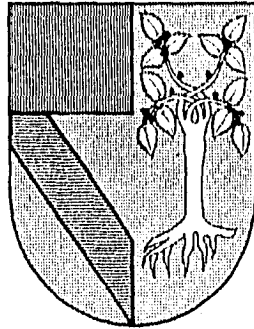


308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho  
Con estudios incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

41  
27



INTERVENCION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS EN LA  
RATIFICACION DE TRATADOS INTERNACIONALES.  
¿POSIBILIDAD FACTICA EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO?

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
AGUSTIN GUSTAVO VALES BALDERAS

DIRECTOR DE TESIS  
LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

México D.F.

Febrero 1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

A mis padres:  
Por su cariño, apoyo y confianza.

A mis abuelas:  
Ana García de Vales.  
Clara Balderas Ayala.

A mi hermana Lourdes.

A mis tíos y primos.

A mis amigos:  
Alejandro Kuri Aus den Ruthen.  
Jorge López Ramírez.  
Felix Palazuelos García Bringas.  
Enrique Zazueta Morineau.  
Enrique Calvo Martínez.  
Adrián Fajardo Castellanos.  
Alejandro Mejía Pachón.  
y a mis demás compañeros que han sido parte importante  
durante mis estudios universitarios.

A Georgina Montes de Oca Flores.

Al Lic. Fernando Ortiz Gómez:  
Por darme la oportunidad de desarrollarme  
en la práctica profesional de mi carrera.

A todos mis maestros de la Universidad Panamericana.

## I N D I C E

INTRODUCCION	1
I. TEORIA GENERAL DE LA APROBACION Y VALIDEZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.	2
a) Ratificación, Consideraciones Generales	2
b) Ratificación de tratados internacionales a nivel de Derecho Comparado	9
Constitución de los Estados Unidos de América	15
VALIDEZ INTERNACIONAL DE LOS TRATADOS SIN RATIFICACION	18
LA RATIFICACION EN EL CONTINENTE AMERICANO	24
DIPLOMACIA DEMOCRATICA	25
II ANTECEDENTES EN MEXICO	28
a) Ratificación de los tratados internacionales a lo largo de nuestra Historia Constitucional hasta 1917	28
b) El Gobierno Provisional y el Imperio	35
PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA	37
III MARCO INSTITUCIONAL EN MEXICO	38
A) Facultades generales del Congreso de la Unión	38
B) Facultades exclusivas del Senado	46
C) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	49
POR QUE LA RATIFICACION DE TRATADOS CORRESPONDE SOLO A SENADORES?	55
ESTRUCTURA BICAMERAL Y UNICAMERAL	57
a) El bicameralismo en México	58
b) Prerrogativas de las Cámaras de Diputados y Senadores	60
REGULACION DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS	61
a) Argentina	61
b) Bolivia	61
c) Brasil	61
d) Colombia	62
e) Costa Rica	62
f) Cuba	62
g) Chile.	63
h) República Dominicana	63
i) Ecuador	64
j) El Salvador	64
k) Guatemala	65

IV	PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 73, 76, 89 Y 133 CONSTITUCIONALES	66
	PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL	68
	CONCLUSIONES	71
	BIBLIOGRAFIA	73

## INTRODUCCION

El presente trabajo se realiza con el fin de verificar si existe la posibilidad de que la Cámara de Diputados pueda intervenir en la ratificación de los tratados internacionales que celebra México, con las naciones extranjeras, ya que constitucionalmente se establece que la ratificación de dichos tratados, está a cargo únicamente de la Cámara de Senadores.

En este trabajo se cuestiona el porque sólo los Senadores pueden ratificar tratados y el porque de la reforma del artículo que en la Constitución de 1857 establecía que la ratificación correspondía al Congreso General.

En la primera parte de esta obra, me refiero a las Facultades tanto de los Senadores, como de los Diputados y de las facultades que tienen en conjunto. Posteriormente, hago referencia a ciertos antecedentes de la ratificación en nuestro sistema jurídico.

Más adelante se tratan el concepto de la ratificación así como sus efectos, para concluir con algunos razonamientos en favor y en contra de que la Cámara de Diputados participe en el proceso de ratificación.

Las ideas que se insertan en el presente trabajo han sido sacadas tanto del Derecho Internacional, como del Derecho Constitucional. El desarrollo y profundización en esas nociones solo se logra con base en un estudio amplio y continuado.

La realidad en la que vivimos, nos impone un imperativo que se refiere a estar preparados para identificar, conocer y resolver los problemas derivados, del tráfico jurídico internacional, lo cual hace necesario tener conocimiento respecto de esta materia, para poder llegar así, a conclusiones como a la que trataremos de llegar en la realización de este trabajo.

I                   TEORIA GENERAL DE LA APROBACION Y VALIDEZ DE LOS  
                      TRATADOS INTERNACIONALES

a) Ratificación. Consideraciones generales.

En los tratados internacionales celebrados entre los Estados soberanos, el consentimiento debe ser expresado por los órganos de representación competentes del Estado. El ius representationis está contenido normalmente en el derecho interno de los Estados.

En México el artículo 89 fracción X de la Constitución Política, otorga esa facultad al Presidente de la República y naturalmente delega esa facultad en los plenipotenciarios que al efecto él señale.

Artículo 89. Son facultades del Presidente de la República:

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

Anteriormente esta misma fracción X establecía que las facultades del Presidente eran: "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la aprobación del Congreso Federal".

De manera que un pacto internacional celebrado por un órgano no competente, carece de validez por falta de consentimiento expresado legalmente. 1

Generalmente la voluntad de cada parte se manifiesta por el procedimiento de la ratificación, aunque no siempre ocurre así. 2

La ratificación de los pactos está sujeta en nuestros días a una serie de requisitos constitucionales. Por ello se hace alusión de eso en los tratados, bajo la fórmula "Una vez que se cumplan las formalidades constitucionales el convenio será ratificado".

La ratificación de los tratados, es la aprobación dada al tratado por el órgano competente del Estado. En nuestro derecho el órgano competente es el Senado.

La práctica de la ratificación arranca desde la Revolución Francesa, o sea, con la organización democrática del Estado.

- 
1. Cesar Sepulveda "Derecho Internacional Público". Ed. Porrúa, 1ª Edición, México 1960 P.p. 96
  2. Max Sorensen "Manuel de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición. México 1973. P.p. 155.



La ratificación es un acto complejo, que comprende varios pasos. Concluido el tratado, se hace llegar a los órganos representativos del Estado. Ese órgano los somete a los procedimientos internos de discusión y aprobación con las recomendaciones y aclaraciones que se juzguen pertinentes. Después se hace la anotación de que ha sido aprobado por el órgano encargado y la declaración del jefe del Estado de que se ratifica el tratado.

En México solía usarse la fórmula: " En el ejercicio de la facultad que me confiere la fracción X del artículo 89 de la Constitución Federal, y con la aprobación del Senado de la República, ratifico y confirmo este tratado en todo y en cada uno de los artículos y prometo en nombre de la República cumplirlo y observarlo y hacer que se cumpla y observe".

Actualmente parece que ha sido sustituida por una más corta. El efecto de la ratificación es hacer nacer, desde ese momento un instrumento válido legalmente.

Originalmente, la ratificación, derivada del mandato del derecho romano, era una mera confirmación por parte del mandante de que su agente, al negociar el acuerdo, no había excedido sus instrucciones.

En esta etapa de la historia, la ratificación era una forma esencial.

Actualmente la ratificación se ha convertido en el trámite esencial por el cual los Estados se obligan mutuamente mediante tratados, no obstante, Estados como los integrantes de la comunidad británica quedan obligados en los Tratados Internacionales, con la simple firma de los mismos, sin necesidad de la Ratificación.

Como ya se dijo, la ratificación era históricamente la forma usual de aprobación. El jefe del Estado no actuaba por sí mismo en la conclusión de los tratados, sino por medio de sus representantes, a los que se les concedía "plenos poderes" en cuanto tales. El soberano se reservaba la facultad de aprobar lo hecho por sus mandatarios o representantes. El instrumento jurídico de que se valía era la ratificación. <sup>3</sup>

Actualmente si una de las partes firmantes de un tratado considera que sus tradiciones o reglas constitucionales lo requiere está en libertad de tratar el acuerdo como un texto que ha sido firmado y que puede o debe ser ratificado. En el caso de nuestra Constitución Política, la ratificación del Senado constituye un elemento esencial en los tratados.

Bynker-shoek sostiene que la ratificación es necesaria siempre.

Al transformarse el orden político, a la caída de las monarquías absolutas (fines del siglo XVIII) entramos plenamente en la doctrina moderna de la ratificación. Con el fin de las Monarquías absolutas y a inspiración de la Revolución Francesa, la soberanía nacional depositada en el pueblo, se actúa a través de un sistema de división de poderes en que puede aparecer como preponderante el ejecutivo o el parlamento. Este último, órgano, de representación popular, va imponiéndose hasta llegar a controlar en la práctica la vigencia de los tratados, al reservarse la autorización al Ejecutivo para ratificar o no la efectiva aplicación práctica del tratado.

---

3. Manuel Díez de Velasco, "Instituciones de Derecho Internacional Público", Editorial Tecnos, Tomo I, Madrid 1973 P.p.90

Los diferentes sistemas internos de ratificación se pueden dividir en la práctica en cuanto grandes grupos: 1) Competencia exclusiva del poder Ejecutivo; 2) Competencia exclusiva del Poder Legislativo; 3) Competencia del Ejecutivo, con previa aprobación obligatoria del Legislativo; 4) Competencia conjunta del legislativo y el ejecutivo. 4

Nuestro derecho se ubica en el número cuatro.

