prevalecer sobre las leyes o ley fundamental de cualquier país; por el contrario en nuestra Carta Magna los mismos tratados internacionales se establecen que serán Ley Suprema de toda la Unión, pero a sabiendas que en un principio existe por encima de ellos la propia Constitución; sobre este particular se hablara más adelante.

Un punto importante que es de mencionarse es que dentro de las cláusulas del tratado internacional pueden haber reservas, al efecto dice Claude Albert Collard:⁴¹ con ese nombre se designa a una manifestación de la voluntad del gobernante, durante el procedimiento internacional de elaboración de un tratado, por lo que se modifica el alcance de las disposiciones convencionales.

Más completo es el concepto de reservas proporcionado por el maestro Carlos Arellano García quien dice:

"...constituyen una institución jurídica mediante la cual, uno o varios de los Estados suscriptores de un tratado internacional, con posterioridad al tratado internacional, expresan su voluntad en el sentido de excluir cierta disposición del tratado internacional, e interpretar en cierto sentido algo que lo preceptuado en el tratado o de limitar el alcance del tratado internacional." ⁴²

La procedencia de las reservas está condicionada a que el tratado no las prohíba y sus efectos dependerán de diversos factores, entre los que destaca la manifestación de la voluntad que, sobre ellas dispongan los demás estados.

Una pregunta que surge de la comparación de ambos conceptos es que si manifiestan: en la primera " modifica el alcance ", y en la segunda " limitar el alcance," esto es aplicable para determinar el ámbito de aplicación jurisdiccional

⁴¹ COLLARD, Claude Albert. Op. Cit. Pág. 23.

⁴² ARELLANO, GARCÍA Carlos. Op. Cit. Pág. 666.

o territorial del tratado o sólo a determinado precepto contenido en el acto jurídico realizado.

2.4 CONCORDATO

En un principio los concordatos no se encontraban regulados en la Constitución de la Nueva España, no obstante que se tenía a la religión católica como la única y exclusiva, puesto que en ese tiempo existía una estrecha relación entre el rey y la iglesia católica por medio de sus diferentes representantes quienes de manera importante influían en el desarrollo político y jurídico del país.

Es de esta manera que si bien es cierto que no se encontraba regulada la figura del concordato dentro de nuestra ley fundamental, la misma se encontraba íntimamente -la iglesia católica- vinculada con la constitución.

El significado de "Concordato" es el siguiente:

"Tratado Internacional celebrado entre cualquier Estado y el Vaticano."⁴³

Como vemos existe la relación diplomática llevada a cabo con la Santa Sede, principal representante de la Iglesia Católica en el mundo, pero el tratado que se realice entre ambos Estados tendrán la misma igualdad en condiciones y no de supraordinación entre uno y otro.

Por otro lado también el Vaticano emite o puede realizar dos tipos de acuerdos:

a) Los tratados propiamente dichos en condiciones iguales con los demás Estados.

⁴³ PINA, Rafael de. Ob. Cit. Pág. 177.

b) Los concordatos son los que se distinguen por su contenido específico de regular convencionalmente la condición de la Iglesia Católica en un Estado determinado.⁴⁴

De lo anterior se observa que la iglesia puede celebrar dos tipos de acuerdos: el primero en términos de igualdad entre el Vaticano y el Estado, existe una coordinación mediante la cual de manera idéntica se obligan las partes sobre cualquier asunto; el segundo, en el cual, el Vaticano condiciona a otro Estado para que la religión católica sea la que prevalezca en el país como oficial, a pesar de que existan en la actualidad otras tendencias religiosas.

En la vida jurídica constitucional de México siempre ha existido la posibilidad de tener relaciones diplomáticas con la Santa Sede, pero esa posibilidad se vio interrumpida por las Leyes de Reforma emitidas por Benito Juárez, que rompieron de manera total los vínculos establecidos con la iglesia, pues se entrometía en el desarrollo del país tanto en lo jurídico como político y, por lo que se estableció en la ley que las iglesias carecen de personalidad jurídica, a pesar de que existían relaciones con la iglesia católica. El Estado es superior a la iglesia al tomar esa decisión sin que el país quede obligado con la iglesia de manera alguna.

Posteriormente se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en los artículos 3º, 24, 27 y 130. En virtud de dichas reformas se le otorga personalidad jurídica a la iglesia para que pueda tener relaciones con el Estado, durante muchos años no existió ninguna conexión con la iglesia.

Para otorgarle tal personalidad, la iglesia debe cumplir con los requisitos que establece su ley reglamentaria: la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada por el Diario Oficial de la Federación el 15 de Julio de 1992, mediante la cual pueden adquirirla sea cual sea el tipo de religión de que se trate.

⁴⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 573.

A pesar de que el texto de la Constitución no contempla la posibilidad realizar concordatos con la Santa Sede y al no existir facultades del Congreso de la Unión, ni de cada una de sus Cámaras tanto de Diputados como de Senadores ninguna de las cuales tenga que aprobar los concordatos, el Ejecutivo de la Unión no tiene tampoco atribuciones para celebrarlos, pero el Estado va a tener que regular la vida jurídica de la iglesia, pues cuenta con facultades para poder retirar o negarle personalidad como ya sucedió en tiempos pretéritos en que se rompió todo vínculo que existía entre ellos.

2.5 Leyes Mexicanas

En este apartado se verá en qué legislaciones se encuentran regulados la ley, el convenio, el tratado y el concordato.

La ley se encuentra contemplada en nuestro máximo ordenamiento jurídico, en la Constitución, que rige la vida del país, efectivamente en la Carta Magna en el artículo 133 se dispone que serán Ley Suprema de toda la Unión.

Contenidas en la Ley Suprema existen muy diversas disposiciones que dan origen a diferentes legislaciones, me refiero a los artículos que se encuentran contenidos en 71 y 72 de la Constitucionales.

El artículo 71, señala quienes tienen la facultad de poder iniciar leyes, relacionado con este numeral se encuentra también lo dispuesto en el artículo 72, que contiene el procedimiento de creación de tales leyes, la manera conforme a la cual se tienen que debatir y aprobar las iniciativas ya sea que competan a una sola de las Cámaras o a ambas todo lo cual se encuentra determinado por su Reglamento de Debates.

Puede decirse que por medio de dicho procedimiento legislativo se crean leyes de diversas materias, pero existiendo una ley por encima de ellas que es la Constitución es como se dan nacimiento a los demás ordenamientos legales.

Existen otras disposiciones en virtud de las cuales se le conceden facultades al Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria, y se encuentran contenidas en los artículos 29 y 131 parte segunda.

Por lo que respecta a los convenios y tratados internacionales en primer lugar encontramos desde luego el artículo 76 fracción I constitucional, el cual designa al órgano encargado de aprobar tales actos jurídicos que es el Senado, como una de sus facultades que tiene determinadas, además de ser él quien tiene que analizar la política exterior que realice el Ejecutivo de la Unión.

Conforme a la fracción X del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República tiene la atribución de celebrar los tratados internacionales con las potencias extranjeras, respetando las normas fundamentales de nuestro derecho interno y los principios de derecho internacional que condicionan su concertación.

Una última disposición de carácter constitucional se refiere a los tratados internacionales el artículo 133 de la Carta Magna, en él se le da el título de Ley Suprema de toda la Unión, a todos los tratados que se celebren, mismos que deben estar de acuerdo con la propia Constitución y haber sido aprobados por el Senado, además de adquirir una determinada jerarquía, sobre los demás ordenamientos jurídicos, aunque nunca son superiores a nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Además de estar en la Ley Fundamental, también encontramos regulados los tratados en la Ley sobre la Celebración de Tratados, de fecha 2 de enero de 1992, que designa a los encargados de realizar dichos actos jurídicos, el concepto de lo que es un tratado internacional, y a quienes se les pueden delegar facultades para celebrarlos, además de contemplar un punto importante que es la celebración de tratados interinstitucionales ya que estos no se encuentran regulados en la Constitución.

También encontramos regulados estos actos jurídicos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28 fracción I, que establece la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues es

ella la que en la mayoría de los tratados interviene, haciéndolo por medio de sus mandatarios a quienes se les concede facultades plenipotenciarias para la celebración de tratados y en última instancia tienen que firmar lo celebrado por medio de referéndum por conducto del Secretario de Relaciones Exteriores.

También interviene otro ordenamiento legal, el Código Civil que en sus numerales 3º y 4º, determina la manera de entrar en vigor una ley que tenga aplicabilidad en el país; necesariamente tienen que ser publicados en el periódico oficial -Diario Oficial de la Federación-, pues si bien los tratados o los convenios no son en si mismos leyes por no provenir de un proceso legislativo, es la propia Constitución la que les da tal carácter por lo que deben publicarse.

Respecto a los concordatos no existe disposición expresa en la cual conste la celebración de esos actos jurídicos con la iglesia como lo contenían las anteriores constituciones, sin embargo existen numerales en nuestro Código Fundamental que los regulan como son los artículos 24, 27 y 130 constitucionales principalmente.

Del contenido del artículo 130, que les concede personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, siempre y cuando reúnan los requisitos que establece su ley reglamentaria, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

CAPITULO TERCERO

TRATADO, CONVENIO Y CONCORDATO (DESARROLLO)

3. Diversos Tipos

Trataré en este capítulo de una manera general del contenido y definición de los tratados en materia económica, política, comercial y religiosa; no son éstos los únicos que puede celebrar el Presidente de la República, sino dada la importancia que tienen en el desarrollo internacional se estudiarán debido a que son los que se conciertan con mayor frecuencia.

Es de mencionarse que tanto el tratado y el convenio internacional son considerados como sinónimos, ya que de esta forma lo define la Convención de Viena de 1969 sobre la celebración de Tratados Internacionales y la Ley para la celebración de Tratados Internacionales en su artículo correspondiente.

Señalamos también que existen tratados religiosos los cuales son conocidos como concordatos cuyo nombre se otorga a las relaciones entre el Estado y la iglesia católica; esto es, con la Santa Sede, con el fin de que prevalezca en determinado Estado la religión católica.

Ahora, expliquemos el contenido de lo que son los tratados internacionales en las materias señaladas con el fin de poder dar una definición de los mismos.

3.1 Económicos

Estos tratados son indispensables para el desarrollo económico de un país; implican no nada más aspectos en materia económica, sino en diversos campos en los cuales actúan tanto más si se celebran con países desarrollados, por lo que constituyen para éstos una gran influencia en el sector económico

Para poder dar una definición de los tratados económicos, en primer lugar debemos conocer su contenido de forma general por medio del cual lograremos definirlo.

En las relaciones internacionales de esta naturaleza se plantean programas para impulsar el desarrollo económico de los Estados signatarios en los cuales se encuentran las bases para determinar las formas en que han de intervenir y la manera de fomentar la economía.

Los programas planteados determinan los objetivos específicos que se buscan ya sea a mediano o largo plazo; la forma de integrarse a la economía de los países firmantes en los sectores de producción y servicios.

En este orden de ideas nos encontramos en la posibilidad dar una definición de lo que es un tratado económico:

“Son acuerdos celebrados entre sujetos de derecho internacional en los cuales se establecen programas tendientes a impulsar la economía de los firmantes, en ellos se determinan las materias específicas en las que han de intervenir en los diversos sectores de producción y de servicios para lograr sus objetivos.”

Explicemos la anterior definición:

- Son celebrados entre sujetos de derecho internacional; en su concertación intervienen diversos Estados u Organizaciones Internacionales, por ejemplo, en un tratado bilateral celebrado entre México y España, el 1 de Enero de 1990; así también pueden intervenir varios Estados por medio de un tratado multilateral destacándose en los últimos años el que celebró nuestro país con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, que a pesar de ser un Tratado de

Libre Comercio los tres países buscan lograr un mayor crecimiento económico, principalmente México por ser un país subdesarrollado a diferencia de los otros dos países que tienen con un gran desarrollo económico.

Se cuenta, también con relaciones jurídicas internacionales en las cuales México es parte firmante con comunidades de derecho internacional; una de ellas muy importante es el Acuerdo celebrado con la Comunidad Económica Europea firmado en Luxemburgo el 26 de Abril de 1991.

La cantidad de tratados que nuestro país ha concertado con los diferentes sujetos de derecho internacional buscan obtener un mayor crecimiento de la economía.