Tratando el tema de los funcionarios que intervienen en la ratificación de los tratados, la teoría básica de la Diplomacia Democrática nos dice que: "El Diplomático, en su condición de funcionario del servicio civil, depende del secretario de relaciones exteriores; este, por ser miembro del gabinete, depende de la mayoría del Parlamento, y el Parlamento, por no ser más que una asamblea representativa, está subordinada a la voluntad del pueblo soberano".

Pocas negociaciones, en el curso de la historia, fueron tan secretas u ocultas como la negociación del Tratado de Versalles, por el presidente Woodrow Wilson (1918), ni siquiera tuvieron acceso a la negociación, los colegas del presidente que formaban parte de la delegación norteamericana, siendo este un pacto público, por cuanto sus términos se divulgaron antes de ser sometidos a la aprobación de la autoridad soberana de los diversos estados signatarios.

Para evitar este tipo de situaciones, se adoptaron dos medidas esenciales:

---

4. Ob. cit. P.p. 91

1) Un requisito inserto como artículo 18 en el Pacto de la Sociedad de Naciones, que dice: "Todo tratado o compromiso internacional que firme, de aquí en adelante, cualquiera de los miembros de la Sociedad, deberá ser registrado inmediatamente en la Secretaría y publicado por esta tan pronto como sea posible. Ninguno de tales tratados o compromisos internacionales será obligatorio mientras no sea registrado en dicha forma".

Desgraciadamente, fuera de la Sociedad quedaron países con la libertad de concluir entre sí tratados secretos.

2) Garantizar el control democrático sobre la política exterior mediante la definitiva alteración de la antigua teoría y práctica de la ratificación, ya que se veía como una cosa normal y corriente y su negación se consideraba como un voto implícito de desconfianza. Actualmente es una solemnidad que pocos países llevan a cabo al celebrar tratados con otras naciones. Hoy día la ratificación de cualquier tratado firmado por un gobierno democrático está sujeta en forma real, no meramente en sentido técnico, a la mayoría de las Cámaras del parlamento.

Con el anterior análisis de los tratados secretos, tratados que no se dan a conocer a la opinión pública, sino hasta que han sido aprobados, nos damos cuenta que la competencia del Poder Ejecutivo en dichas negociaciones, muchas veces va más allá de la competencia del Poder Legislativo, ya que la intervención de este último es mínima.

La crítica a la diplomacia secreta, no significa que se niegue la confidencialidad de la misma. Existe lo que se llama "Integración Silenciosa", que no es otra cosa que una integración entre la economía mexicana y estadounidense de forma más

bien espontánea y poco perceptible, que se viene dando desde el año de 1982 aproximadamente. A partir de 1988 con el Presidente Carlos Salinas, se pasa a un estrechamiento, como lo llama Francisco Aldecoa, de las relaciones de los Estados Unidos de Norteamérica, con México, ya no de manera espontánea, sino como fruto de un plan de gobierno. Esta Integración Silenciosa es un antecedente para llevar a cabo diferentes convenios de tipo internacional, al darse una integración económica y comercial entre dos países. 5

Cabe hacer mención de que la diplomacia se hace casi exclusivamente por diplomáticos y estos gozan en su función de una gran independencia. Aunque las decisiones de política extranjera se adoptan, en última instancia, por el ministro de Asuntos Exteriores y más aún por el Gobierno en pleno, siendo el jefe de misión esencialmente encargado de aplicar las directrices que le son dadas.

El jefe de Gobierno es la autoridad estatal suprema, la existencia de dicho órgano, es independiente de la existencia de la persona física que ostenta el cargo. Es el órgano principal de las relaciones exteriores; el nombra y escoge a los diplomáticos acreditados en el exterior, promulga los tratados y a veces incluso los ratifica tras la autorización del parlamento. 6

Los actos del jefe de Gobierno no parecen imputables al Estado que aquel personifica, sino en la medida en que entran dentro de la competencia que le atribuye el orden jurídico interno. Si no encajan en dicha esfera de competencia ya no son actos del Estado, sino actos privados del individuo jefe del Estado.

- 
5. Francisco Aldecoa Luzarraga.-"Hacia la formalización de la integración silenciosa de México, en los Estados Unidos: El tratado de libre comercio de América del Norte.- Editorial Tecnos, España 1993.
  6. Philippe Cahier "Derecho Diplomático Contemporáneo", Edit. Rialp, México, 1965, P.p.445

b) Ratificación de tratados internacionales a nivel de Derecho Comparado.

Históricamente, la ratificación tiene su origen en la verificación por el monarca de que el contenido del tratado se adecúa a los plenos poderes por éste concedidos a sus representantes.

Con la aparición del constitucionalismo, esto cambia, ya que ahora será el legislativo quien confirme los actos realizados por el ejecutivo antes de que estos se consideren vinculantes para el Estado.

Este planteamiento se lleva casi en todas las constituciones, y aún en tiempos recientes, hablarán de firma refiriéndose a los actos del ejecutivo, y de ratificación al acto del legislativo por el que éste autoriza al ejecutivo a manifestar de forma definitiva el consentimiento del Estado en obligarse por el tratado.

En el caso de España, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, acordara el envío del tratado a las Cortes Generales. <sup>7</sup>

---

7. Alejandro J. Rodríguez Carrón. Lecciones de Derecho Internacional Público.-Segunda Edición.-Editorial Tecnos.-Madrid 1991.

Así acordado, dicho envío se realizará dentro de los noventa días siguientes al acuerdo del Consejo de Ministros, plazo que, en casos justificados, podrá ser ampliado hasta ciento ochenta días. En este último supuesto, y una vez transcurridos los noventa días iniciales, el Gobierno estará obligado a enviar al Congreso una comunicación motivando documentalmente el retraso.

De conformidad con el Artículo 94 de la Constitución Española "la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o Convenios de carácter militar.
- c) Tratados o Convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
- d) Tratados o Convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o Convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios."

La solicitud de autorización se realizará "mediatamente el envío al Congreso de los Diputados del correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros junto con el

texto del tratado o convenio, así como la Memoria que justifique la solicitud y las reservas y declaraciones que el Gobierno pretendiere formular, en su caso."

Obtenida la autorización de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

La autorización de las Cortes es requisito imprescindible para la validez de la emisión del consentimiento del Estado en los supuestos contemplados en el Artículo 94. No obstante lo anterior, otorgada la autorización, no es vinculante para el Gobierno, que retendrá la libertad de vincular o no definitivamente al Estado.

En otro orden de cosas, la autorización de las Cortes se obtiene mediante mayoría simple: mitad más uno de los votos emitidos.

Después de analizado lo anterior, podemos manifestar que en España los tratados o son autorizados por las Cortes o las Cortes son informadas de la conclusión de los mismos, en atención a la deferente naturaleza de cada tratado, excluyéndose la posibilidad de existencia de tratados secretos o de partes secretas de tratados para las Cortes, ya que no podrían generar efectos jurídicos para el Estado Español, pudiendo como mucho, llegar a ser compromisos que vinculen sólo al poder ejecutivo y en la medida en que el poder ejecutivo tuviera tal capacidad.



En ambos supuestos, haya sido necesaria la autorización de las Cortes o la simple notificación a éstas, canjeado o depositado el instrumento de ratificación del tratado, se considerará prestado el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente de forma definitiva y de acuerdo con los términos del tratado.

Tratando el tema respecto de los Estados Unidos, en 1787 había ausencia de un poder regulador del Comercio Internacional.

La necesidad de una constitución en los Estados Unidos se debía a la defensa de los miembros de la Unión, la conservación de la paz pública, reglamentación del comercio con otras Naciones y la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las Naciones Extranjeras. Pero un gobierno cuya constitución lo hace inepto para que se le confíen todos los poderes que un pueblo libre debe delegar en cualquier gobierno, sería un depositario peligroso e indigno de los intereses nacionales. Los poderes se consideraron extensos para el manejo de los intereses nacionales.

Los poderes conferidos al gobierno de los Estados Unidos son:

- 1) Seguridad contra el peligro externo.
- 2) Regulación de las relaciones con países extranjeros.
- 3) Mantenimiento de la armonía entre los Estados.
- 4) Diversos objetos de utilidad general.

- 5) Prohibición a los Estados de ciertos actos perjudiciales.
- 6) Medidas para dar a todos estos poderes, la eficacia debida.

En 1788 la segunda clase de poderes encomendados al gobierno general incluian regular el intercambio con naciones extranjeras, a saber: celebrar tratados, enviar y recibir embajadores, otros ministros públicos y cónsules, definir y castigar los actos de piratería y las infracciones del Derecho Internacional, prohibir la importación de esclavos (desde 1808).

Esta categoría de poderes es un sector obvio ya que para constituir una nación debe ser frente a las demás naciones.

Los tratados pueden ser frustrados como consecuencia de las leyes de los Estados.

Uno de los fines de regular el comercio extranjero, es librar a los Estados que importan y exportan a través de otros, de las indebidas contribuciones que les imponen a los segundos. **8**

---

8. Hamilton, Madison y Jay. "El Federalista".-Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión.-México 1987 p. 179.

En la constitución americana de 1789 hay otras cláusulas como que ningún Estado podrá, sin consentimiento del congreso, imponer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempos de paz, celebrar cualquier convenio o pacto con otro Estado o con una potencia extranjera ó hacer la guerra, a menos que sea efectivamente invadida ó de encontrarse en peligro inminente. En el sistema norteamericano se intenta perfilar una participación activa del Legislativo en política exterior.

A manera de ejemplo, tratándose del veto legislativo en Estados Unidos podemos mencionar el pacto de venta de aviones-radar AWACS con Arabia Saudita en 1981, lo cual hace necesaria la aprobación de las dos cámaras para bloquear una venta o acto del Ejecutivo.

La administración Reagan notificó el 1 de octubre al Congreso de su intención de vender a ese país del Medio Oriente los avanzados aviones radares AWACS. Conforme a la disposición de veto de 1976, la venta de armamento se habría detenido si las dos cámaras, por mayoría de votos, hubiesen emitido una resolución de desaprobación dentro de los 30 días siguientes al recibir la notificación formal de la venta, cuyo importe ascendía a 8.5 miles de millones de dolares. La Cámara de Representantes votó 301-111 en favor de la resolución desaprobatoria pero el Senado la rechazó por cerradísima votación 48-52, con la cual la venta pudo realizarse.

## CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El Congreso está compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes.

Con el Consejo y consentimiento del Senado, el Presidente estará facultado para celebrar tratados, contando con la anuencia de dos terceras partes de los Senadores presentes. Lo anterior lo establece la Constitución en el artículo II Sección 2.

Establece también en el artículo VI que los tratados que se celebren, constituirán Ley Suprema de la Nación. 9

Esta constitución al igual que la constitución vigente de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: "Esta constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a aquellas, así como todos los tratados celebrados ó que se celebren en representación de los Estados Unidos constituirán la ley suprema del país". Tratando lo relativo al congreso, a pesar de la autoridad igual que ha de existir entre la cámara de Senadores y la de representantes en todos los asuntos legislativos, no puede dudarse que la cámara formada por mayor número de miembros gozará de una ventaja nada despreciable. A saber había mayor número de miembros en la cámara de representantes, el poder de esta cámara sobre la hacienda hace que puedan contener la reparación de todo lo agrario. Sin embargo, el número de personas en la cámara, no tiene gran relevancia para darle todo el poder, pues con un número reducido de personas, también se puede representar al pueblo.

La segunda sección de la constitución propuesta facultaba al presidente "por y con el consejo y el consentimiento del senado, para concluir tratados, siempre que los aprueben dos terceras partes de los senadores presentes".<sup>10</sup>

Los electores escogían como senadores a hombres de los cuales ya se habían formado una opinión por lo que el Presidente y los senadores se contarían entre aquellas personas que mejor comprendían y conocían los intereses nacionales. En tales hombres, el poder de concluir tratados puede depositarse tranquilamente.

---

10. ob, cit, p. 272

La aprobación de los tratados debía corresponder a todo el órgano legislativo, no solo a los senadores.

Los tratados afectan al Presidente, al senado y a toda la comunidad, por eso debería participar la cámara de representantes.

La razón de que por qué los tratados se hacen por el ejecutivo y el senado es por la colaboración que debe haber, además de la vigilancia que existe entre uno y otro para la óptima realización de los mismos.

Los que se oponen a la participación de la cámara de representantes en la ratificación de los tratados, dicen que se debe a que no tienen el conocimiento exacto y amplio de la política extranjera, la decisión, el sigilo, y la diligencia ya que es un cuerpo muy variable y muy numeroso para ello. Además, que siendo tan numerosos ocasionarían demasiados gastos en el proyecto.

No obstante lo anterior, con la participación de la cámara de representantes se lograría una mayor seguridad en los tratados, respecto de los ciudadanos.

En el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Octubre de 1814 establecía que la soberanía radica originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, bajo la forma que prescribe la Constitución.

Una de las atribuciones que pertenece al Supremo Congreso era: decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o administrarse la paz: Las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.

No se hablaba de ratificación del senado, sino del Congreso.

#### VALIDEZ INTERNACIONAL DE LOS TRATADOS SIN RATIFICACION

En un gobierno de derecho, la facultad de celebrar tratados requiere, por lo general, el concurso del cuerpo legislativo.

Para comprometer la voluntad del Estado, por medio de tratados, se exige la ratificación del congreso o de alguna de sus Cámaras.

Hay dos corrientes de ideas:

1. Una tesis considera que el tratado tiene validez internacional aunque no haya sido ratificado. Se invoca en su apoyo la distinción que existe entre el Derecho Internacional y el Derecho Nacional, y se considera que según el primero, el jefe del Estado es competente para declarar la voluntad del mismo.

De ahí que cuando ha hecho tal declaración, aunque no esté regularmente formada, compromete la responsabilidad del Estado y éste debe cumplir el tratado. Como los Estados extranjeros solamente tratan con los jefes de los paises que representan, no tienen porque preocuparse de las reglas del Derecho Interno de dichos Estados y que la declaración de su jefe es suficiente y deber ser creída.

La continuidad de las relaciones internacionales exige la presunción de que el jefe del Estado represente la voluntad de la nación. 11

2. La otra tesis considera que las convenciones que realice el jefe del Estado, sin tener en cuenta los límites constitucionales sean nulas, por eso es necesario que el órgano que las celebre tenga la competencia que fijan las leyes del país. En este aspecto, el Derecho Internacional reenvía al Derecho Interno para valorar las atribuciones de quien maneja las relaciones exteriores.

---

11. Isidoro Ruiz Moreno "Tratados Internacionales y su Ratificación", Revista Jurídica Argentina "La Ley", Tomo 41 Enero-Febrero- Marzo-1946, Buenos Aires Argentina, P.p. 923.



Story dice que ningún tratado es obligatorio para el país antes de haber obtenido el asentamiento de las dos terceras partes del Senado.

Si se considera la importancia y la extensión de este poder (el de concertar tratados), no se puede presumir que un pueblo libre quiera confiar a un magistrado sólo, por respetable que pueda ser, el derecho de decidir de una manera definitiva y exclusiva sobre los asuntos que son materia de los tratados.

En los Estados cuya Constitución impone la sanción final de los tratados o de ciertas cláusulas por el Poder Legislativo, la ratificación del Jefe de Estado tiene un aspecto condicional que existe de pleno derecho y que no tiene necesidad de ser formalmente establecida.

Las partes contratantes deben saber que el tratado celebrado por ellas, está subordinado en cuanto a su existencia y a su validez, a la condición suspensiva de la aprobación por el Poder Legislativo en el país con el cual han contratado.

El Derecho Internacional no contiene reglas que confieran este poder a un órgano determinado; se limita a reconocer los órganos declarados competentes por los diversos derechos nacionales. **12**

---

12. Ob. cit. P.p. 924.

Si un tratado ha sido ratificado en violación manifiesta de la Constitución de un Estado, el otro contratante tiene el deber de no invocar dicho tratado.

En el conflicto entre el Derecho Internacional y el Constitucional, la ventaja hasta ahora está de parte del Derecho Constitucional, y existe gran probabilidad que siga existiendo esta ventaja, por que las autoridades administrativas y judiciales aplican las leyes nacionales y no pueden obrar sino en los límites trazados por estas leyes.

Como ejemplo, podemos hablar de la Constitución española, en la cual no se da rango constitucional a los derechos y libertades internacionales en cuanto no estén consagrados en la misma, pero obliga a interpretar los preceptos de esta, de acuerdo con el contenido de los tratados internacionales o convenios que contengan tales derechos o libertades. Es por esto que el precepto internacional queda incorporado al contenido de la propia Constitución, o bien, adquiere rango constitucional, por lo tanto, la solución al conflicto entre derecho interno y derecho internacional, se resuelve encontrando una armonía entre los dos, procurando que los tratados internacionales llenen del mejor modo las lagunas del ordenamiento jurídico interno.

Para Carlos Arellano García, la única manera de mantener la armonía en la comunidad internacional, es a base de una sumisión de los Estados a la norma jurídica internacional. Un Estado débil que pretendiese adoptar una actitud nacionalista ante una potencia poderosa, adquiriría una responsabilidad internacional y ésta se le haría efectiva. Esta manera la

veremos gráficamente al momento de proponer la reforma del artículo 133 constitucional.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, cuyo Decreto de Promulgación se publicó en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1975, parte de la base de la coexistencia de Derecho Internacional y de Derecho Interno cuando en varios preceptos alude a ese Derecho Interno.

Si no hay una norma internacional que proyecte en el ámbito internacional a la norma de Derecho Interno, ésta por sí sola no podrá tener aplicación internacional. Las normas internacionales rigen en el ámbito internacional por sí mismas pero, si pretenden tener vigencia interna, han de sujetarse a la proyección que de ellas haga en lo interno la norma jurídica interna.

Si la norma interna le da prevalencia a la norma interna, las autoridades internas le darán preeminencia a la norma interna pero, el Estado incurrirá en responsabilidad internacional.

El artículo 133 de la Constitución mexicana le da el carácter de norma suprema a los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución. A *contrario sensu*, los tratados internacionales que no estén de acuerdo con la Constitución, no son normas supremas.

En lo interno ha prevalecido el texto constitucional, la norma jurídica interna pero, en lo internacional el Estado incurrirá en responsabilidad.

veremos gráficamente al momento de proponer la reforma del artículo 133 constitucional.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, cuyo Decreto de Promulgación se publicó en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1975, parte de la base de la coexistencia de Derecho Internacional y de Derecho Interno cuando en varios preceptos alude a ese Derecho Interno.

Si no hay una norma internacional que proyecte en el ámbito internacional a la norma de Derecho Interno, ésta por sí sola no podrá tener aplicación internacional. Las normas internacionales rigen en el ámbito internacional por sí mismas pero, si pretenden tener vigencia interna, han de sujetarse a la proyección que de ellas haga en lo interno la norma jurídica interna.

Si la norma interna le da prevalencia a la norma interna, las autoridades internas le darán preeminencia a la norma interna pero, el Estado incurrirá en responsabilidad internacional.