- En los programas que se formulan se consignan las formas en que ha intervenir cada uno de los países, se confirma lo anterior con el Acuerdo Económico integrante del Tratado General de Cooperación y Amistad Mexicano-Español, celebrado el 11 de Enero de 1991, que señala:

ARTÍCULO 1

“Formular e instrumentar un Programa para impulsar el desarrollo conjunto de México y España, con el Objetivo general de establecer mecanismos que contribuyan a dinamizar y modernizar la economía de los Estados Unidos Mexicanos y ampliar la cooperación económica y financiera entre ambos países...”⁴⁵

Así como el Acuerdo de Complementación Económica celebrado con la República de Chile el 22 de septiembre de 1991 y que fue aprobado por el Senado Mexicano el 4 de diciembre del mismo año; en su artículo 7 dice:

“Los países signatarios podrán convenir programas especiales para incorporar los productos contenidos en el Anexo 3, al programa de liberación del presente Acuerdo.”⁴⁶

⁴⁵ SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo XXXI. México. 1990. Pág. 28.

⁴⁶ Ob. Cit. Pág. 517.

Del artículo transcrito se puede concluir que necesariamente se deben tener programas en los que han de participar, y más aún si no se cuenta con ellos poder llegar a crearlos.

- Otro punto es impulsar la economía; el objetivo primordial del tratado es que las relaciones entre los países signatarios sean intensas con el fin de tener un mayor y mejor beneficio, aprovechando los mercados internos y externos, pues siempre se busca lograr un mayor crecimiento de la economía nacional; para afirmar lo anterior tenemos lo expuesto en el preámbulo del Acuerdo citado que indica:

“Que el significativo y prolongado esfuerzo de ajuste realizado por México debe traducirse en una recuperación del crecimiento, de la inversión y del empleo; y...”⁴⁷

Además se corrobora con el contenido del Convenio General de Cooperación Económica celebrado entre México y Argentina, firmado en la ciudad de Buenos Aires el 4 de abril de 1984, y que fue aprobado por el Senado de la República el 16 de noviembre del mismo año, dice:

“Convencidos de que la cooperación internacional es instrumento idóneo para propiciar cambios, en favor del desarrollo, del actual sistema de relaciones económicas internacionales...”⁴⁸

Por último y para reafirmar las anteriores citas se tiene lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea, celebrado en Luxemburgo aprobado por el Senado Mexicano, que dice:

“Las Partes Contratantes, habida cuenta de su interés mutuo y de sus objetivos económicos a medio y largo plazo, se comprometen a desarrollar la cooperación económica más amplia posible...”

⁴⁷ Ob. Cit. Pág. 27.

⁴⁸ SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo XXV. México 1983-1984. Pág. 303.

"b) Contribuir al desarrollo de sus economías sobre bases duraderas..."⁴⁹

Podemos decir que lo principal es obtener un mayor crecimiento en la economía, además de fortalecer la que tienen los países desarrollados.

Para obtener un empuje económico muchas veces se tienen que liberar gravámenes de ciertas mercancías, así como eliminar restricciones existentes para exportar o importar productos o subproductos, logrando con ello ventajas y encontrarse en aptitud de mejorar la economía interna; por eso al abrir esos campos de acción el Senado tiene que estudiar minuciosamente el tratado o acuerdo económico a conveniencia del país.

- Las materias en que intervienen los contratantes principalmente son de inversión, con ellos se obtiene capital extranjero para mejorar la economía, se proporcionan con ello más fuentes de trabajo como consecuencia de las inversiones que se realicen en el país, y se mejora no sólo el aspecto económico del país sino también del pueblo.

Para afirmar lo anterior tenemos lo establecido en el artículo 1, tercer párrafo del citado Convenio celebrado con España que dice:

"Llevar a cabo proyectos concretos de inversión y conversión que permitan a ambos países desarrollar actividades nuevas y prioritarias, con el fin de situar a las industrias mexicana y española a un nivel tecnológicamente avanzado e internacionalmente competitivo."⁵⁰

La anterior cita se confirma con lo expuesto en el Acuerdo entre México y la Comunidad Económica Europea, en el artículo 2 parte última, inciso d), que dice:

"Los objetivos de esta cooperación consisten en particular en:

"d) Fomentar los flujos de inversión y tecnología."⁵¹

La inversión que se acuerde donde tengan participación los Estados determina las materias específicas en las cuales se aplicará su capital por

⁴⁹ SENADO DE LA REPÚBLICA. Ob. Cit. Pág. 141.

⁵⁰ Ob. Cit. Pág. 28.

⁵¹ Ob. Cit. Pág. 141.

ejemplo, tenemos el ya citado acuerdo con España que invirtió en los sectores de producción y servicios; en este punto se establece de manera clara en cuáles intervendrán, y si bien no menciona entre sectores públicos y privados lo hace al final indicando que se estimulará la participación activa, y se promoverán asociaciones entre empresas mexicanas y españolas.

Además en su artículo 8, párrafo tercero menciona:

“- Llevar a cabo una campaña permanente de promoción de inversiones y conversiones, implicando tanto a las instancias gubernamentales como a los sectores público y privados.”⁵²

Por lo tanto su inversión consistió en aprovechar los sectores antes mencionados haciéndolo de una manera general; en ellas actuó de la forma en el que mejor les convino aplicar su capital.

Otro ejemplo, es el multicitado Acuerdo celebrado con la Comunidad Económica Europea que en su artículo 2, segunda parte, indica:

“...habida cuenta de sus capacidades que les son propias, los ámbitos de su cooperación económica, sin excluir a priori ningún sector. En particular, esta cooperación se ejecutarán en los siguientes ámbitos:

“a)Industrias;

“b)Propiedad intelectual, incluida la industrial, normas y criterios de calidad;

“c)Transferencia de tecnología;

“d)Agroindustria; ...”⁵³

La creación de campañas para que los países firmantes intervengan en el país indicando los beneficios y materias de aplicación de esa inversión, además de poder crear empresas no nada más de un solo capital sino que también puede ser con la aportación de dinero de los signatarios y más aún de terceros países.⁵⁴

⁵² Ob. Cit. Pág. 32.

⁵³ Ob. Cit. Pág. 142.

⁵⁴ Ob. Cit. Pág. 522.

Lo importante de las campañas es que los inversionistas conozcan las ventajas que les ofrecen los países, tratando de que vean con optimismo que al invertir su capital obtendrán mayores ganancias; al promover los programas de inversión determinarán los ámbitos de aplicación de su dinero, las materias y los aspectos por aprovechar; otro punto importante es la participación de capitales tanto de un solo inversionista o con la coparticipación de otros, esto es que se pueden crear empresas en las que puedan invertir tanto nacionales como de extranjeros.

Es necesario que para lograr los objetivos generales y específicos, los Estados tienen que arreglarse con las legislaciones internas de cada país signatario, en lo necesario para el buen cumplimiento de los proyectos establecidos, apegarse a las leyes que tengan relación con las materias por invertir, procurando el debido cumplimiento de las metas fijadas.

La inversión del capital extranjero necesariamente debe sujetarse a las legislaciones internas de cada país, pues así lo determina el citado Acuerdo de Complementación Económica celebrado con Chile, que en su artículo 22 dispone:

"Para tal fin los países signatarios dentro de sus respectivas legislaciones sobre inversión extranjera otorgarán los mejores tratamientos a los capitales del otro país signatario."⁵⁵

Por tener la inversión extranjera su fundamento en la Constitución, el Senado tiene que revisar los programas y proyectos en los que participan los firmantes con el objeto de no afectar los intereses nacionales; respetará las legislaciones previamente establecidas para determinar la forma en que ha de participar el capital extranjero en el país.

Muchas veces a pesar de contar con los tratados en materia económica los planes de inversión que se establecen no se cumplen, en primer lugar porque en los últimos años nuestro país se ha encontrado en un estado de

⁵⁵ Ob. Cit. 523.

incertidumbre por los problemas internos motivo por el cual las empresas extranjeras prefieren no invertir su capital, pues de lo contrario perderían la inversión que realizaron en nuestro país o dejarían de hacerlo, en segundo lugar es preferible para ellos invertir en un Estado que no cuente con esta clase de problemas para no ver afectados sus intereses.

3.2 Políticos

Son los acuerdos celebrados entre diversos sujetos de derecho internacional con el objeto de conocer la política empleado en determinado Estado, los medios empleados para lograr sus objetivos y si es o no conveniente emplearlo en su país.

Estos tratados tienen como finalidad que las partes tengan conocimiento del desarrollo obtenido por los diferentes Estados en los sectores de producción y servicios tanto públicos, privados como sociales.

Para lograr este objetivo debe prevalecer la comunicación entre los Estados, estar en constante contacto, no sólo por tener delegaciones consulares en el país en que se tenga acreditada la representación, sino que también habrá visitas recíprocas más seguidas ya sea por el jefe de Estado, por el Secretario de Relaciones Exteriores o del embajador acreditado de cada país.

Entre los muchos tratados celebrados por México encontramos el Acuerdo General de Cooperación con la República de Chile, el 9 de octubre de 1991, que fue aprobado por el Senado de la República el 19 de diciembre del mismo año, su artículo 5 determina:

“En materia de cooperación política, las partes deciden llevar a cabo las siguientes acciones:

"- Intensificar la relación de visitas recíprocas de los Jefes de Estado y de Gobierno a fin de fortalecer la fluidez del diálogo político entre las naciones";⁵⁶

Además de intercambiarse mediante el diálogo puntos de vista sobre el cambio y crecimiento de su política interna y según el logro obtenido tanto en los sectores público y privado se podrá o no emplear esa política si las circunstancias particulares lo favorecen, así como evitar el empleo de determinada clase de política que se ejerza en ese país por no ser el adecuado.

Nuestro país tiene celebrado con otras naciones una gran cantidad de tratados políticos, generalmente son parte integrante de Tratados o Acuerdos Generales de Cooperación en los cuales se encuentra contemplada la materia política; muchas veces es difícil encontrar un tratado de esta naturaleza en forma simple, pues comúnmente forma parte de uno general.

Para afirmar lo expuesto contamos con el citado Acuerdo General de Cooperación concertado con Chile, que en su artículo 1 dice:

"Las partes se comprometen a fortalecer la cooperación bilateral en los ámbitos político, económico,... mediante las modalidades acordadas en el presente Acuerdo."⁵⁷

De lo anterior podemos señalar que en estos tratados generales se determina la forma en que los países actúan o intercambian puntos de vista en esta materia.

3.3 Comerciales

En este apartado daré una definición de lo que es un tratado comercial así como la explicación de su contenido.

Puede definirse a esta clase de tratados como:

⁵⁶ Ob. Cit. Pág. 737.

⁵⁷ Ob. Cit. Pág. 736.

“Aquel tratado cuyo objeto es que las partes signatarias obtengan ventajas recíprocas para la importación o exportación de sus mercancías guardando un equilibrio semejante a los que pudieran tener con otros países.”

En estos tratados las partes contratantes adquieren derechos y obligaciones recíprocas tendientes a obtener privilegios respecto de las mercancías tanto en productos o subproductos elaborados por ellos así como los que obtengan de una primera importación para después exportarla por su cuenta, siempre y cuando no contravenga las disposiciones legales internas de cada Estado; en nuestro país tienen que estar de acuerdo en primer término con la Constitución y con las demás leyes que tengan relación estrecha con el comercio tendrán que analizarse para poder sacar provecho del acuerdo comercial, pues de lo contrario de nada serviría tener un tratado que no cumpla con esas expectativas.

Asimismo, se pueden dar facilidades en los aranceles que se tengan que cubrir por las importaciones y exportaciones que realicen los países signatarios respecto a sus mercancías o productos; además en estos tratados se debe indicar cuales son específicamente las mercancías que forman parte del tratado, pues no se debe dejar a su libre arbitrio; un ejemplo de ellos el Protocolo al Convenio Comercial que México tenía celebrado con Bulgaria firmada en la Ciudad de México el 14 de Noviembre de 1984, y el cual tuvo aplicación en el periodo de 1985 a 1987; se encuentra agregado al Protocolo como anexo “A” y “B”, en estos anexos encontramos diversas mercancías que integran el convenio, las cuales se importaban y exportaban a México y Bulgaria,⁵⁸ cuyas mercancías son muy relevantes en el mercado interno de cada país.

Se cuenta también con la opción, si se han listado los productos materia del comercio de que la lista no tendrá un carácter limitativo, es decir, entrarán también otras mercancías no mencionadas siempre y cuando en el tratado internacional se haya acordado esa posibilidad.

⁵⁸ SENADO DE LA REPÚBLICA. Tomo XXV Ob. Cit. Págs. 493-495.

Se confirma con el mismo Protocolo al Convenio Comercial que sostuvo México con Bulgaria, al establecer en su artículo 6:

"Las listas "A" y "B" anexas al presente protocolo no tiene carácter limitativo.