El artículo 133 de la Constitución mexicana le da el carácter de norma suprema a los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución. A *contrario sensu*, los tratados internacionales que no estén de acuerdo con la Constitución, no son normas supremas.

En lo interno ha prevalecido el texto constitucional, la norma jurídica interna pero, en lo internacional el Estado incurrirá en responsabilidad.

Aún entre los países que dan supremacía a la norma internacional se da el caso que, para que la norma jurídica internacional obligue en lo interno se requiere la expedición de una norma interna que le dé obligatoriedad interna a la norma internacional.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional respecto de la norma jurídica internacional contenida en algún tratado internacional; así mismo señala una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional frente a las normas jurídicas constitucionales o secundarias de los Estados de la República.

Unicamente en un equilibrio armónico entre la comunidad internacional y el Estado se halla, pues, la solución del problema que nos ocupa. La conclusión es, que en la esfera internacional una norma de derecho interno contraria al derecho internacional engendra una responsabilidad del Estado, aunque sea de aplicación obligatoria para los órganos y súbditos del Estado.

Los Estados deben interesarse en los límites que impone su Constitución al Jefe del Estado contratante, pues de lo contrario se podrá dar el caso de que una infracción o delito internacional fuera realizado o prometido por el Jefe del Estado, internacionalmente capaz, pero incompetente desde el punto de vista interno.

## LA RATIFICACION EN EL CONTINENTE AMERICANO.

La ratificación es una de las facultades del Senado de la República (artículo 76 fracción 1a. de la Constitución); esta facultad se le dio en virtud de que la Constitución le ha atribuido funciones de carácter internacional además de las nacionales y las que tiene conjuntamente con la Cámara de Diputados; ésta última tiene sus facultades basadas en el derecho interno del Estado Mexicano.

Lo anterior no significa que los Diputados no puedan intervenir en la ratificación de tratados, ya que estos afectan a todos los ciudadanos y la ya mencionada cámara es la representante directa del pueblo soberano.

El artículo 26 de la Convención de Viena, establece que un tratado que esté en vigor, obliga a las partes a su cumplimiento, y este debe ser siempre de buena fe. La aplicación retroactiva de los efectos derivados de un tratado no pueden tener efecto retroactivo, a menos que los contratantes hayan aceptado expresamente esta situación. **13**

---

13. Rogelio Martínez Vera. Derecho Internacional, Edit. Mc. Graw Hill, México 1995. P.p.

## DIPLOMACIA DEMOCRATICA

De los senadores, que son los encargados de ratificar los tratados internacionales, dependen los diplomáticos que intervienen también en las relaciones internacionales. La diplomacia es un elemento esencial en cualquier relación racional entre hombres o entre naciones. Es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación. Más estrictamente, son los procesos y mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo esa negociación.

En nuestra realidad actual, aunque el pueblo es la autoridad soberana que controla en último término la política exterior, ignora casi por completo las responsabilidades que eso entraña. El pueblo soberano no tiene conciencia de su soberanía y no se da cuenta, por lo tanto, de que él mismo ha sido la causa de que esos tratados hayan llegado a firmarse.

La efectividad de toda diplomacia depende de la cantidad de convicción o certeza que inspire; sin embargo, si la política no es comprometedora, su sirviente la diplomacia será también vaga.

A mayor abundamiento, la diplomacia que hasta la primera Guerra Mundial era asunto de ciertas personas y se desarrollaba en el secreto de los gabinetes de los ministros, se ha convertido en una diplomacia abierta.

Mientras la diplomacia tradicional perseguía objetivos esencialmente políticos y tácticos, la actual va tras la consecución de una multitud de objetivos y en especial los económicos.

Si examinamos en que se manifiesta la decadencia de la diplomacia tradicional, comprobaremos que:

- a) El diplomático goza de una autonomía restringida.
- b) El diplomático se ve suplantado por políticos en todas las cuestiones de envergadura.
- c) La diplomacia se desenvuelve mucho hoy día en el terreno técnico y en este campo son los técnicos los que actúan y no los diplomáticos, esto es un pretexto para la no intervención de los diputados, ya que estos tienen poder "deliberante".

Cabe hacer mención que la diplomacia se hizo menos formal y más presionada. La rapidez de las comunicaciones implicó que los diplomáticos tuvieran menos libertad.



Tratando el caso de Estados Unidos, el final de la segunda Guerra Mundial, encontró a este país en el lugar central del mundo cambiado, ya que era la nación más poderosa del mundo. Ni sus ciudadanos ni sus diplomáticos estaban completamente preparados para el profundo incremento de las responsabilidades de la Nación. El mundo se tornó más complejo, y la tarea diplomática, más dificultosa. Los diplomáticos tradicionales se unieron con economistas, planificadores, técnicos, funcionarios de inteligencia y especialistas en asuntos públicos.

El abierto enfoque político de la diplomacia estaba arraigado profundamente en las tradiciones de Estados Unidos. A medida que el país se convirtió en el actor central de los acontecimientos internacionales y a medida que surgieron otras democracias, la diplomacia se tornó en general más pública y más abierta. <sup>14</sup>

---

14. David D Newsom, LA DIPLOMACIA Y LA DEMOCRACIA NORTEAMERICANA, Grupo Editor Latinoamericano, 1a edición, Buenos Aires, Argentina 1988.

## II ANTECEDENTES EN MEXICO

- a) Ratificación de los tratados Internacionales a lo largo de nuestra Historia Constitucional hasta 1917.

### Morelos y la Constitución de 1814

El 6 de noviembre de 1813, el Congreso hizo constar en una acta solemne la Declaración de Independencia.

El primer punto de los Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, establecía que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones.

El punto 16 decía que nuestros puertos debían ser franqueados a las Naciones Extranjeras amigas, pero que éstas no debían internarse al reino por más amigas que fueran y que solo habría Puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarque en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías.

El punto 20 establecía que las tropas extranjeras o de otro reino no pisarían nuestro suelo, y si fuere en ayuda no estarán donde la Suprema Junta.

En el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionando en Apatzingan el 22 de octubre de 1841 en su capítulo II "DE LA SOBERANIA", establecía en el Artículo Quinto: "Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación Nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución".

En el Artículo sexto establecía el decreto que " El Derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.

El Artículo octavo establecía que "cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permite que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establece para la salvación y felicidad común.

En el título II titulado Forma de Gobierno, en el capítulo III:

Del Supremo Congreso, en el artículo 48 se establecía que "El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad."

El Artículo 49 establecía "habrá un presidente y un vicepresidente que se elegirá por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos, los diputados que hayan obtenido aquellos cargos.

El Artículo 52 disponía que "Para ser diputado se requería:

Ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener la suficiente capacidad para desempeñar las funciones de este empleo.

En el Artículo 56 se establecía que "los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años. Estos se contarán al diputado propietario desde el día en que termine el bienio de la anterior diputación, o siendo el primer diputado en propiedad, desde el día que señale el Supremo Congreso para su incorporación, y al interino desde la fecha de su nombramiento. El diputado suplente, no pasará del tiempo que corresponda al propietario por quien sustituye.

El Artículo 59 disponía que "los diputados serán inviolables por sus opiniones, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, por los delitos de herejía y por los de apostasía y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El capítulo IV titulado " DE LA ELECCION DE DIPUTADOS PARA EL SUPREMO CONGRESO " se establecía que el Supremo Congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallan dominadas en toda su extensión por el enemigo. En caso de que un mismo individuo sea elegido diputado en propiedad por distintas provincias, el Supremo Congreso decidirá la elección que haya de subsistir, y en consecuencia el suplente a quien toque, entrará en lugar del propietario de la Provincia, cuya elección quedará sin efecto.

Una de las atribuciones que pertenecía al Supremo Congreso era: decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: Las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación esos tratados.

Al licenciado Ignacio López Rayón, corresponde el mérito de haber formulado lo que parece constituir las primeras bases para la organización constitucional de la Nación. **15**

En México Iturbe firmaba el tratado de Córdoba en Agosto de 1821 con el nuevo Virrey O'Donoghú. México venía a ser independiente.

La Independencia para los Estados Unidos había sido establecida categóricamente en México desde el 24 de agosto de 1821.

---

15. Estudios Sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán.-U.N.A.M.-México, 1964, Primera Edición P.p. 310.

El Derecho político de Norte América en reconocer la Independencia de los países del Sur, dependía solo de la situación del momento, teniendo que demostrar que los pueblos antiguos dependientes de España eran exclusivamente soberanos dentro de sus propios límites territoriales y por lo tanto independientes.

El Ministro Zozaya, enviado a Estados Unidos por México para mejorar las relaciones llegando a ciertos acuerdos y tratados, en octubre de 1822, ya que para diciembre del mismo año decía que la soberbia de los Norteamericanos, no les permitía considerar a los Mexicanos como iguales, sino como inferiores, que su envanecimiento se extendía hasta creer que su capital era el de toda la América, y que lo que les interesaba de los Estados del Sur del Hemisferio era el dinero y no la gente, y por eso si se trataba de tratados de comercio, serían concebidos como unilaterales y no recíprocos.

Del Imperio de Iturbide, se pasaba a una República Federal que quedó establecida más tarde por la constitución de 1824.

Poinsett propuso a Alaman un tratado de límites para que la frontera llegara hasta Nuevo México, pero Alaman propuso que en vista de la situación y de los pocos conocimientos que se tenían sobre la geografía del territorio, se hiciera antes un tratado de comercio.