"Las personas morales y físicas mexicanas y las organizaciones Búlgaras de comercio exterior pueden concertar entre sí contratos de compraventa de mercancías no comprendidas en las listas "A" y "B" o en volúmenes mayores a los fijados en los mismos." ⁵⁹

Como se indicó los países contratantes tendrán una igualdad en sus obligaciones, mantendrán un trato igualitario respecto de las mercancías provenientes de ambos países.

Para corroborar lo anterior se cuenta entre los muchos tratados comerciales en los cuales México es parte signataria, uno celebrado con Brasil, fechado en Río de Janeiro el 7 de Diciembre de 1931, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Enero de 1952; en su artículo primero indica:

"Los artículos, productos naturales, manufacturados, de los Estados Unidos Mexicanos, importados a los Estados Unidos de Brasil, (bien sea para su consumo, reexportación o tránsito), recibirán un tratamiento no menos favorable que el que se conceda o en el futuro se concediere a los artículos, productos naturales o manufacturados, de cualquier otro país extranjero." ⁶⁰

Existe por lo tanto un trato de igualdad entre las mercancías provenientes de ambos países, de lo que resulta una especie de contrato celebrado entre Estados, pues se pueden derivar del tratado internacional derechos y obligaciones para las partes.

⁵⁹ Ob Cit. Pág. 490.

⁶⁰ SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo VI (1929-1932). México. 1972 Año de Juárez. Pág. 527.

3.4 Religiosos

Anteriormente -en el Capítulo Segundo- se explicó lo que es un concordato en esencia y qué es un tratado religioso; este último considera la relación existente entre el Estado con la Santa Sede en condiciones de igualdad; en el primero va a prevalecer la religión católica en el país que lo suscriba.

Por lo general los acuerdos celebrados con el Vaticano condicionan a que la iglesia católica prevalezca en el país con quien lo celebra.

Durante mucho tiempo nuestro país mantuvo rotas las relaciones con la Iglesia Católica, al promulgarse el 12 de Julio de 1859 la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, y no fue sino hasta que en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Enero de 1992, se publicaron las modificaciones a determinados artículos constitucionales como el 3, 5, 21, 27 y 130, previa iniciativa que el Presidente en turno sometió a la aprobación del Congreso de la Unión, en la cual se volvían a establecer las relaciones con la iglesia.

Existe un acuerdo ejecutivo celebrado entre el Estado y la Iglesia Católica mediante el Canje de Notas, fechadas el 17 y 18 de septiembre de 1992,⁶¹ pero no tiene validez por carecer de la aprobación de un órgano competente para hacerlo, pues ni el Congreso de la Unión tiene facultades para aceptarlo ya sea que actúe de manera colegiada o cada una de las Cámaras; en sus respectivos artículos no se encuentra consagrada esta atribución y más aún el Ejecutivo Federal carece de atribuciones para realizar este tipo de acuerdos, además de ser inconstitucional, por no estar reglamentado en nuestra Ley Máxima, la facultad de celebrar esta clase de convenios ejecutivos de la cual carecen de un órgano de aprobación.

⁶¹ SENADO DE LA REPÚBLICA, Secretaría De Relaciones Exteriores. Tratados celebrados por México. Apéndice XI. 1987-1994. México 1996. Pág. 173.

En las constituciones precedentes de la que nos rige se contemplaba la facultad del presidente como órgano para celebrar esos tratados y al Congreso correspondía aprobar los llamados tratados religiosos.

3.5 Naturaleza Jurídica

La ley tiene como fin regular la conducta del hombre en sociedad, si ésta es su naturaleza, en los diversos ordenamientos legales se pretende vigilar su actividad de una manera más específica.

Nuestro país ha celebrado diversos convenios con sujetos de derecho internacional, mismo que por su naturaleza tienden a ser de carácter político, es decir, la mayoría de las veces regulan la manera en que han de actuar ante las diferentes situaciones que se presenten en el ámbito internacional o de alguna forma tratar de prevenir los problemas que en lo futuro se lleguen a presentar.

La política que desarrollen dependerá de las circunstancias que se presenten para actuar.

Anteriormente aludimos lo que es un tratado político; considero que los tratados internacionales celebrados y por celebrarse son naturaleza política, entendiendo éste término como las negociaciones efectuadas en las relaciones exteriores con los demás países y poder determinar la posibilidad de concertar un compromiso internacional de cualquier materia, esto es que va a ser determinante la actividad que se realiza en las embajadas, por los funcionarios en las actividades tendientes a celebrar un acto jurídico internacional con algún país.

Podemos concluir que es vital la actividad empleada en el desarrollo de las negociaciones efectuadas por el Estado para suscribir un tratado de alguna materia específica.

3.6 Alcances Jurisdiccionales

Se pretende establecer en este apartado hasta dónde tienen aplicación los tratados celebrados; la disposición constitucional del artículo 133 les otorga la calidad de Ley Suprema de toda la Unión una vez que hayan sido aprobados por el Senado; se desprende que tendrán una aplicación en todo el territorio nacional al adquirir la jerarquía de Ley porque ésta siempre va dirigida a la sociedad, es decir, al pueblo ya que sus efectos trae como consecuencia la imposición de derechos y obligaciones para las partes signatarias.

Por lo general es obligatorio en todo el territorio que conforma el Estado, pero puede no aplicarse en determinadas zonas si así se convino y fue aceptado en el tratado.

A este respecto puede hacerse una reserva cuando se quiera limitar la aplicabilidad del tratado, determinar no solamente el sentido de los preceptos legales contenidos en el convenio internacional, sino también en el ámbito de aplicación, por lo general se aplica en todo su territorio, pero se puede admitir una limitación para que no surta efectos en zonas específicas.

En nuestro país todos los tratados celebrados o que se celebren tendrán aplicación en todo el territorio nacional, por el simple hecho de que el artículo 133 Constitucional así lo consagra.

Por lo anterior no puede por determinación constitucional hacerse una reserva en cuanto al alcance jurisdiccional de los tratados, ya que lo contrario sería violatorio a lo dispuesto por la Constitución.

CAPITULO CUARTO

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Los tratados internacionales como actos jurídicos cuya regulación se establece en la Constitución y en los cuales el Presidente puede intervenir no pueden tener una jerarquía superior a nuestro máximo ordenamiento legal, ya que adquieren la misma subordinación que las demás leyes emitidas por el Congreso de la Unión, que se encuentran subordinadas al Código supremo, y siguen el mismo procedimiento que se establece para su creación, como es estar de acuerdo con las disposiciones constitucionales y las leyes reglamentarias que de ella emanan.

4. Facultades del Presidente de la República en materia de Tratados y Convenios Internacionales

Apartir de la primera Constitución que rigió la vida del país se han contemplado las facultades de las autoridades encargadas de concertar tratados y convenios internacionales, ya que son actos de gran importancia en la vida externa del país a fin de posibilitar las relaciones internacionales con las potencias extranjeras.

A continuación se indicarán las diferentes Constituciones en las cuales se contemplo la potestad de suscribir actos jurídicos internacionales, así como los artículos que determinan las facultades del órgano encargado de celebrar los tratados y convenios internacionales:

En la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 171, parte décima, disponía:

“Además de las prerrogativas que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

“Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.”

En el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, Capítulo XII, artículo 159 y artículo 104, establecían:

“Art. 159. Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución se esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.”

“Art. 104. Nombrar los ministros públicos, con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones.”

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 110 fracción XIV, disponía:

“ Las atribuciones del presidente son las siguientes:

“XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros: más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del congreso general.”

En la Constitución de 1836, contenida en la Base Cuarta, artículo 17 fracción XX, decía:

“Son atribuciones del Presidente de la República:

“XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.”

Las Bases Orgánicas de 1843 en el artículo 87 fracción XVI, establecían:

“Art. 87. Corresponde al Presidente de la República:

“XVI.- Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos á la aprobación del congreso antes de su ratificación.”

En al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, viene a confirmar la Constitución de 1824, contempla las mismas disposiciones legales para el Ejecutivo en materia de tratados internacionales;

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en el artículo 85, fracción X y 126 disponía lo siguiente:

“Art. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la ratificación del congreso federal.”

“Art. 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados.”

Por último en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, está contenida la facultad de celebrar tratados internacionales en el artículo 76 fracción I, que establece:

“Son facultades del Senado:

“I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.”

El artículo 89 fracción X de la Constitución dispone:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las 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 en el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales.”

Por último el artículo 133 constitucional dispone lo siguiente:

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

En la vida jurídica de nuestro país, siempre ha tenido capacidad para celebrar tratados y convenios internacionales el Ejecutivo Federal con los diferentes sujetos de derecho internacional.

El presidente de la República puede delegar facultades plenipotenciarias en el Secretario de Relaciones Exteriores y a los embajadores que estén acreditados en el extranjero. En la Constitución no se contempla la facultad del Ejecutivo de la Unión para otorgar esas atribuciones, pero sí se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28 fracción I, que dispone lo siguiente:

“ I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.”

El Ejecutivo de la Unión goza de una amplia facultad para realizar actos jurídicos internacionales ya sea de manera directa o indirectamente a través de

sus representantes plenipotenciarios, pero no puede realizar tratados que sean contrarios a lo dispuesto en la Constitución, como lo dispone el mismo artículo 15 constitucional, su actuación se encuentra limitada por la Constitución Política, además de tener que observar el principio de legalidad en el sentido de regular su actividad en esa materia, por lo tanto debe cumplir la forma y el procedimiento legalmente establecido, pues de lo contrario los actos realizados por el Presidente serían ilegales y por lo tanto nulos, amén de que también existe la necesidad de respetar los principios del Derecho Internacional.

La existencia de restricciones constitucionales, permite que los tratados celebrados por el presidente no sean inconstitucionales, y a que se apegue a lo legalmente establecido, pues las únicas prohibiciones se encuentran contenidas en el artículo 15, que dispone:

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

En primer término se respeta la garantía de libertad de los hombres, siempre y cuando se encuentren en las condiciones que la propia Constitución establece; esto es, cuando se trate de reos políticos y por la comisión de delitos realizados en calidad de esclavos.

En el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se contemplan los principios que debe observar el Presidente en la conducción de la política exterior dentro de los cuales esta: la autodeterminación de los pueblos, la no-intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o 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.

Estos principios tienen que ser respetados por el Presidente, de lo expuesto se confirma con lo manifestado por el maestro Carlos Arellano García

al considerar estos principios como limitaciones, se determina la forma en que debe actuar el Ejecutivo Federal, en caso contrario su actividad sería ilegal.

4.1 Facultades del Congreso de la Unión

El Congreso tiene facultades contempladas en el artículo 73 de la Constitución, en este precepto podemos encontrar atribuciones legislativas y de otras materias como administrativas y jurisdiccionales; hay veces que actúa en forma colegiada y otras mediante sus cámaras, con las atribuciones otorgadas a dichos órganos.

En materia de tratados y convenios internacionales, desde las constituciones anteriores a la de 1917, a partir de la Constitución de 1824 y aún en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, se consagraba entre las facultades del Congreso el poder aprobar esos actos jurídicos celebrados por el Presidente de la República, pues dada la importancia de los acuerdos internacionales tenían que ser analizados y discutidos por ambas cámaras y posteriormente ser aprobados o no, siempre vigilando la actividad realizada por el Ejecutivo Federal con las potencias extranjeras; Con esto siempre se buscaba el progreso de la nación y no comprometer los intereses del país.

En la Constitución de 1857, el constituyente sostuvo un arduo debate sobre la existencia o supresión de la Cámara de Senadores, era considerado como un órgano privilegiado, una Cámara aristocrática ya que sólo se ocupaba de sus intereses particulares sin importarles los de la nación, debido a esas consideraciones optaron por la desaparición del Senado quedando sólo los representantes del pueblo como ha sido siempre, es decir, la Cámara de Diputados, teniendo por tanto un sistema unicameral dentro del Congreso.

Ante la existencia de un Congreso Unicameral, se determinó la facultad para aprobar los convenios internacionales que el Presidente o sus plenipotenciarios hayan celebrado con alguna potencia.

Toda vez que los Diputados podían emitir todo tipo de resoluciones, se propuso que de nueva cuenta surgiera la cámara extinta, la de Senadores, para que el Congreso se encontrara como antes de la Constitución de 1857, con un sistema bicameral, pues en un sistema federal como el nuestro no cabría la posibilidad de contar con un solo órgano de representación.