Poinsett aceptó y fueron comisionados para tratar sobre el convenio de Comercio y amistad por sus respectivos gobiernos, Poinsett, Lucas Alaman y José Ignacio

Esteva, mientras se remitía al problema de límites al Congreso, que decidiría lo que había que hacer y como sería la forma más conveniente para llegar a discutir el tratado.

En las discusiones sobre el tratado de Comercio y amistad, se habló de como combatir el contrabando, sobre el bloqueo de los puertos, sobre los impuestos que debían pagar los buques y las mercancías. En cuanto al término para la ratificación del tratado se pidió seis meses.

La redacción final del tratado se dio el 10 de julio de 1826.

En el curso del año 1828, aprobados los tratados de límites entre México y Estados Unidos y después de ratificados por el Gobierno, se remitieron para su canje al ministro plenipotenciario Mexicano en aquellos estados.

El tratado de Comercio, amistad y navegación también se había discutido en la Cámara de representantes y se estaba en espera de la aprobación del Congreso General.

El tratado de límites llegó a Washington con retraso y fuera del término especificado para que fuera ratificado y el de comercio, tampoco había sido pasado al Gobierno, a pesar del interés en que se cerrara.

En Mayo de 1829, el tratado de límites estaba todavía en manos del encargado de negocios en Washington y el de Comercio en la Cámara de Senadores de México.

En esta forma, se fue prolongando la situación poco clara hasta que dieron comienzo los sucesos de Texas.

El problema fronterizo de México y la guerra de Texas, momento culminante de éste problema, son en realidad una continuación y un desarrollo del mismo problema heredado de la época colonial.

Tratando el tema de las relaciones de México, con el Vaticano, el 14 de febrero de 1825, la comisión de relaciones presentó ante la Cámara de Diputados, un dictamen que resumía lo que se debía pretender de las relaciones con el Vaticano:

- 1) Pedir autorización para el uso del Patronato.
- 2) Que los obispos continúen con sus facultades por 20 o más años.
- 3) Que su Santidad agregara Chiapas a la Cruz Arzobispal de México.



La Cámara de Diputados aprobó el dictamen en todos sus puntos, pero no hizo lo mismo la de los senadores, que lo retraso durante todo un año, acabando por redactar uno completamente nuevo que apareció en marzo de 1826, en el sentido de que la Iglesia quedaba intervenida por el Estado. <sup>16</sup>

El 29 de noviembre de 1836, la Independencia de México queda reconocida ante el Vaticano.

b) EL GOBIERNO PROVISIONAL Y EL IMPERIO.

Tan pronto como quedó instalado el Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, este se reservó el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión lo que significaba que tenía tanto el poder Constituyente como el Legislativo Ordinario.

---

16. Consultese a Pedro López-Gallo, RELACIONES DIPLOMATICAS ENTRE MEXICO Y LA SANTA SEDE, Editorial Ediciones el Caballito, México 1990.

En esta última función el Congreso carecía de normas. Iturbide consideraba que la autoridad provisional, cuando reconoce una asamblea encargada de constituir, no debe confirmarle más que esta función, y reservarse el derecho de hacer mover la máquina, hasta el momento de su completa renovación. La amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos Cámaras, a pesar de que Iturbide le recordó el día de su instalación que tal era lo prescrito por la convocatoria.

Las desavenencias entre el congreso e Iturbide, culminaron en la disolución del primero, por ordenes del segundo, el 31 de octubre del 22. En su lugar, Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo congreso, en proporción a las provincias.

A principios de marzo del 23 Iturbide reinstaló el disuelto congreso.

El Congreso consideró el 8 de abril, ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba, y el decreto de 24 de febrero de 22, quedando la Nación en absoluta libertad para

constituirse como le acomode. El Ejecutivo se depositó en una junta de tres miembros.

Los diputados que componen el segundo congreso Mexicano instalado el 24 de febrero de 1822 declaran que: no conviniendo queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y el Judiciario declara el Congreso que se reserva el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judiciario en los tribunales que actualmente existen.

#### PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA

La Nación ejerce sus derechos por medio:

- 1) De los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo Legislativo.
- 2) Del cuerpo legislativo que decreta las leyes.
- 3) Del Ejecutivo que las hace cumplir.
- 4) De los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales.

- 5) De los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios.

Los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional del senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.

Las bases para las elecciones serán: para el cuerpo legislativo, un individuo por cada sesenta mil almas, para el senado, tres individuos propuestos por cada junta electoral de provincia.

El artículo tercero establece que "el cuerpo Legislativo o Congreso Nacional se compone de diputados, inviolables por sus opiniones debe instalarse y disolverse el día preciso que señale la Constitución, discutir y acordar en la forma que señale ella misma, dictar las leyes que exija el bien nacional, nombrar cada cuatro años a los individuos del cuerpo ejecutivo, aprobar los tratados de alianza y comercio, crear un tribunal compuesto de individuos de su seno para juzgar a los diputados de los Congresos provinciales en los casos precisos que determinarán una ley clara y bien meditada, limitarse al ejercicio de las atribuciones que le designe la Constitución.

### III MARCO INSTITUCIONAL EN MEXICO

#### A) FACULTADES GENERALES DEL CONGRESO DE LA UNION.

Los poderes para celebrar tratados, aunque nunca estuvieran nombrados en la Constitución, tendrían que estar depositados en el gobierno federal, como una necesaria concomitancia con la nacionalidad.

En los términos de la adición al artículo 133 Constitucional hecha en el mes de enero de 1934, los tratados internacionales, para formar parte de la Ley suprema de toda la Unión, deben estar de acuerdo con la Constitución Política Federal.

Las relaciones exteriores, o sea las que se desenvuelven entre entidades igualmente soberanas, en cuanto tales relaciones se manifiestan o se concretizan en actos jurídicos de la más variada naturaleza, han de participar en aquellas los órganos titulares mismos de la soberanía, o bien aquellos órganos en que esté depositado su ejercicio o se encuentren capacitados para representar al Estado en su unidad total frente al exterior.

Haciendo referencia a la Constitución de Apatzingán, promulgada el 24 de octubre de 1814 bajo el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, cuyos principios y doctrina en materia de las relaciones internacionales fueron resumidos, con gran elegancia, bajo el rubro El Numen Internacionalista de Morelos, disponía en su artículo 44, que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo lo era el Supremo Congreso Mexicano.

La superioridad jerárquica del Congreso por su misma calidad de depositario exclusivo del ejercicio de la soberanía popular como representación nacional, según se declara en el artículo 5o., se manifiesta, en forma evidente y como consecuencia lógica, en las atribuciones del Poder Legislativo.

Corresponde al Supremo Congreso, según el artículo 104:

Nombrar los ministros públicos que con el carácter de embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones, y conforme al artículo 108: Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz, las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.

Conforme a la constitución de 1824, el Poder Legislativo compuesto por una Cámara de Diputados y por un Senado, tenía señalados ciertos objetivos fundamentales en su actuación.

Ya en la relación con las facultades del Congreso General consignadas en el artículo 50 está la de "arreglar el comercio con naciones extranjeras", y "dar instrucciones para celebrar concordatos en la silla apostólica", aprobarlos para su ratificación.

El Congreso tenía una intervención previa en la celebración de los concordatos, pero ella no se hizo extensiva a los tratados, ni se autorizó al Legislativo para fijar las bases a que debiera sujetarse el Poder Ejecutivo en la concertación de los mismos.

Quedó resuelto por nuestro constituyente, que el órgano legislativo al que se atribuye la función de aprobar los tratados que celebre el ejecutivo, puede no aprobarlos, pero no puede modificarlos.

Se atribuyó la aprobación de los tratados al Congreso en sus dos cuerpos, y de esta manera no se siguió en este punto al modelo norteamericano, de conceder tal facultad al Senado.

El Dr. José Ma. Luis Mora formula la pregunta de: ¿Por qué el Poder Legislativo debe aprobar los tratados que celebren con las potencias extranjeras?, y da esta contestación "Por que siendo ellos, una vez celebrados, ley que obliga a los súbditos de la nación, no pueden tener fuerza obligatoria, si no están sancionados por el poder a quien corresponde legislar.

En virtud de que las dos cámaras integrantes del Congreso General participan de las mismas tareas, no existen en nuestra primera Constitución Federal disposiciones sobre facultades exclusivas de dichos cuerpos legisladores, como si las hay en nuestra Constitución de 1917 y existieron en la del 57 a partir de las reformas de 6 de noviembre de 1874 en que se restableció el Senado de la República.

La Carta Magna sancionada el 5 de febrero de 1857 organizó el Poder Legislativo Federal en una sola Cámara, la de Diputados o representantes elegidos sobre la base de la población.

Entre las materias del Congreso de la Unión enumeradas en el artículo 72, encontramos en su fracción XIII, la facultad de aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo, así como las otras que estaban ya señaladas en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

En la sesión de 8 de octubre de 1856, al discutirse la fracción 8a. del artículo de proyecto de constitución referente a las facultades del Congreso General, que atribuía a este la aprobación de los tratados y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo, la fracción 22 del mismo artículo del proyecto decía: "para dar instrucciones para celebrar tratados". 17

No obstante que al restablecerse el Senado de la República por virtud de dichas reformas, se atribuyó a la Cámara Federal una serie de facultades como exclusivas, entre ellas las que en materia de relaciones exteriores correspondían al Congreso unicameral, no se hicieron las correspondientes supresiones de esas facultades en el artículo 72 que enumera la competencia del congreso; por lo que resultó que, simultáneamente, unas mismas atribuciones correspondían tanto a las dos cámaras en forma conjunta, como al Senado de modo exclusivo.