La propuesta se hizo el 13 de diciembre de 1867; en ella se pedía la reimplantación del Senado, el debate sobre esta iniciativa duro mucho tiempo, pero no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874, cuando fue aprobado el proyecto teniendo un sistema bicameral en nuestro Poder Legislativo; el sistema de las dos colegisladoras debería regir al año siguiente, en septiembre de 1875.

En la Constitución de 1857, el Congreso contó con facultades en materia de tratados internacionales establecidas en el artículo 72 fracción XIII, que decía:

“Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo.”

Además se confirmaba esa facultad con lo establecido en el artículo 85 fracción X, que determinaba que al celebrar tratados con las potencias extranjeras el Presidente tenía que someterlos a la aprobación del Congreso, es decir, se le atribuía la facultad de aprobar o no los actos jurídicos internacionales.

Posteriormente se agregaría a la Constitución una disposición que se copiaría de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica contenida en su artículo seis, inciso dos, dando origen en nuestro máximo ordenamiento legal al artículo 126, que en su parte conducente decía:

“... todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán Ley Suprema de toda la Unión.”

En dicho numeral se le vuelve a dar competencia al Poder Legislativo para aceptar los compromisos internacionales.

Es necesario mencionar que después de reinstalarse el Senado se le confirió a éste órgano colegislador la atribución de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas cuyo contenido se estableció en el artículo 72 inciso B, fracción I, como órgano competente -en esta disposición- de aprobar los que haya celebrado el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

Podemos señalar que existen dos órganos competentes para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, en primer término contamos con la atribución que tiene el Senado en su artículo 72 inciso B, fracción I y, en segundo lugar la facultad que tienen el Congreso de aprobarlo o no en los numerales 85 fracción X, contenida en las facultades del Presidente y otro en el 126 correspondiente a disposiciones generales.

Todavía en la Constitución de 1917, se establecía de igual forma hasta antes de la reforma en 1934; por un lado indicaba el artículo 76 fracción I, al Senado y por otro el 89 fracción X y 133, al Congreso de la Unión; A mi parecer en estos numerales los tratados que se aprueban mediante la intervención de las dos colegisladoras son diferentes a los que solo le compete a la Cámara de Senadores.

Así lo manifiesta autor José Barragán al explicar el motivo por el cual se le concedió tal facultad de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas -distintas a los que acepta el Congreso- al Senado durante el proceso de reinstalación del sistema bicameral al decir:

"La facultad de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas se adjudican así solo al Senado. Y se adjudican porque se estuvo de acuerdo en que se trataban de actos de Estado a Estado y en tales actos por su naturaleza misma de diplomáticos no afectarían los intereses del pueblo (la sangre, los bolsillos, etcétera, en palabras de Alcalde).

"Ahora bien, apreciemos bien como se habla de actos de naturaleza diplomática, en sentido estricto. Pues no deben afectar los intereses generales

del pueblo. De manera que no incluyen a toda clase de tratados, sino nada más los de naturaleza diplomática y sin duda también los consulares."⁶²

Siguiendo la exposición del autor José Barragán, los convenios diplomáticos y consulares a los que solo le compete aprobar al Senado de la República y que puede celebrar el Ejecutivo Federal que en mi opinión son entre otros:

La Convención Consular celebrado con los Estados Unidos de América el 12 de agosto de 1942; el celebrado con Panamá el 2 de junio de 1928; con el Reino Unido de la Gran Bretaña el 20 de marzo de 1954; con Brasil el 4 y 25 de noviembre de 1950; el de Relaciones Diplomáticas en donde se reanuda de nueva cuenta las relaciones con Chile el 23 de marzo de 1990.

Los tratados en los cuales participa para su aprobación:

El de transporte de correspondencia diplomática celebrado con Argentina el 20 de agosto de 1912, la convención de legalización de firmas con España en 1901; sobre Principios y Política que habrán de observarse en los asuntos concernientes a China en 1922; el de Amistad con Turkia en 1927; la Convención para terminar con las diferencias respecto al dominio eminente sobre el territorio de "El Chamizal" con Estados Unidos de América el 24 de julio de 1910; etc.

Como vemos éstos son unos de los actos jurídicos internacionales que le corresponde aprobar al Senado, interviene como lo expuso el anterior autor en relaciones de Estado a Estado, no se afectan los intereses del pueblo, son compromisos internacionales diferentes a los que les correspondía al Congreso aprobar antes de su reforma en 1934, considero inadecuada la modificación al artículo 133 y la del 89 fracción X al cederle la competencia a los Senadores en 1988.

Considero que al no haber modificado el Constituyente de 1917 estas dos disposiciones constitucionales, que tanto los compromisos internacionales que

⁶² BARRAGÁN, José. El tratado de Libre Comercio en el Marco Constitucional. Editorial Crisol. Hechos Ideas Políticas. N° I. Octubre - Noviembre de 1991. México. Pág. 24.

debería aprobar el Senado como el Congreso de acuerdo con lo anteriormente manifestado, se trataba de asuntos totalmente distintos unos de otros, situación que no fue considerada en las reformas hechas a la Constitución a los numerales citados.

Podría señalar que en el artículo 76 fracción I de la actual Constitución, manifiesta, como anteriormente indicamos, a los representantes de las entidades federativas les correspondía aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, sin embargo se pensó que esa facultad estuvo contradicha por la fracción X del artículo 89 y el 133, antes de modificarlos le otorgaban la facultad de aprobar los tratados al Congreso, ya que dicha atribución corresponde exclusivamente al Senado; se menciona por algunos autores que había sido un descuido del Constituyente de 1917, al indicar que no se tomó en consideración la facultad consagrada al Senado de la República para modificar los numerales 89 fracción X y 133 y evitar una supuesta "contradicción" entre esos artículos constitucionales, entonces incurrieron en error tanto los constituyentes de 1857 una vez reinstalado en Senado para modificar los artículos 85 fracción X y 126 de esa Ley Fundamental y de la misma manera se encontró el Poder Constituyente de 1917 al trasladar literalmente los artículos a la nueva Constitución a los numerales 89 fracción X y 133 que le otorgaba competencia al Poder Legislativo para aprobar los pactos internacionales; yerros que sin advertirlo el Constituyente aprobó en su inicio los artículos indicados y no fue sino hasta las modificaciones hechas a la Ley Suprema que eliminaron la incongruencia y contradicción de esos artículos con el 76 fracción I, para otorgarle sólo al Senado la atribución de aceptar o no los compromisos internacionales.

Se dice que el Constituyente de 1917 incurrió en el yerro antes citado, a diferencia de esto encontramos lo contenido en el libro Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, al analizar el artículo 133 de la Ley Fundamental, el cual dispone:

“Opinamos que no fue por errata del Constituyente de 1917 que se generó el problema. El Constituyente del 17 resolvió con sabiduría y por ello encomendó al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República, como requisito para que dichos pactos adquirieran la categoría de “Ley Suprema de toda la Unión.”⁶³

En atención a los argumentos anteriormente vertidos se concluye que, si bien se consigno la facultad al Senado de aprobar los tratados internacionales, se refiere a una clase especial de actos jurídicos que son como anteriormente se dijo de naturaleza diplomática y consular, los cuales son materialmente distintos a los que les competía aprobar al Poder Legislativo, es decir, en estos compromisos intervienen conjuntamente las dos Cámaras.

Además la postura de que existía incongruencia o la contradicción de los numerales y más aún sostener la posible derogación en los artículos constitucionales al señalar en uno la facultad otorgada al Senado y en otros al Congreso, no es aceptable puesto que un artículo constitucional no puede derogar a otro ya que todos tienen la misma jerarquía y deben guardar armonía y congruencia entre sí, además de que como anteriormente se dijo los compromisos internacionales en los cuales participa el Poder Legislativo son distintos a los que les compete aprobar la Senado de la República.

Entonces existía congruencia el los artículos 89 fracción X y 133 constitucionales antes de las modificaciones realizadas, por lo que el artículo 76 fracción I de la Constitución no debe derogar a ningún otro numeral establecido en la Carta Magna; A diferencia de esta situación encontramos una Tesis de la Suprema Corte que se aplica a este caso, cuyo título es:

“CONSTITUCIÓN FEDERAL, Sus estatutos no pueden ser contradictorios entre sí”; en su parte conducente dice lo siguiente:

⁶³ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus constituciones. Enciclopedia Parlamentaria. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Tomo XII. México 1996. Cuarta Edición. Pág. 1181.

"...ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contradictorios a lo dispuesto por otros..."⁶⁴

Es también aplicable la siguiente tesis cuyo título es:

"Constitución, todas sus normas tienen la misma jerarquía y ninguna de ellas puede declararse inconstitucional.

"De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que alguna de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras..."⁶⁵

De las tesis anteriormente transcritas podemos llegar a la conclusión de que ningún artículo constitucional puede derogar a otro por que todos tienen la misma jerarquía y deben guardar congruencia entre sí y ninguno prevalece sobre los demás, por lo que es inaceptable considerar que existiera contradicción en los numerales del Código Supremo porque a los mismos no se

⁶⁴ Amparo en revisión 8165/62, Salvador Piña Mendoza, 22 de marzo de 1972, unanimidad de 16 votos. Ponente Enrique Martínez Ulloa.

Seminario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. XL, Primera Parte, Pág. 23.

⁶⁵ Amparo en revisión 2083/88, Carlos Mejía Melgoza, 7 de febrero de 1990, unanimidad de veinte votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Castanón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo MacGregor, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmitt Ordoñez y presidente Del Río Rodríguez, Ausente el señor ministro Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario Carlos Ronzón Sevilla.

Seminario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo V, Primera Parte, Pleno y Salas, Pág. 17.

le hicieron modificación alguna –al 89 fracción X y 133-, en relación con el artículo 76 fracción I de la Ley Fundamental.

Podemos señalar que de acuerdo con José Barragán y con el libro *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, hay diversos tratados que deberían ser sometidos para su aceptación al Congreso, por lo tanto no es cierto que como refieren diversos autores al indicar que por error de los legisladores se tendría que eliminar la facultad del Congreso de aprobar los tratados internacionales, aunque posteriormente se hizo.

Se corrobora lo anterior con lo expuesto por el Mensaje del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ante el Constituyente de 1916,:

“El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél”;⁶⁶

Entonces no existe discrepancia entre los artículos 72 inciso b, fracción I, en los cuales se le otorgan facultades al Senado sobre la aprobación de tratados y convenios diplomáticos en los que solamente afectan los intereses de los Estados integrantes de la Federación diferentes a los que tenía que aprobar el Congreso, pues con la intervención de las dos colegisladoras puede aceptar los tratados acordados por el Ejecutivo de la Unión, ya que esta clase de relaciones internacionales afectan no sólo los intereses de los Estados sino también los bolsillos del pueblo, como anteriormente lo manifestó el maestro José Barragán en los numerales 85 fracción X y 126 de la Constitución de 1857, y más aun al trasladar esas disposiciones legales a la Constitución de 1917, referentes a los artículos 89 fracción X y 133 de la Constitución antes de que sufrieran modificaciones.

Así perduró durante mucho tiempo establecido en la Constitución de 1857 y posteriormente a la reimplantación del Senado y aún en el proyecto de

⁶⁶ TENA, RAMÍREZ Felipe. Ob. Cit. Pág. 758.

Constitución que fue sometido a consideración del Constituyente de 1917, pues en ella aparecían de igual forma los artículos que contemplaba la materia de tratados internacionales.

En 1916 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza al proponer el proyecto de Constitución, el Constituyente aprobó la propuesta del Presidente, dejando los artículos referentes a los acuerdos internacionales como se encontraban en la Constitución de 1857, pero en diferentes artículos.

El artículo 72 inciso b, fracción i, que se refiere a la atribución del Senado para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas se trasladó a la Constitución de 1917 para ser el artículo 76 fracción i; por otro lado el numeral 85 fracción X, consigna la facultad del Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, cuyo numeral cambiaría teniendo en la actualidad el número 89 fracción X; y por último el artículo 126, que se copiaría de la Constitución Norteamericana, tendría el 133.

Al realizarse la transcripción de los artículos principalmente el 133, que contemplaba la facultad del Congreso para aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo, también se considero que el Constituyente de 1917, había incurrido en error, ya que esta atribución la tenía el Senado de la República.

No fue sino hasta el 28 de octubre de 1933, que en la Asamblea de la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa de reformas constitucionales por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual dio a conocer el Proyecto de la Ley de Nacionalidad y Naturalización que para ser aprobada en primer término se deberían hacer algunas modificaciones a la Constitución, entre las cuales se encontraban los artículos 30, 37, 73 y 133.