Defecto tan grave de técnica legislativa cometido en nuestra ley fundamental, no tuvo mayores consecuencias, por el burdo remedio de aceptarse que en un mismo texto vigente pudieran convivir las normas derogadas y sus correspondientes derogatorias, o por el igualmente absurdo de considerar que preceptos referentes al conjunto legislativo quedasen sujetos a excepciones establecidas en favor de solo una asamblea.

---

17. Antonio Martínez Baez "El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores" P.p. 61



En el mismo defecto de técnica se incurrió al mantenerse en el artículo 85, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, la referencia al congreso, cuando se atribuyó en forma exclusiva a la Cámara de Senadores cierta participación en los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules y jefes militares y empleados superiores de hacienda, y también en mantenerse en el artículo 126 que incluye entre la ley suprema de toda la unión a los tratados internacionales, la referencia a la ratificación de estos por el Congreso Federal atribuida exclusivamente al senado.

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 esos tratados sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados (Donde).

Existen opiniones doctrinales de autores próximos a las reformas constitucionales que restablecieron el bicameralismo, que discrepan en cuanto a los motivos de la participación del Senado en la celebración de los tratados internacionales.

En un franco error, el texto de la fracción X del artículo 89 mencionaba que los tratados con las potencias extranjeras habían de someterse a la ratificación del Congreso, en vez de el Senado, como correcta y originalmente se dispuso en la fracción I del artículo 76. Sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1988, dicho error no solo fue corregido sino que se

incorporaron siete principios que deberán observarse por el Presidente de la República en la conducción de la política exterior:

- a) La autodeterminación de los pueblos.
- b) La no intervención.
- c) La solución pacífica de controversias.
- d) La igualdad jurídica de los estados.
- e) La cooperación internacional para el desarrollo.
- f) La lucha por el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz y
- g) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

La inclusión de los principios de la política exterior se debería correlacionar con la tendencia de reconocer la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno. La Constitución de 1917, asumió en el artículo 133 la primacía de la Constitución sobre los tratados. La Convención de Viena de 1969, de la que México es parte, indica que un tratado no puede invalidarse bajo el argumento de que sus disposiciones están en contravención con el orden jurídico interno. En la Convención prevalece la tendencia de que el derecho internacional se encuentra jerárquicamente en un punto superior al derecho interno.

La reforma puntualizó que corresponde al senado aprobar los tratados internacionales que celebre el ejecutivo federal y que la responsabilidad de dirigir la política exterior recaerá en este último, subsanando el referido antiguo error.

Los tratados sin embargo, son hechos por el Presidente y están sometidos al poder de veto de una minoría de sólo la Cámara Alta. Por supuesto, muchos tratados no son autoejecutivos, sino que requieren de una legislación que los cumpla para proporcionar fondos y de una maquinaria administrativa que los aplique, lo que proporciona a la Cámara una voz aunque indirecta, lo mismo que en otros aspectos de la conducción de las relaciones exteriores.

La participación del senado en la aprobación de los tratados con las potencias extranjeras, en principio parece atinada, ya que dicha cámara es más adecuada por el reducido número de sus miembros y por otros datos de su integración, para discutir los asuntos exteriores, aunque se haya criticado que por convertirse los tratados en la ley suprema de toda la unión no participe en la aprobación de ellos la Cámara Popular. Sin embargo, debería haberse copiado la norma del modelo de que para la aprobación de los tratados, es necesaria una votación afirmativa de dos terceras partes del número de senadores que forman el quórum de asistencia, además de que convendría agregar como adición al artículo 133 constitucional, un párrafo que establezca que el Senado, al examinar un tratado internacional, podrá acordar someterlo también a consulta popular, y si el sentido de ella es contrario, el Senado se abstendrá de refrendarlo o aprobarlo, así como tampoco aprobará los tratados que sean contrarios a los principios normativos de derecho internacional establecidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución mexicana. 18

---

18. Emilio Krieger "En defensa de la Constitución".-Editorial Grijalbo, México, 1994.-P.p. 154.

## B) FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO.

En México en el pasado inmediato se ha notado una tendencia cada vez más creciente, por reformar el órgano legislativo, hacerlo más operativo y dinámico. Pero este esfuerzo ha sido irregular y disparejo; únicamente ha enfocado sus esfuerzos a fortalecer una de las dos Cámaras que conforman el sistema bicameral mexicano. La Cámara de Diputados ha tenido reformas importantes: una de las más importantes, la reforma de 1977 modificó los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales para permitir la integración de una verdadera Cámara Pluralista a través de la adopción de un nuevo sistema representativo: el mixto con dominante mayoritario, además, dicha reforma convirtió en facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión anual de la cuenta pública antes realizada por las dos Cámaras.

El Senado ha permanecido prácticamente inmutable; una reforma le otorgó la facultad de analizar la política exterior del Ejecutivo; hasta el momento no es posible medir el alcance y significado de tal facultad, ya que el Ejecutivo tiene amplia influencia dentro del Senado y no existe una división u oposición entre ambos.

Ambas Cámaras, en México, se presupone que deberían tener poderes similares; el hecho de que existan facultades exclusivas para cada Cámara no es otra cosa que la aplicación del principio de la división del trabajo y, por otro lado, una

reminiscencia histórica que no es otra cosa que un producto del sistema unicameral de 1857.

En todo caso, si se otorga preeminencia a la Cámara de Senadores, será por ser estos electos en una circunscripción electoral más amplia y por ser más larga la duración de su período, pero esto no significa que la Cámara de Diputados no pueda gozar de la misma preeminencia, ya que aunque la representación de los diputados también sea débil, es más plural que la senatorial y conviene más al aprobar los tratados.

Hay que aclarar que la maniobra de abrir las puertas del Congreso a los partidos de oposición, no resuelve el problema del control del Ejecutivo sobre el Legislativo, pues se mantiene el principio de un partido con mayoría en ambas cámaras, que no es otro que el partido del Estado, cuya orientación y dirección ejerce el jefe del Ejecutivo.

Teóricamente, en el ordenamiento constitucional mexicano, las dos Cámaras tienen igual jerarquía.

El Constituyente de 1857 decidió suprimir la institución del Senado; depositó el ejercicio del poder legislativo federal en una sola asamblea de representantes.

El dictamen aprobado por el Constituyente, aceptó que el Senado, no era esencial ni indispensable en un estado federal.

El Presidente Juárez, a través de la Ley del Convocatoria de 1867 intentó, infructuosamente, restablecer el Senado. Las razones por las que se buscó su restablecimiento, no fueron de carácter doctrinal. No se consideraba al Senado, institución imprescindible para el buen funcionamiento de un estado federal; las razones fueron políticas. La división del legislativo federal en dos Cámaras trajo consigo un lógico debilitamiento de la unidad y fuerza políticas del Congreso, ya que al tener influencia el Ejecutivo dentro del Senado, esta no sería tan marcada si existiera una sola asamblea en donde hubiera una mayor oposición o un tope al voluntarismo del Ejecutivo.

Esa era la fórmula política con la que el gobierno juarista trató de superar los constantes enfrentamientos con el órgano legislativo, enfrentamientos estériles, pero que le restaban autoridad y le impedían el ejercicio normal de sus funciones.

El restablecimiento del Senado respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el tipo congresional en lugar del presidencial que era el consagrado en la Ley Fundamental mexicana de mediados del siglo pasado.

El status jurídico de los Diputados y Senadores es sustancialmente el mismo.

Mientras la Cámara de Diputados asume las demandas democráticas de representación de la voluntad popular como expresión mayoritaria y contingente, el Senado opone una representación más profunda de la nación y menos sujeta a variaciones. Cumple así con atenuar diferencias regionales, demográficas, de riqueza y de influencia. 19

C) FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Dentro de las facultades exclusivas de los Diputados, se encuentra la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

---

19. "Política y Procesos Legislativos". Coloquio. Senado de la República. LII Legislatura UNAM. P.p. 355.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 82 constitucional, debiendo comparecer el secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Además la Cámara de Diputados funge como Cámara de origen para aprobar las iniciativas de ley que mande el Ejecutivo, las legislaturas de los Estados, o las diputaciones de los mismos.

En cualquier tratado internacional se tiene que legislar acerca de los efectos que tendrá en el país sus disposiciones, por lo que en este caso la Cámara de Diputados tiene cierta intervención en dicho tratado, ya que interviene en la aprobación de las leyes que lo van a regular en nuestro país. Como ejemplo de la legislación que se lleva a cabo en la celebración de un tratado internacional, podemos mencionar:

1) La nueva ley de Nacionalidad, la cual no abarca los derechos y obligaciones de los extranjeros, los cuales sí estaban contemplados en la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20 de enero de 1934; tampoco se incorporaron en otro ordenamiento legal, lo cual no va acorde con el dinamismo que caracteriza al ámbito internacional y en caso de algún tratado o convenio internacional puede causar algunos problemas en la regulación del mismo. 20

---

20. Revista ARS IURIS, Instituto de documentación e investigación jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Tomo 11 México. 1994. P.p. 270



2) Con las reformas al Código de Comercio de 1993, se adopta la Ley modelo de Arbitraje de Uncitral. La Comisión para la Unificación del Derecho Mercantil Internacional de la ONU, ha tenido como objetivo el unificar las legislaciones en materia de arbitraje comercial internacional. Esta ley también ha sido adoptada con ciertos cambios en Canadá y Estados Unidos.

De las reformas del Código de Comercio publicadas el 22 de julio de 1993, podemos comentar que las nuevas disposiciones sobre el arbitraje comercial, se aplicarán al arbitraje comercial nacional y al internacional cuando el lugar del arbitraje se encuentre en el territorio nacional, salvo lo dispuesto en tratados internacionales de que México sea parte.