Los tres primeros numerales sí tenían relación con la citada ley que se pretendía crear de los cuales se discutieron por ambas cámaras al conocer el proyecto de reformas constitucionales; por otro lado el artículo 133 de la propia Constitución no cabría en las modificaciones a la Ley Fundamental, ya que no existía relación alguna con la Ley de Nacionalidad y Naturalización; al momento

No obstante la modificación a nuestro máximo ordenamiento legal, debe por otro lado analizarse el artículo 89 fracción X, hasta antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1988, se mencionaba que el Congreso contaba con facultades para aprobar los actos jurídicos internacionales que celebrara el Presidente.

Existía en el artículo 76 fracción I y 133 constitucional, la atribución establecida al Senado de poder aceptar los tratados internacionales y por otro lado el 89 fracción X, hasta antes de la reforma facultaba al órgano legislativo para aprobar los acuerdos internacionales que en su caso llegara a suscribir el Presidente de la República.

Se puede decir que desde el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y en la Constitución de 1824, siempre se facultó al Congreso en su forma colegiada, es decir, mediante la intervención de las dos colegisladoras para que ambas estudiaran la posibilidad de aprobar los tratados internacionales que celebrara el Presidente de la República, por un lado intervenía la Cámara de Diputados en representación del pueblo en quien reside originalmente la soberanía y por otra la de Senadores a favor del interés de cada uno de los estados de la Federación.

Si en un principio se determinó el proceso de aprobación no debió existir modificación alguna en los artículos que se refieren a aceptar los tratados internacionales, si posteriormente se modificó la Constitución de 1857 al reinstalarse el Senado y él tenía esa facultad, insistimos son diferentes a los que mencionaba el artículo 85 fracción X y 126 de aquella Constitución, de lo contrario si se referían a los mismos actos jurídicos internacionales aprobados por el Congreso no les hubiera costado trabajo reformar los anteriores numerales, lo cual se hizo después de mucho tiempo.

Explicaremos ahora por separado las atribuciones que tiene cada una de las cámaras consignadas en sus respectivos artículos.

4.1.1 Facultades de la Cámara de Diputados

En las Constituciones que se tuvieron a lo largo de la historia de México, el Poder Legislativo ha tenido la participación de sus dos cámaras colegisladoras y a partir de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, es cuando se empiezan a delegar facultades exclusivas a cada uno de los órganos colegisladores para actuar de manera independiente sin la intervención de la otra cámara, excepto en la Constitución de 1857, en la cual desapareció por algún tiempo la Cámara de Senadores, pero cuando se restableció el Senado cada órgano colegislador volvió a tener facultades exclusivas, es decir, cada una tendría que resolver o realizar actos sin la intervención de la otra.

Así el artículo 74 de la Constitución de 1917, instituye las facultades que tiene la Cámara de Diputados como órgano de representación popular.

De las tres primeras fracciones del artículo 74, por virtud de la primera de ellas la Cámara de Diputados es la encargada de dar a conocer la elección del nuevo Presidente de la República, cuando haya obtenido la mayoría de votos y así lo declare el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es la autoridad competente facultada para hacer tal manifestación una vez que hayan contado los votos emitidos por el pueblo para elegir al nuevo gobernante.

En la segunda fracción, se crea una comisión integrado por miembros de la misma cámara que se encargará de vigilar el debido cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda que se ocupara de manejar los recursos económicos provenientes de los ingresos que obtiene la Federación por concepto de impuestos, para posteriormente entregar ese dinero a la Tesorería del Gobierno Federal.

En la fracción III, como órgano de representación del pueblo se encarga de nombrar al personal que realizará las funciones administrativas de la oficina de Hacienda, es decir, buscará al personal capacitado -aunque a veces no

sucede de esta forma- para llevar la debida dirección de las actividades propias de esa oficina.

Estas son atribuciones administrativas con las que cuenta la Cámara de Diputados, pues como ya mencionamos da a conocer al Presidente elegido por el pueblo, vigila el debido ejercicio de la Contaduría Mayor mediante la creación de una Comisión y por último designa al personal que dirigirá la oficina de Hacienda.

Por lo tanto, no emite ley alguna, sólo se concreta a emitir decretos y su contenido va dirigido a personas determinadas, contrariamente a las leyes que son elaboradas con la intervención de la otra Cámara; ambas colegisladoras de manera conjunta hacen efectivo el proceso legislativo.

En la cuarta fracción referente a contribuciones hacendarías podemos señalar que debe:

- Discutir las contribuciones; Para ello la Cámara de Diputados somete a discusión la propuesta del Presidente relativa a las contribuciones que deberá cubrir el pueblo mediante los diferentes impuestos que se impongan en el nuevo año fiscal y con cuyo producto realizan los órganos del gobierno todas las actividades necesarias que les están encomendadas.

Es de gran importancia esta función, porque con ella se trata de vigilar que el Presidente de la República y los Secretarios de Estado y demás servidores públicos realicen sus actividades, ya que son a ellos a quienes va dirigida determinada cantidad de dinero una vez que es aprobada por la Cámara de Diputados respecto a los ingresos. El Presupuesto de Ingresos de la Federación es una de las cuestiones más discutidas y debatidas anualmente por dicho órgano, pues al estar compuesta por integrantes de diversos partidos políticos muchas veces no son aprobadas por la mayoría de ellos, algunos consideran que el pueblo no debe pagar impuestos elevados en determinados productos y servicios, mientras que otros manifiestan

que es necesario para que se cumplan todas las funciones que debe realizar la Federación; por lo tanto en los actuales momentos por no existir mayoría de un partido específico se han llegado a celebrar alianzas para obtener los votos necesarios a fin de que se apruebe el Presupuesto de Ingresos, contrariamente a lo sucedido en años anteriores pues, en una y otra Cámara existía mayoría del partido oficial del gobierno.

- Los egresos también son discutidos para determinar la partida presupuestal que se destinará a cada una de las dependencias del gobierno federal a fin de que cumplan con las funciones que les son inherentes para lo cual solamente cuentan con el Presupuesto de Egresos.
- El Ejecutivo Federal cuenta con un término para entregar el proyecto de ingresos y egresos, este plazo fenece el 15 de noviembre de cada año cuando no sea la primera vez que lo haga, es decir, cuando tiene varios años en la administración del gobierno, caso contrario cuando es elegido el nuevo Presidente y empieza el ejercicio de su mandato el 1º de diciembre, que contará con un mes más para presentarlo hasta el 15 de diciembre.
- No existirán partidas secretas; con ello se pretende conocer todos los gastos que realice la Federación y estén previamente determinados en la Ley de Egresos, a quien van dirigidos las partidas presupuestarias, así como su modo de empleo.
- También se solicita a los Secretarios de Despacho que se apersonen para que rindan cuentas sobre el debido desarrollo de sus actividades, así como el buen uso de los recursos que les fueron otorgados en la Ley de Egresos aprobada el año anterior. Estas precauciones tienen por objeto conocer la gestión financiera que realizaron así como los resultados obtenidos.

- El control financiero es llevado por la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de vigilar que las cantidades de dinero dadas a cada una de las dependencias del Gobierno Federal sean utilizadas de acuerdo con los programas establecidos.
- Además, la oficina de Hacienda correspondiente realizará de manera independiente un examen a las dependencias del Gobierno Federal sobre las diferencias que existieran entre lo otorgado en las partidas presupuestales y lo gastado; es decir, verificar que no gasten más de lo concedido debiendo justificar de dónde obtuvieron los recursos con los que realizaron sus actividades, pues de acuerdo con el presupuesto no podrían hacerlo por la falta de dinero; también deben justificar los resultados con los programas en que utilizaron el dinero concedido, comprobar los gastos realizados; al no tener ajustado uno u otro aspecto deberá poner en conocimiento de las autoridades correspondientes las responsabilidades en que incurran los servidores públicos por el mal uso de los recursos otorgados en el presupuesto de cada año.
- Para analizar la Cuenta Pública del año anterior ésta tendrá que ser presentada ante la Cámara de Diputados en los diez primeros días de cada mes de junio, y podrá ser ampliado el término ya sea para la presentación del Presupuesto de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos, aunque no se especifica el tiempo que deberá prorrogarse, considero no debe exceder del mismo término del que se establece para su presentación; además se deben exponer los motivos de la tardanza cuando sea solicitado por el Presidente de la República a la Cámara correspondiente y ella considere suficientemente fundada y motivada la prórroga.
- La fracción V, establece que la Cámara de Diputados declarará la procedencia o no de la acción penal en contra de los servidores

públicos que hubiesen cometido algún delito en ejercicio de sus funciones.

- La Cámara de Diputados conocerá de las imputaciones hechas a los servidores públicos y de las constancias en que se basen, estudiará y emitirá una resolución sobre si proceden penalmente contra ellos; para esto se requiere que la iniciativa sea aprobada por la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados y ésta pondrá a disposición de la autoridad correspondiente, es decir, del Ministerio Público para que inicie la averiguación previa correspondiente hasta encuadrar los elementos del tipo penal o bien inmediatamente consignarlo ante un juez competente.
- Conocerá de las imputaciones hechas a los servidores públicos señalados en el artículo 110, respecto a los llamados juicios políticos, por lo que se pueda ejercitar acción en contra de los integrantes de los tres poderes de la unión, y demás servidores públicos federales, estatales y municipales.

Para procederse de esta manera se tiene que haber iniciado una conducta ilícita en el ejercicio de sus funciones.

Para fungir como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores que realizará las actividades que le corresponden a un juez, una vez haya conocido del asunto por la Cámara de Diputados y aprobado por la mayoría de sus miembros para acusar al servidor público.

- En su última fracción, refiere a que realizará atribuciones que no estén comprendidas en este capítulo, pero sí en otras disposiciones constitucionales.

4.1.1.1 La exclusión de la Cámara de Diputados como representantes de la soberanía en la aprobación de los Tratados Internacionales

Desde 1874 año en el cual se volvió a restablecer el Senado de la República y tener de nueva cuenta un sistema bicameral dentro del Congreso de la Unión y dividir las facultades que tenía cediéndoles unas a la Cámara de Diputados y otras a la de Senadores, a quienes se les otorga la facultad de aprobar los tratados internacionales por ser de observancia en toda la República, puesto que son los representantes de las entidades federativas y tienen que vigilar la actuación de los órganos que celebran esos actos jurídicos como son el Presidente, el Secretario de Relaciones Exteriores o las personas designadas para ello a quienes se les otorgan facultades plenipotenciarias, ya que no pueden suscribir ningún tipo de relación que estén en contra de los intereses de los Estados integrantes de la Federación.

A partir de esos momentos en el artículo 72 inciso b), fracción I, de la Constitución de 1857 reformada en 1874, se excluye a la Cámara de Diputados para intervenir en la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas, otorgándose esa atribución al Senado, quien representa a los Estados y velar por los intereses de esos Estados, así lo expone José Barragán al citar el debate surgido durante la sesión del día 20 de octubre de 1873, al presentarse a votación la fracción I, del artículo 76 constitucional –que es el 72-, que se sostuvo para que el Senado contara con tal atribución dice:

“El C. Julio Zárate.- Me tomo la libertad de interpelar a la Comisión para que se sirva decirme las razones que ha tenido para consultar como facultad exclusiva del Senado la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que se celebren con las naciones extranjeras y no consultarlas como facultad común de los cuerpos colegiados.

“El C. Presidente.- Tiene la palabra el C. Rafael Dondé.-

“El C. Dondé.- La Comisión complace con gusto al C. Zárate, contestando que como él sabe perfectamente, el Senado representa la entidad federativa, y siendo los tratados y convenciones cosa que obliga a toda la nación, muy natural ha parecido a la Comisión que quien apruebe estos tratados, sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados.”⁶⁸

En ésta sesión se puede advertir que los compromisos internacionales a los cuales tiene participación e injerencia el Senado de la República son cuando se afectan los intereses de los estados, no se afectan los bolsillos de la sociedad por eso no interviene la Cámara de Diputados, por ser de diferente materia.

Por otro lado se contemplaba en la misma Constitución el artículo 126, que refiere a los tratados internacionales que adquirirían la calidad de Ley Suprema de toda la Unión pero con aprobación del Congreso, es decir, mediante la intervención de las dos cámaras, dicho órgano era el competente para calificar los acuerdos internacionales, sólo los actos jurídicos aprobados por el Poder Legislativo podían adquirir la jerarquía otorgada por numeral citado y ser de observancia obligatoria en toda la República y dirigidos a la sociedad.