Con la adopción de la Ley modelo de Uncitral en México, se desarrolla el uso del arbitraje internacional, y por lo tanto, México pasa a formar parte de los países que cuentan con una legislación moderna sobre la materia, lo que sin duda sirve para el desarrollo del comercio internacional.

3) La Ley de Comercio Exterior de 13 de julio de 1993, se ocupa de las prácticas desleales de comercio para prevenir los riesgos que se presentan, por ejemplo, al ingresar nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En el Tratado de Libre Comercio, el capítulo XIX trata de las prácticas desleales del comercio.

Esta ley se elaboró para estar más acordes con el futuro inmediato de nuestro comercio exterior.

4) La Ley de Extradición internacional pone límites a situaciones que se pueden prolongar, frustrando la necesidad de que el trámite de extradición se haga en forma rápida, ya que el reclamado o su legítimo representante tienen un término de quince días para interponer amparo, impugnando la resolución que conceda la extradición. Ojalá esta mejora pudiera aplicarse en el seno de nuestro sistema penal.

5) Con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1993, tenemos una mayor transparencia en los procedimientos de licitación y contratación, simplificando dichos procedimientos y permitiendo la coexistencia de tratados internacionales que abarquen estos aspectos.

6) La extensa frontera entre México y Estados Unidos, ha generado conductas como secuestros, censurables a la luz del derecho internacional. Posiblemente el Tratado celebrado entre México y Estados Unidos para prohibir los secuestros transfronterizos de noviembre de 1994, no acabe con esos actos delictivos, pero es testimonio de la intención de ambos gobiernos para prohibirlos y castigar a toda persona que los cometa. Con este tratado, las autoridades judiciales tendrán el apoyo del derecho internacional para poder actuar

Se debería regresar al modelo bicameral en el que ambas Cámaras aprobaran los tratados, ya que, aunque la Cámara de Senadores representa a las entidades federativas, la de Diputados representa al pueblo que es el soberano y es sobre el que recae el tratado internacional, aunque a veces la gente no tenga conocimiento de la celebración de un tratado, ya que la soberanía popular no está

del todo razonada por la población. El pueblo debe darse cuenta de sus responsabilidades y de que es el titular de la soberanía nacional.

Cuando en 1874 se implantó el bicameralismo, fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso constituido hasta entonces por la Cámara única, a fin de distribuirlas como exclusivas entre ambas.

El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas a las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que "inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular", y a la de Senadores de "las que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo".

Priva ese criterio cuando a la Cámara popular se encomiendan ciertas funciones relacionadas con los fondos públicos, por estimarse generalmente que a dicha Cámara incumbe el conocimiento de lo que, como la recaudación de contribuciones, es más oneroso para el pueblo. 21

---

21. Felipe Tena Ramírez "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, México 1993.

En mi opinión, la celebración de un tratado internacional también afecta al individuo como tal, además de afectar a los Estados, por lo que la ratificación debería llevarse a cabo por ambas Cámaras, para que así el pueblo esté debidamente representado en la celebración del mismo.

En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes del partido del gobierno. Resultaría muy difícil y minucioso descubrir o medir su poder frente al Presidente.

Para medir el poder del Legislativo frente al Ejecutivo es preferible en todo caso tomar en consideración los actos de la Cámara de Diputados, donde hay por lo menos alguna oposición. **22**

Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de Ley enviados por el Ejecutivo en el período 1935-1959 (Cárdenas y Avila Camacho), tanto al finalizar el primer año del período presidencial heredado (el Presidente gobierna los tres primeros años con la legislatura que le dejó su predecesor), como al llevarse a cabo el primer período de sesiones de la Cámara renovada nos encontramos con que en este último período, las aprobaciones por unanimidad de votos, van disminuyendo.

---

22. Consultar a Pablo González Casanoba, LA DEMOCRACIA EN MEXICO, Serie Popular Era.

A pesar de esta tendencia, el sistema de equilibrio de poderes no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo. Su función es simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico. Quizá por ello, el status de diputado es el que está más violentamente expuesto al humorismo y la caricatura políticos.

#### ¿ POR QUE LA RATIFICACION DE TRATADOS CORRESPONDE SOLO A SENADORES ?

El Congreso Norteamericano podía establecer una reglamentación que hiciera imposible que un Estado violara la prohibición de las leyes de otro por medio de los canales del comercio interestatal.

El Congreso podía actuar para ayudar a aplicar las leyes estatales prohibitivas.

La cláusula sobre comercio da al Congreso autoridad para consentir las leyes estatales que rijan al comercio. La Suprema Corte ha dicho que el Congreso tiene el indudable poder de definir de nuevo la distribución de autoridad sobre el comercio interestatal. Puede permitir a los Estados que reglamenten el comercio de un modo que de otra manera no sería permisible.

El Congreso no solo puede ampliar, sino también reducir el campo de la acción estatal permisible. Puede excluir la reglamentación estatal aún en las materias de interés peculiarmente local que afectan, no obstante al comercio internacional.

Si el Congreso actúa en efecto de tal manera que excluya la reglamentación estatal en un campo determinado, debe darse cumplimiento a sus propósitos en este punto.

En el caso de Argentina, el Gobierno Federal puede:

Manejar en forma concentrada, exclusiva y excluyente las relaciones exteriores federales; dicho manejo se produce de la siguiente forma:

- 1) La negociación y firma del tratado está a cargo del Presidente de la República y (o) de sus plenipotenciarios.
  
- 2) La aprobación o rechazo del tratado está a cargo del Congreso: La aprobación o rechazo es una intervención democrática en la relación internacional, dirigida a confirmar el carácter de ley suprema que la Constitución reconoce al tratado.

- 3) La ratificación del tratado (como función de convalidación) es un acto ulterior e independiente de su aprobación, a cargo del Poder Ejecutivo; el Presidente "concluye" tratados. Concluir no es solo negociar, sino también dar por finalizado o terminado el trámite de celebración del tratado.
  
- 4) La publicación de la ratificación debe ser hecha en el Boletín Oficial: por aplicación de la forma republicana de gobierno.
  
- 5) El canje de las ratificaciones (en los tratados bilaterales) y el depósito de un cierto número de las mismas (en los tratados multilaterales) es condición necesaria para la entrada en vigencia de los tratados; por ello, es conveniente que dicha circunstancia sea puesta en conocimiento del público aunque su no publicación, no enerva la validez de la nueva norma jurídica.

#### ESTRUCTURA BICAMERAL Y UNICAMERAL.

Hacer referencia al bicameralismo es remitirnos a sus orígenes en el Siglo XIV, en Inglaterra, donde el parlamento británico fue dividido en dos asambleas, atendiendo a la estratificación social; por un lado, la Cámara de los Lores ó Cámara Alta asumió la representación de la aristocracia y la nobleza; mientras

que la Cámara de los Comunes ó Cámara Baja fue la encargada de representar a la burguesía.

El bicameralismo que la ha seguido como modelo, el sistema inglés ha sido empleado por distintos países, dando a cada una de las dos asambleas diferentes conjuntos y funciones, ya sea considerando a la Cámara Alta como conservadora y a la Cámara Baja como progresista o, en otros términos, al Senado como representante del federalismo y a la Cámara de Diputados como representante de la nación.

El Unicameralismo implica la existencia de un sólo órgano legislativo, integrado por una asamblea, elegida generalmente por sufragio directo.

Son pocas las naciones que han adoptado el unicameralismo, debido a que el sistema bicameral parece más eficaz, lo que ha hecho que casi todas las naciones se inclinen por él para integrar sus parlamentos.

a) El Bicameralismo en México:

El Sistema Bicameral fue instituido en este país por los constituyentes de 1824. La Constitución de 1857 rompió con la tradición bicameral al depositar el poder legislativo en una sola Cámara, suprimiendo la Cámara de Senadores. 23

Benito Juárez, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugno por el restablecimiento del Senado.

---

23. Francisco Berlín Valenzuela "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica. P.p. 278.



En 1867 fue promovido el restablecimiento del Senado, que fue logrado siete años después, a iniciativa del entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quién fundamentó sus argumentos al sostener que la institución senatorial sirve para combinar en el poder legislativo el elemento popular y el elemento federativo.

A partir del 1874 fue reinstaurado en nuestro sistema legislativo el bicameralismo según el modelo norteamericano.

La Constitución Mexicana de 1917 dispone de la organización bicameral del Poder Legislativo en su artículo 50.

El sistema Bicameral en México comprende distintas funciones para el Congreso de la Unión, según la Constitución:

- a) Separada y sucesivamente (la elaboración y aprobación de leyes).
- b) Conjunta y simultáneamente.
- c) Separada y no sucesivamente (facultades exclusivas de cada una de las Cámaras) y
- d) Separada y no sucesivamente pero que no constituyen facultades exclusivas (nombrar a sus empleados y dictar sus reglamentos internos).

El Bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.

Los actos solemnes y de protocolo son los que con mayor frecuencia originan la reunión conjunta de Cámaras en México, mientras que en Venezuela son más frecuentes las sesiones conjuntas.

b) Prerrogativas de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Es pertinente precisar la diferencia entre los términos "facultad" y "prerrogativa". La palabra "facultad" sirve para expresar un derecho subjetivo, una atribución jurídica conferida a un particular o la posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo. Mientras que la "prerrogativa" implica una atribución de alguno de los poderes del Estado en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás.

Las prerrogativas del Senado son diferentes a las de los Diputados; por ejemplo, la aprobación de los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión (se encuentra bajo esta disposición el Tratado de Libre Comercio) y el análisis de la política exterior.

Regulación de los Tratados Internacionales en las Constituciones Latinoamericanas.