Como vemos en los debates de reinstalación del Senado y sobre las facultades con las que debería contar, sin duda actúan en representación de los Estados al aceptar actos jurídicos distintos a los que referían los artículos 85 fracción X y 126 de la Constitución de 1857, facultaban al Congreso en su aprobación para adquirir la jerarquía de Ley Suprema; posteriormente aparecerían igual en la nueva Constitución de 1917, pero en un orden de prelación diferente del que originalmente se contemplaba, desde esa fecha el Senado empieza a ejercitar la facultad encomendada por la Constitución, después sufriría modificaciones la Ley Fundamental de 1917 en los artículos que todavía atribuía la facultad al Congreso para aprobar los actos jurídicos

⁶⁸ BARRAGÁN, José. El Tratado de Libre Comercio en el marco constitucional. Ob. Cit. Pág. 23.

internacionales, para posteriormente dejárselas exclusivamente al Senado de la República.

Si bien, desde un principio se le encomendó a los representantes de las entidades federativas la aceptación de los tratados y convenciones diplomáticas, estos se referían a relaciones internacionales diferentes a los señalados en artículos 89 fracción X y 133 constitucionales, pues el Senado sólo se encargaría de las relaciones de naturaleza diplomática las cuales no afectan los intereses del pueblo, de lo contrario si afectaban la Cámara de Diputados debería representarlos e intervenir en su aceptación, como lo establece el artículo 39 de la actual constitucional que dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.”

Señalamos que si los tratados internacionales son de observancia obligatoria en todo el país y a quienes van dirigidos es a la sociedad, cabe la participación de la Cámara de Diputados como representantes del pueblo y actuar en su beneficio, pues así lo dispone nuestro máximo ordenamiento legal.

Desde antes de que se modificara el artículo 133 constitucional en 1934, para que los tratados adquirieran la calidad que la Constitución les otorga de Ley Suprema, haberse aprobado sometiéndolos al proceso legislativo correspondiente. Si el Presidente celebra algún tratado como iniciativa entrega a la Cámara de Senadores para que ella a su vez lo ponga en conocimiento de su colegisladora -la de Diputados- y después de analizarlo no contraviene disposiciones constitucionales o leyes reglamentarias emanadas de ella, la enviará al Senado para que la aprueben; de alguna forma se trata de cumplir con el proceso legislativo de creación de leyes, interviene el Poder Legislativo que tiene facultades para legislar en determinadas materias que no competen a las Cámaras en forma particular.

Para confirmar lo anterior se cuenta con lo que manifiesta José Barragán quien dice:

"En efecto, cuando se trate de actos no diplomáticos ni consulares, entonces correspondía aprobarlos al Congreso, de la siguiente manera: El Ejecutivo los remite al Senado, éste los hace suyos y los propone a la Colegisladora para que los discuta y después los remita al Senado quien los aprueba. Así exactamente se había determinado hacerlo al tenor del debate habido durante la sesión del día 12 de agosto de 1873." ⁶⁹

Se puede concluir de la anterior cita la manera en que intervienen las dos Cámaras en la aprobación de los tratados internacionales realizando en cierta forma el proceso legislativo que contempla la Constitución, es decir, existe una iniciativa, una Cámara de origen que los analiza misma que posteriormente los envía a la Cámara de revisión quien discute su contenido y, por último lo remite a la de origen, -la de Senadores- que se encarga de aprobarlos; cumpliendo de esta forma el proceso de creación de leyes establecidos en los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Si el Senado representa a las entidades federativas y su obligación es vigilar los intereses de ellas, también la Cámara de Diputados como representantes del pueblo -en quien reside la soberanía tienen que revisar lo celebrado por el Ejecutivo Federal en materia de acuerdos internacionales, no estén en contra de la Constitución ni de los intereses del pueblo, pues es a ellos a quienes van dirigidas las actividades desplegadas por estas autoridades más aún cuando nos comprometen con otras potencias extranjeras, ya que se deberá actuar conforme a lo celebrado y aprobado.

Por lo anterior considero que los actos jurídicos internacionales deben ser aprobados por el Congreso de la Unión en forma colegiada, si bien interviene el Senado de la República a favor del interés nacional, también cierto es que va dirigido al pueblo sin que nadie haya intervenido en su representación, siendo necesario que antes de su aceptación intervengan los Diputados como representantes de la soberanía, es decir, del pueblo.

⁶⁹ Ob. Cit. Pág. 24.

Se puede confirmar de alguna manera lo expuesto con la obra titulada *Derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus constituciones, en el cual explican las modificaciones que sufrieron los artículos 76 fracción I y 133 de la Constitución, donde se expone lo siguiente:

“En este punto consideramos que los senadores incurrieron en un grave error, pues si bien es cierto que por mandato del artículo 76, fracción I de la Constitución correspondía a la Cámara de Senadores “Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras”, también es cierto que los tratados a que se refiere el artículo 133 de la Constitución, son una clase especial de normas jurídicas que por mandato constitucional se incorporan a la legislación nacional con la jerarquía de “Ley Suprema de toda la Unión” y esta categoría jurídica sólo podía reconocerla la Constitución a los tratados internacionales que fueran aprobados por el Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado.”⁷⁰

Es necesario analizar que en la actualidad sólo el Senado interviene en la aprobación de todos los compromisos internacionales, pero como lo explicamos anteriormente –en el inciso de las Facultades del Congreso de la Unión- carece de facultades cuya competencia exclusiva corresponde al Poder Legislativo.

Así lo manifiesta el jurista Manuel Herrera y Lasso al exponer:

“Probablemente en casi todos los Tratados de paz y amistad...figuran cláusulas arancelarias, que nos vemos en el caso de tachar de inconstitucionales también, porque el artículo 73, ahora en la fracción XXIX por reforma constitucional reciente, antes en la fracción IX, facultaba al Congreso para expedir aranceles. Y la prerrogativa del Congreso en esa materia resulta limitada por los pactos internacionales que se superponen a la Constitución y disminuye la facultad que ésta otorga a un órgano de autoridad.”⁷¹

⁷⁰ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 1180.

⁷¹ HERRERA, y Lasso Manuel. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo VIII. Abril- Junio de 1946. México. Págs. 188-189.

Interpretando las palabras del jurista, el Poder Legislativo encuentra limitada su actividad en esta materia por la celebración de tratados en donde nada más participan los senadores en su aceptación, actúan en materias que no les competen, Manuel Herrera y Lasso señala que esa facultad es exclusiva del Congreso y legislar en esos asuntos no debe intervenir sólo el Senado sino también su colegisladora, la de Diputados.

Podemos señalar que la mayoría de los compromisos internacionales aceptados por los representantes de las entidades federativas no son competentes para conocerlos, ya que intervienen en materias que les corresponden conocer a otro órgano, es de exclusividad del Congreso, así lo manifiesta Ernesto Enríquez Jr. al analizar el artículo 133 constitucional en relación con el Tratado Mexicano-Norteamericano sobre Aguas Internacionales:

“Ahora bien, llevando al extremo la interpretación gramatical de este precepto, prácticamente el Presidente no tendría posibilidad de concluir un solo pacto internacional y casi todos los concertados hasta esta fecha resultarían anticonstitucionales.”⁷²

De lo anterior señala que el Ejecutivo Federal no tendría la posibilidad de concluir algún de acto jurídico, no se refiere a la falta de capacidad sino a la competencia para aprobar, si bien el Senado participa en esa actividad no lo debe hacer en materias cuya atribución corresponde al Congreso.

El jurista continua en su explicación:

“En efecto, convenio sobre condición de los extranjeros, naturalización, colonización, transportes marítimos y aéreos, correos, aranceles, corzo, etc., resultarían contrarios a la Constitución porque sus preceptos no serían aprobados previamente por el Congreso, que es el poder a quien se le confiere la facultad, por el artículo 73 constitucional, para resolver sobre esas cuestiones.”⁷³

⁷² ENRÍQUEZ, Ernesto Jr. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo VIII. Abril- Junio de 1946. México. Pág. 240.

⁷³ Idem.

En la actualidad podemos encontrar una gran cantidad de tratados internacionales sobre estas materias aprobados por los senadores sin tener competencia para legislar en asuntos que la Constitución le atribuye al Poder Legislativo, es decir, con la intervención de las dos cámaras.

Estos son algunos de los pactos internacionales en los cuales ha participado el Senado en su aprobación y que corresponde sólo al Congreso legislar por así determinarlo la Ley Fundamental: Convenio Comercial entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de Hungría de fecha 28 de abril de 1975, el Acuerdo Económico y Comercial entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Portugal el 28 de agosto de 1980, Convenio para Regular las Tarifas de Portes de las Cartas que Procedentes de la Colonia Británica de la Nueva Zelandia se Dirijan a la República Mexicana, el 1 de febrero de 1904, Convención Postal entre la Dirección General de Correos de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Correos del Dominio de Canadá, el 15 y 28 de mayo de 1906, Acuerdo sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Argentina, el 14 de mayo de 1969, Convenio sobre Transporte Marítimo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, el 9 de diciembre de 1980; estos compromisos internacionales se encuentran en vigor y de los cuales nada más participaron los representantes de las entidades federativas.

Concluye su exposición el jurista Ernesto Enríquez Jr. :

"Asimismo, ningún Tratado podría contener compromisos de carácter pecuniario, en vista de que el artículo 74 fracción IV de la misma Constitución establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el aprobar el Presupuesto anula de gastos y, por ende, el pacto internacional celebrado por el Presidente y aprobado por el Senado, si implica una erogación, es anticonstitucional en razón de que sólo la Cámara de Diputados puede aprobar

tal gasto, o bien, debe quedar a merced de dicha Cámara para su super-ratificación.”⁷⁴

Su exposición es determinante pues, al decir que en todos los actos jurídicos internacionales en los cuales nuestro país realice algún tipo de erogación es necesaria la intervención de los Diputados del Congreso, ellos representan los intereses de la sociedad y quienes de alguna forma deberá contribuir en los gastos que deba hacer el Estado Mexicano en esta clase de acuerdos.

Por otro lado sabemos que el artículo 126 de la Constitución de 1857, fue una transcripción del artículo seis, inciso dos de la Constitución Norteamericana, en la que también interviene el Senado en la aprobación de los acuerdos; no siempre lo hace de manera independiente, pues en algunos casos participan ambas Cámaras, así lo manifiesta Claude Albert Collard:

“La Cámara de representantes no interviene normalmente en el Procedimiento de ratificación, salvo cuando es un tratado con consecuencias financieras.”⁷⁵

Al hacer esta manifestación el anterior autor, confirma que aún en los Estados Unidos algunos tratados son puestos a consideración del Poder Legislativo, es decir, participan las dos Cámaras, en el supuesto del acto internacional que tenga esas consecuencias, si tiene participación la cámara representante de la sociedad, pues son ellos los que se verán afectados directamente en sus bolsillos.

Considero también que el Ejecutivo Federal al celebrar los pactos internacionales deberá verificar que los mismos no infrinjan con el Código Supremo, es decir, evitar contraer compromisos internacionales en materias cuya regulación jurídica esté encomendada a otro órgano legislativo diferente del Senado; así lo manifiesta el maestro José Barragán en el sentido de:

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ COLLAR, Claude Albert. Ob. Cit. Pág. 257.

"...ningún acto internacional podrá tratar materias asignadas al Poder Legislativo por la Constitución de manera distinta como ésta autorizado a tratarlas el propio Congreso de la Unión."⁷⁶

Asimismo lo encontramos en el libro *Derechos del pueblo mexicano*, citado en capítulos precedentes:

"Es decir, el mandato 'que estén de acuerdo con la misma' aunado a la aprobación del Senado y no del Congreso, obliga al titular del Ejecutivo federal a no asumir ningún compromiso internacional que pudiera reñir con la legislación ordinaria expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de facultades exclusivas previstas en el artículo 73 del Pacto federal y en las otras materias que expresamente la Constitución encomienda a dicho Cuerpo Legislativo."⁷⁷

De las anteriores transcripciones podemos llegar a la conclusión que no debe intervenir exclusivamente el Senado de la República en materias cuya competencia sólo corresponde al Poder Legislativo, en donde es necesario la participación colegiada de las dos Cámaras.

Como vemos si interviene el Senado en su aprobación, debe participar la Cámara de Diputados representando al pueblo que es a quien en última instancia van dirigidos los tratados aprobados al tener el carácter de generalidad, para el cual debieron actuar conjuntamente las colegisladoras; si los senadores se encargan de aprobar los convenios internacionales sólo son de carácter diplomático y consular como se indica en el artículo 76 fracción I de la Constitución y en caso de celebrar actos jurídicos internacionales señalados por el numeral 133 constitucional antes de su reforma en 1934, interviene como dijimos el Congreso en actos diferentes a los que acepta la Cámara de Senadores, quienes en realidad aprueban toda clase de tratados internacionales.

Como lo indica el maestro Ignacio Burgoa Orihuela al exponer:

⁷⁶ BARRAGÁN, José. Ob. Cit. Pág. 20.

⁷⁷ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ob Cit. Pág. 1180.

“Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que la componen.”⁷⁸

Se concluye que todas las leyes deben provenir del Congreso de la Unión, ninguna de la Cámaras de manera particular puede legislar de manera independiente creando ley alguna, puesto que toda norma de carácter general tiene que emanar de las colegisladoras por medio de los procesos legislativos correspondientes que la propia Constitución establece, entonces si los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Federal con otras potencias los cuales deben guardar congruencia con nuestro máximo ordenamiento legal para que los eieve a la categoría de Ley Suprema de toda la Unión, tienen que cumplir con los requisitos que se determinan para dar origen a una nueva ley.

Se puede concluir de la anterior investigación que no era necesario la modificación a los artículos 133, de 18 de enero de 1934 y, 89 fracción X, de 11 de mayo 1988, pues señalaban actos internacionales en los que debería participar el Congreso -los Diputados- completamente diferentes a los indicados en el artículo 76 fracción I de la Constitución que son de carácter diplomático y consular, donde interviene sólo el Senado en compromisos internacionales en que nada más se afecten los intereses de los estados.

Una gran cantidad de autores manifiestan que eran necesarias estas modificaciones a la actual constitución por estar contemplada la atribución de aprobar los tratados internacionales el Senado, a diferencia encontramos lo expuesto en el multicitado libro Derechos del pueblo mexicano,:

“Opinamos que no fue por errata del Constituyente de 1917 que se generó el problema. El Constituyente del 17 lo resolvió con sabiduría y por ello encomendó al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República, como requisito

⁷⁸ BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Ob. Cit. Pág. 692.

para que dichos pactos adquirieran la categoría de "Ley Suprema de toda la Unión."⁷⁹

El jurista José Barragán apoyándose en los argumentos de Ignacio Vallarta sobre la ejecutoria de 1882, lo expone de la siguiente manera:

"El rango de inferioridad, respecto a la Constitución, que ocupan las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella; así como el rango de leyes ("son verdaderas leyes"- dice Vallarta") que adquieren los tratados aprobados por el Congreso."⁸⁰

Concluimos que no hubo necesidad de reformar los artículos constitucionales 89 fracción X y 133, el Constituyente permanente no tomó en consideración ningún tipo de argumento razonable para realizar dichas modificaciones, sino que simplemente se basaron en indicar que la potestad de aceptar los actos jurídicos internacionales la tenía establecida ya el artículo 76 fracción I, que correspondía al Senado sin entrar en más detalles más que señalar la Supremacía de la Constitución.

En virtud de los anteriores argumentos considero necesario modificar el artículo 89 fracción X y 133 de la Constitución, regresar a la fórmula original en la cual se le otorgaba la competencia de aceptar los compromisos internacionales al Congreso de la Unión, y así los tratados por ser de carácter general adquieran la categoría que nuestro máximo ordenamiento legal le otorga de Ley Suprema de la Unión.

4.1.2 Facultades de la Cámara de Senadores

Es un órgano con facultades de representación de los Estados de la República, a quien corresponde conocer de los asuntos que impliquen interés para los estados.

⁷⁹ DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 1181.

⁸⁰ BARRAGÁN, José. Ob. Cit. Pág. 25.

Analizaremos las facultades con que cuenta, contemplados en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos,:

- En la fracción I, de acuerdo a los informes que emita tanto el Presidente de la República como el Secretario de Relaciones Exteriores, analizará la política seguida en los asuntos de naturaleza diplomática llevados a cabo con otras naciones, dentro del estudio verificará que se apeguen a los principios normativos que rigen la política exterior del país.
- Tienen la facultad de aprobar o no los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión con los demás países, pues como al principio dijimos y más aún cuando esta clase de actos jurídicos tiene aplicabilidad en todo el país, son los senadores quienes vigilarán, los intereses de los estados.

El Senado de la República analizará los tratados internacionales, su contenido, su clausulado y verificara que no contengan disposiciones contrarias a la Constitución, pues si las contuvieren no tendrán validez.

La política empleada y desarrollada ya sea por uno u otro órgano competente deberá someterse a los principios, a las disposiciones constitucionales sin contravenir ninguna de ellas, sujetándose también a las normas de derecho internacional.

- El Senado de la República es el encargado de ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de la Unión a favor de los servidores públicos que sirvan las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, así como de los representantes del país en gobiernos extranjeros ante los cuales tengamos acreditada representación, los encargados de la dirección de las oficinas que tienen como función la recaudación de los impuestos y la encargada de entregar las partidas presupuestales a las diferentes dependencias

de gobierno y, además de los que están al frente de las fuerzas armadas del país.

- Por ser el Ejecutivo Federal, el Jefe Nato de las Fuerzas Armadas y por tener a sus ordenes las tropas, podrá solicitar la salida de ellas del territorio nacional en los momentos que considere necesario y sea autorizado por el órgano competente, quien también es el encargado de autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio mexicano cuando lo solicite la autoridad correspondiente del país de que se trate y sea concedida por el Senado de la República.

Solamente podrá solicitar autorización por más de un mes la milicia extranjera para estacionarse en aguas nacionales, y será el propio Senado el que resuelva la petición ya que es de interés nacional vigilar las tropas extranjeras que se encuentren dentro de nuestro territorio

- Si el Presidente dispone de las fuerzas armadas y se le concedido permiso para que salgan del territorio nacional, más aun se podrá otorgar el consentimiento para salir de sus respectivos Estados, pues ellos ingresarán a otra entidad federativa y no se crea que se esta invadiendo por encontrarse fuera de su jurisdicción, evitando de esta manera conflictos entre fuerzas armadas de diversas entidades federativas.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por las Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se

verifiquen en virtud de la Convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

Confirmada la propuesta del Ejecutivo Federal sobre la designación del gobernador provisional en la entidad que carece de él convocará a los electores para elegir un nuevo gobernador del estado, quien no podrá competir en la elección del gobernador constitucional de esa entidad federativa, así como expedir la convocatoria correspondiente; además de ser obligatoria la aplicación de esta disposición cuando no se encuentre alguna otra en la Constitución de esa entidad federativa, que señale quien debe ser gobernador.

- Se integrarán en jurado para resolver las cuestiones que le haya planteado su legisladora en relación con los delitos políticos que cometieren los servidores públicos en ejercicio de sus funciones causando un perjuicio al interés público y en el inadecuado manejo de recursos de las Secretarías de Estado.

Es atinada esta atribución, pues si en un principio fue el Senado quien ratificó el nombramiento de los servidores públicos a propuesta del Presidente que sean ellos mismos quienes juzguen a las personas sobre los hechos que les imputa su legisladora encargada vigilar los intereses del pueblo.

- Como en las anteriores propuestas sobre servidores públicos, también puede nombrar a los que deberán integrar el Poder Judicial Federal cuya máxima representación son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes por otro lado les puede otorgar licencia para abandonar sus funciones previa petición hecha a éste órgano así como aprobar o no la renuncia que soliciten dichos servidores.
- En la fracción IX del artículo 76, que habla del nombramiento y remoción que tiene que hacer el Senado sobre el Jefe de Gobierno del

Distrito Federal, es inadecuada por ya no ser aplicable al caso que se indica, pues de lo contrario existiría una incongruencia con el numeral 116 fracción I, segundo y tercer párrafo, que dice:

I. Los Gobernadores ...

“La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

“Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea de elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto o encargados del despacho.”

Es de observarse que la elección del gobernador del Distrito Federal es de elección popular, por lo que no tiene el Senado por qué nombrarlo.

Podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos previstos por la constitución que a mi parecer sólo se encuadrará en el supuesto de ser acusado por algún delito en ejercicio de sus funciones por lo que se le seguirá juicio político, y si es considerado responsable de ese delito se debe nombrar a un gobernador para concluir el cargo. También se puede presentar el caso de que desaparezcan todos los poderes que por analogía se pudiere aplicar lo dispuesto en la fracción V de este mismo numeral, es en esta situación en la que sí se puede nombrar a un nuevo gobernador provisional.

Existe también la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de nombrar a quien lo deba sustituir en caso de falta absoluta, esta ausencia sí se presentare y de actualizarse los supuestos establecidos para el Presidente al referirse a la falta de sus funciones en los últimos cuatro años de su cargo se nombrará un “sustituto”, quien deberá concluir el periodo, pues así lo dispone el artículo 84, último párrafo de la Constitución.

- Cuenta con facultades contempladas no solamente en este numeral, sino en las demás disposiciones constitucionales que le atribuyan otras actividades.

4.2 La Supremacía Constitucional sobre el Órgano Judicial

Explicaremos en este inciso cómo por no existir ningún ordenamiento legal, órgano de autoridad o persona alguna que se encuentre por encima de la Constitución, es ella quien las crea y les otorga competencias.

Los órganos de autoridad en este caso el Poder Judicial al igual que las normas legislativas cuyo origen proviene de la Constitución, siempre estarán subordinadas a nuestra Ley Fundamental; además el órgano judicial se encargará de aplicar las leyes emitidas por el Poder Legislativo, al estar regida su actividad al principio de legalidad, es decir, realizar sus actividades conforme a lo dispuesto por nuestro máximo ordenamiento legal.

Por esto ninguna autoridad ni ley o tratado internacional están por encima de la Constitución, pues de ella derivan todos los poderes públicos así como la forma en que cada uno de ellos debe actuar, sin ir más allá de lo que ella permite ya que de lo contrario su actividad sería inconstitucional y por lo tanto carecerían de validez.

4.3 La Constitución como Ley Suprema de toda la Unión

La Constitución como base fundamental que rige la vida del país y de la cual deriva la existencia de otros ordenamientos jurídicos secundarios, debe ser

considerada superior a todas las demás legislaciones por lo que existe una supraordinación a ella.

El artículo 133 Constitucional consagra el principio de la supremacía constitucional, como lo expresa el maestro Jorge Carpizo: "De que una Constitución es ley suprema deriva necesariamente el principio de supremacía constitucional, y desde luego que no es necesario consignar este principio en la ley suprema, pero si es conveniente que se haga en favor de la precisión de la norma de normas",⁸¹ en vista de ello determina la jerarquía de las leyes las cuales se derivan de nuestro Código Supremo.

De este principio da como consecuencia que el poder público en su totalidad se encuentre sometido a la Constitución, es decir, ninguna autoridad del estado tiene poderes o facultades por encima de la Ley Fundamental, sus atribuciones deben estar consagradas todas y cada una de ellas en dicho ordenamiento jurídico, por tanto existe una supremacía por el sólo hecho de determinarse en la Carta Magna, así lo considera Rolando Tamayo y Salmoran,⁸² complementando este comentario con la existencia de una supremacía formal, consistente en que para modificar algún precepto constitucional es necesario que se siga un procedimiento especial, diferente a la creación o modificación de una norma ordinaria.⁸³

De la existencia de estos principios derivados de la supremacía constitucional se puede establecer el origen de los poderes constituidos, que son creados por el poder constituyente, el cual desaparece cuando los anteriores nacen, y son aquéllos quienes gobernarán y aplicarán el Código Supremo, además de no poder - como se ha dicho - crear o modificar el texto de nuestro máximo ordenamiento legal, sino es mediante el procedimiento especial consagrado en el artículo 135 constitucional:

⁸¹ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. Quinta Edición. UNAM. México 1996. Pág. 5.

⁸² TAMAYO Y, SALMORAN Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1986. Pág. 251.

⁸³ CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. Pág. 8.

“La presente Constitución sólo puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas sean parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

De la transcripción anterior se deduce un procedimiento muy diferente a lo que determinan los artículos 71 y 72, respecto a la reforma o adición de la legislación ordinaria.

También en nuestro país por tener una Constitución escrita y al determinar los derechos y obligaciones de los poderes constituidos como lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, limitan la actuación de estos órganos mediante la aplicación de dos principios: el de legalidad, que para hacer uso de sus atribuciones y ejercerlos, deben adecuarse a lo determinado por la Constitución y, el de estabilidad jurídica de sus actividades las cuales no pueden transgredir el límite prescrito por la Carta Magna, su consecuencia inmediata sería declarar nula la actividad desplegada por dicha autoridad.

Así lo expone Rolando Tamayo y Salmoran:

“...podemos observar que en tanto la Constitución condiciona las funciones estatales resulta, como consecuencia jurídica ineludible; que la constitución es regla de competencia y que los actos emitidos por cualquier persona cuya competencia no derive de la constitución (y esta es la nota decisiva de la supremacía), es nula.”⁸⁴

Esta exposición se encuentra reforzada con la de Jorge Carpizo al citar en su obra a Hans Kelsen, con relación a los principios indicados en el siguiente entendido:

⁸⁴ TAMAYO Y. SALMORAN Rolado. Op.Cit Pág. 253.

"...ningún acto es valido sino haya apoyo y sostén en el código supremo - refiriéndose a la legalidad -, y la estabilidad jurídica estriba en que la norma de normas es la unidad de orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella..."⁸⁵

Se manifiesta que la Constitución es suprema en virtud de ser regla de competencia, no obstante, de condicionar la actividad de las autoridades en sus normas, su fundamento se encuentra en lo determinado por el poder constituyente o de la soberanía popular, es decir: el hecho de que la Constitución es una manifestación de poder constituyente que representa al pueblo, la dogmática constitucional sostiene que los órganos constituidos, no tienen por sí mismos, derecho al ejercicio de sus funciones, sino que su competencia deriva de la expresión de la soberanía popular.⁸⁶

Se considera que por voluntad del pueblo se van a determinar las facultades de las autoridades que conforman los órganos de poder, por cuya razón no deben actuar más allá del límite establecido en el Código Fundamental.

Por otra parte Enrique Pérez de León corrobora lo anterior, al citar los artículos 41, 28 y 133 de la Constitución,⁸⁷ en ellos se determinan las facultades a ejercer. El artículo 41 indica:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Este precepto constitucional determina que es el pueblo el que va a señalarlas atribuciones, a cada uno de los poderes de la unión, pues son quienes los eligen para que los representen de la manera más adecuada, es

⁸⁵ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. Pág. 9

⁸⁶ TAMAYO Y. SALMORAN Rolado. Op.Cit Pág. 252.

⁸⁷ PÉREZ, LEÓN de Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa. Decimocuarta Edición. México 1993. Pág. 33 y 34.

decir, tienen que cuidar los intereses de sus representados y sus funciones están contenidas en la máxima norma jurídica, sin ir más allá de lo establecido, ya que de lo contrario sería nulo.

Ahora bien, el artículo 128 constitucional dice:

“Todo funcionario público, si excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Como vemos desde el inicio de sus funciones tienen que guardar la debida conducta y diligencia en la observancia de la Carta Magna, contiene la manera en que deben asumir sus obligaciones, pero no nada más de hacer cumplir la Constitución, sino también las leyes que deriven de ella.

Por último, el numeral 133 del propio Código Fundamental prescribe:

“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. ”

Por ella se determina la jerarquía que adquieren en México las normas jurídicas, siendo el primer lugar para la Constitución y posteriormente las demás leyes que se deriven de ella, las cuales se encuentra subordinadas a la fundamental.

Jorge Carpizo agrega a la idea del anterior autor el artículo 135 constitucional, que en un principio se expuso por contener la supremacía formal de la Constitución, ya que ese precepto describe la forma en la cual se puede adicionar o reformar alguna norma constitucional.

Por otro lado, el propio Carpizo indica que dentro de ese principio incluye al artículo 73 fracción III,⁸⁸ el cual contiene la forma en que se pueden erigir nuevos estados dentro de los límites ya existentes.

⁸⁸ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. Pág. 15.

Por mi parte considero que éste último precepto no indica en forma alguna la existencia de la supremacía formal, sino que dispone el procedimiento que se debe seguir para la creación de un nuevo estado de la Federación; y como sabemos la supremacía formal se refiere a la manera en que nuestro ordenamiento jurídico puede sufrir algún cambio o reforma, diferente a lo que se realizaría si fuera una ley ordinaria.

CONCLUSIONES

1. El Congreso de la Unión siempre ha tenido facultades para aprobar los tratados internacionales hasta antes de la modificación de los artículos 133 de 18 de enero de 1934 y 89 fracción X en 11 de mayo de 1988 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El Poder Legislativo participa en la creación de las leyes y por ser de carácter general es aplicable a toda la sociedad; el tratado internacional sólo se aplica cuando es aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso y también es aplicable a la comunidad, en razón de que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga la calidad de Ley Suprema de toda la Unión.

3. A lo largo de la presente investigación el suscrito no ha encontrado la diferencia entre convenio y tratado internacional dado que son considerados por los juristas del Derecho Internacional Público como sinónimos, ambos actos jurídicos internacionales pueden crear, transferir, modificar y extinguir derechos y obligaciones.

4. En un tratado político los jefes de gobierno sólo se intercambian puntos de vista sobre la política empleada en cada país, se puede determinar si es empleada o no en su respectivo Estado; un tratado religioso suscrito con la Santa Sede actúa en un plano de igualdad, no existe condición alguna. En ambos tratados internacionales por su naturaleza diplomática sólo debe intervenir el Senado de la República en su aprobación.

5. Respecto a los Pactos económicos y comerciales compete al H. Senado de la República aprobarlos por así determinarlo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en consideración del suscrito los convenios internacionales de estas materias podrían ser aceptados por el Congreso de la Unión, mediante la intervención de las dos Cámaras, ya que es el mismo Congreso Federal el encargado de legislar en esos asuntos que son de

competencia exclusiva de dicho órgano, pues si bien los actos jurídicos internacionales no son en sí leyes por no provenir de un proceso legislativo es ley por así determinarlo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al otorgarle la calidad de "Ley Suprema de toda la Unión"; hasta antes de la reforma del artículo 133 constitucional en enero de 1934 se establecía la participación de las dos Cámaras tanto de Senadores y Diputados del Congreso, de esta manera los actos jurídicos internacionales pudieron cumplir en cierta forma el proceso legislativo de creación de leyes que establecen los artículos 71 y 72 de nuestra Ley Fundamental.

6. Los convenios internacionales son aplicables en toda la República por disposición del artículo 133 constitucional, al otorgarles la calidad de Ley Suprema de toda la Unión, previa aprobación del H. Senado de la República.

7. La naturaleza jurídica de los compromisos internacionales son de carácter político, entendiéndose este término como las negociaciones realizadas por los órganos gubernamentales como las embajadas, la Secretaría de Relaciones Exteriores o por el propio Ejecutivo Federal.

8. Si todos los artículos constitucionales tienen la misma jerarquía y deben tener congruencia entre sí, podemos decir que no hubo necesidad de modificar los artículos 89 fracción X y 133 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, porque ellos eran congruentes y no estaban en discrepancia con el numeral 76 fracción I; los dos primeros artículos eran coherentes antes de sus reformas, ya que le otorgaban facultades al Congreso de la Unión para aprobar tratados internacionales sobre las materias que fueran de su competencia, y al Senado de la República por su parte en cuestiones establecidas en su propio numeral y en los que se afecten los intereses de los Estados de la Federación.

9. En opinión del suscrito es erróneo sustentar que el Constituyente de 1917 haya actuado indebidamente al no modificar los preceptos 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por que la facultad de aprobar los convenios internacionales la tiene el H. Senado de la

República, por el contrario actuó correctamente, pues los legisladores consideraron que eran actos jurídicos internacionales diferentes de aquellos a los que tenía competencia el H. Congreso de la Unión mediante la participación de las dos colegisladoras; es decir, la Cámara de Diputados y de Senadores.

10. La reforma hecha al artículo 133 constitucional, base de la presente investigación, se hizo con motivo de la creación de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, pues lo correcto es que de la modificación al artículo antes citado hubiera dado lugar a la ley y no que un ordenamiento legal diera lugar a la reforma de un artículo Constitucional para su aplicación, y más aún que una legislación secundaria diera pie al cambio gramatical del artículo 133 del Código Supremo por no tener ninguna relación con la mencionada ley.

11. El H. Senado de la República -en opinión del suscrito- debe intervenir en los tratados internacionales donde se afecten los intereses de la federación, en convenios diplomáticos y los indicados en su propio numeral 76 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal.

12. Ninguna de las Cámaras del H. Congreso de la Unión debe intervenir en forma particular en las materias que la propia Constitución le otorga competencia al Congreso Federal en donde cabe la participación conjunta de las dos colegisladoras, tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores para tratar los asuntos establecidos en el artículo 73 de la Ley Fundamental y en donde tenga competencia el órgano bicameral.

13. Actuar en materias en las que sólo tiene competencia el H. Congreso de la Unión, es invadir la competencia jurídica de dicho órgano; en consideración del sustentante pueden suscribirse tratados internacionales en el que no nada más intervenga el Senado de la República sino también la Cámara de Diputados, salvo los asuntos que son competencia de aquél.

14. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es superior a los convenios internacionales en virtud de que esta Ley es Suprema, y les da origen y vida a éstos.

15. Los tratados internacionales deben estar de acuerdo con las disposiciones constitucionales y con las leyes que emanen de la propia Constitución; no debe existir compromiso internacional alguno que este en contra de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si lo están, serían nulos y en caso de ser aprobados deben denunciarse.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1997.

_____. La Diplomacia y el Comercio Internacional. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1980.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Novena Edición. México 1994.

COLLARD, Claude Albert. Instituciones de la Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica. México.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. Quinta Edición. UNAM. México 1996.

_____. La Constitución de 1917. Editorial Porrúa. Décima Edición. México 1997.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimaquinta Edición. México 1975.

HERRERA y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Librero-Porrúa. Primera Edición. México 1986.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Décimo Segunda Edición. México 1993.

PERÉZ DE CUELLAR, Javier. Manuel de Derecho Diplomático. Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Política y Derecho. Primera Edición. México 1997.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. (Comp.) Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1987.

PÉREZ LEON de, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa. Decimocuarta Edición. México 1993.

ORTIZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. Editorial Harla. Segunda Edición. México 1993.

ROMERO VARGAS, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Ediciones del Senado de la República. México 1967.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano (1808-1988). Integración Constitucional de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991.

SZEKELY, Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público. UNAM. Tomo I. México 1988.

SEPULVEDA, Cesar. Derecho Internacional. Editorial Porrúa. Decimoséptima Edición Actualizada. México 1996.

SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Cuarta Edición. Editorial Porrúa Hermanos y Cía. México 1963.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1986.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. Editorial Porrúa. Vigésima Edición Actualizada. México 1997.

COMPILACIONES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Problemas Actuales de Derecho Constitucional. UNAM. Estudio Homenaje a Jorge Carpizo. Serie G. Estudios Doctrinales. Primera Edición. México 1994.

LEGISLACIÓN MEXICANA o Colección Completa de la Disposiciones Legislativas Expedidas Desde la Independencia de la República, Ordenada por

los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo V. Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos. Edición Oficial. México 1876.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICAMO. México a través de sus constituciones. Enciclopedia Parlamentaria. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Cuarta Edición. Tomo VIII. México 1996.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICAMO. México a través de sus constituciones. Enciclopedia Parlamentaria. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Cuarta Edición. Tomo IX. México 1996.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICAMO. México a través de sus constituciones. Enciclopedia Parlamentaria. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Cuarta Edición. Tomo XII. México 1996.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. Relación de Tratados en Vigor 1993. Tlaltelolco México 1993.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaria de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Índice General. México. 1972 Año de Juárez.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaria de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo III. México.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaria de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo IV. México.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo VI (1929-1932). México. 1972 Año de Juárez.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo VIII. (1933-1937). México.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo IX. México 1972. Año de Juárez.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo X. México 1947-1948.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo XX. México.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo XXIII. México.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo XXV. México. 1983-1984.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México. Tomo XXXI. México. 1990.

DICIONARIOS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo P-Z. Editorial Porrúa. Séptima Edición. México 1994.

DICCIONARIO DE DERECHO. PINA, Rafael de y/o. Editorial Porrúa Decimoséptima Edición. México 1991.

LEGISLACIONES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa. 121 Edición. México 1997.

Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994.

REVISTAS

HECHOS E IDEAS POLÍTICAS. El Tratado de Libre Comercio en el Marco Constitucional. BARRAGÁN, José. Editorial Crisol. N ° 1. Octubre- Noviembre de 1991.

DIARIO DE DEBATES, de la Cámara de Diputados, correspondientes a la sesión del 19 de diciembre de 1933. Publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México.

DIARIO DE DEBATES, de la Cámara de Diputados, correspondientes a la sesión del 9 de noviembre de 1987. Publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México.

REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo VIII. Abril- Junio de 1946. México.