- En la Constitución Argentina, como atribuciones del Congreso, está la de celebrar Tratados Internacionales, según el artículo 67 en su punto 19 que establece "aprobar o desechar los tratados concluidos en las demás naciones y los concordatos con la silla apostólica...". 24

- La Constitución de Bolivia establece como atribuciones del Poder Legislativo, en su artículo 59 en la fracción 12a., la de "Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales". En el artículo 96 establece como atribuciones del Presidente de la República en su fracción 2a., la de "negociar y concluir tratados con naciones extranjeras, canjearlos, previa ratificación del Congreso. Por lo que se concluye que dicha ratificación no compete a una Cámara en particular. 25

- En la Constitución Brasileña, en el artículo 44 se establece como competencia exclusiva del Congreso Nacional, "resolver definitivamente sobre los tratados, convenciones o actos internacionales, celebrados por el Presidente de la República", lo anterior lo establece la fracción I del artículo mencionado, y en el artículo 81 fracción X se establece como atribución del Presidente de la República la de celebrar tratados, ratificados por el Congreso. 26

---

24. "Las Constituciones Latinoamericanas" Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM", P.p. 636

25. Ibidem.

26. Ibidem.

- La Constitución Colombiana, establece en su artículo 76 fracción 18 como atribución del Congreso, "aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados", y por medio de esto obligarse a crear instituciones supranacionales para consolidar la integración económica con esos Estados. Esta autorización no se establece como atribución de una de las Cámaras. **27.**

En el artículo 120 fracción 20 se establece como facultad del Presidente la de celebrar tratados internacionales que se sometan a la aprobación del Congreso.

En la Constitución de Costa Rica se establece que la asamblea Legislativa se comprende de 57 Diputados y en el artículo 121 se establece como atribuciones de dicha asamblea, la de "aprobar o improbar tratados internacionales", para lo cual se requiere votación no menor de los 2/3 de la totalidad de sus miembros. No requieren aprobación legislativa los protocolos de menor rango derivados de tratados internacionales.

Los tratados son atribuciones conjuntas del Presidente y la asamblea Legislativa. **28**

- La Constitución de Cuba prevé un Consejo de Estado, que es el órgano de la asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período de sesiones. Dicha Asamblea Nacional esta compuesta por diputados elegidos por las Asambleas Municipales del Poder Popular.

---

27. Ibidem.

28. Ibidem.

El Consejo de Estado tiene entre sus atribuciones la de ratificar y denunciar Tratados Internacionales, como lo establece el inciso m) del artículo 88 de la Constitución. No existe la Cámara de Senadores. **29**

- En la Constitución de Chile como facultades especiales del Presidente de la República, el artículo 32 en su fracción 17a. establece la de "concluir firmas y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso...." por lo cual, se observa que la facultad de ratificar los tratados, la tiene el mismo Presidente.

Se establece como atribución del Congreso, en el artículo 50 fracción I, la de "aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación". **30**

- En la Constitución de la República Dominicana, se establecen como atribuciones del Congreso, en el artículo 37 fracción 14 la de "aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo".

El artículo 55 establece que corresponde al Presidente de la República: fracción 6a. "... celebrar tratados con las naciones extranjeras, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin la cual no tendrá validez ni obligación a la República". **31**

---

29. Ibidem.

30. Ibidem.

31. Ibidem.

- La Constitución de Ecuador, el Congreso Nacional está integrado por Diputados, en el artículo 78 inciso f) se establece como atribución del Presidente de la República la de "... celebrar tratados internacionales; ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional. En esta Constitución se establece que el Presidente ratifica los tratados internacionales. 32

- El Salvador, en su Constitución, establece que la Asamblea Legislativa se compone por Diputados y en su artículo 131, se encuentran las atribuciones de dicha Asamblea Legislativa; en el punto 7o. se establece como atribución la de "ratificar los tratados que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación.

La sección tercera habla específicamente de los Tratados y en el artículo 147 se establece que para la ratificación de todo tratado, será necesario el voto de las tres cuartas partes de los Diputados electos, por lo menos.

Como facultad del Presidente, se establece en el artículo 168 fracción 4a. la de "celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, y vigilar su cumplimiento". 33

---

32. Ibidem.

33. Ibidem.

- En la Constitución de Guatemala el Congreso de la República está integrado por Diputados. Entre las atribuciones del Congreso, el artículo 171 inciso L) establece una de ellas que es la de "aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios, o cualquier arreglo internacional. No se especifica quien ratifica los tratados internacionales. 34

La mayoría de las Constituciones Latinoamericanas establecen la aprobación del Congreso y no hablan de la ratificación, por lo que es difícil apreciar con claridad si con la aprobación se refieren también a la ratificación.

---

34. Ibidem.

IV. PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 73, 76, 89 Y 133  
CONSTITUCIONALES.

Como reforma al artículo 73 Constitucional en lo personal propondría la siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXXI. Para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Como reforma al artículo 76 Constitucional, en lo personal propondría la siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Derogada



II Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales...

Como reforma al artículo 89 Constitucional, en lo personal propondría la siguiente:

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Congreso de la Unión. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como reforma al artículo 133 Constitucional, en lo personal propondría la siguiente:

Artículo 133. 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 mismo Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

#### PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

El artículo 133 Constitucional, también habla de aprobación cuando establece que los tratados internacionales deberán ser aprobados por el Senado. Así mismo este precepto contiene el principio de supremacía constitucional por medio de la cual la Constitución es la ley suprema que representa la unidad del sistema normativo y que por lo mismo no da cabida a la existencia de una norma que contraríe sus preceptos. Si un tratado internacional ha sido suscrito y ratificado, nace a la vida autónoma y es regido por el derecho internacional.

Nuevamente nos encontramos con la opinión de que los tratados internacionales no se les puede invocar nulidad por contravenir una norma de derecho interno ya que existe un compromiso que posee una autonomía una vez creado y que en su caso atenderá al orden internacional.

En nuestro país, al igual que en Estados Unidos, se celebran un sinnúmero de tratados internacionales que no se someten a la aprobación del Senado, sino que solo se aprueba por simple mayoría de votos.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En la práctica del Ejecutivo, de no someter al Senado los acuerdos internacionales, no puede modificar los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, debido a que nuestra Constitución es rígida y estricta.

En la Constitución de 1857 se estableció un Poder Legislativo unicameral y por ello se concedió la facultad de aprobar los tratados al Congreso. En 1874 se creó el Senado y a él se le confirió la facultad de aprobar los tratados, sin embargo se estipuló también en la Constitución que la facultad era del Congreso. La reforma en donde se establece que la facultad de aprobar tratados corresponde al Senado se dio hasta 1985.

El artículo 89 fracción X se establece que el Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. El precepto se encuentra complementado por el artículo 76 párrafo I, que expresa como facultades exclusivas del Senado la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; así como por el artículo 133 que establece que los tratados celebrados ó que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Si el Ejecutivo dirige la política exterior, los órganos representativos, esto es, las Cámaras Legislativas deben controlarla, estimularla ó censurarla oportunamente.

La reforma de 1934 referente a que los tratados internacionales deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso sino del Senado, que fue presentada ante la Cámara de Senadores que fungió como Cámara de Origen, se aprobó sin que hubiera mediado discusión ni en lo general ni en lo particular, ocurriendo de igual forma al ser turnada a la Cámara de Diputados, quién lo aprobó por unanimidad con razón, Antonio Carrillo Flores, sostuvo que era innecesaria, pues obviamente el Presidente de la República, ni aún con la aprobación del Senado, podía modificar la Constitución; que a ello equivaldría concertar un tratado que la contrariase.

## CONCLUSIONES

Un pacto internacional celebrado por un órgano no competente, carece de validez por falta de consentimiento expresado legalmente, por lo tanto para que la Cámara de Diputados pueda tener intervención, sería necesario reformar la Constitución respecto de la aprobación del Senado para celebrar tratados, estableciendo que la facultad de celebrarlos corresponde al Congreso Federal.

Existen países que, aún en nuestros días, llevan a cabo convenios o tratados internacionales en forma secreta y sin seguir las formalidades pertinentes; desgraciadamente el orden jurídico interno de esos países no prevé dichas formalidades para la celebración de tratados internacionales, lo cual considero como una irregularidad que muchos países deberían subsanar.

En algunos países como España, existen formalidades muy marcadas para la celebración de tratados, como ya ha sido estudiado, lo cual es un contraste a lo mencionado en la conclusión anterior, ya que hay lugares donde existen demasiados requisitos para formalizar un tratado y otros donde la simple autorización del jefe del Estado, sirve para formalizar un tratado internacional.

Debe existir armonía entre el derecho internacional y el derecho interno de un Estado, respecto a la celebración de tratados internacionales, ya que en su celebración siempre interviene la legislación internacional, ya que es un acuerdo

entre dos naciones soberanas; y también interviene el derecho interno, ya que todo tratado internacional debe sujetarse a las leyes internas de cada país donde surtirá sus efectos.

A lo largo de la historia se han dado diversos cambios dentro de la Diplomacia de nuestro país; cuando la ratificación de los tratados estaba a cargo del Congreso Federal, existía una división de poderes más real que la que existe actualmente, ya que con la aprobación del Senado, Cámara en la cual la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido político que se encuentra en el poder, realmente no existe una división con el Poder Ejecutivo, sino que realmente aceptan la mayoría de las iniciativas de este último. Si interviniera en la celebración de los tratados la Cámara de Diputados, existiría una más real división de poderes, ya que en esta Cámara hay mayor oposición al partido en el poder.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas se establece que la ratificación de los tratados internacionales que se celebren con otras naciones se llevará a cabo por el Congreso, como antiguamente lo manifestaba nuestra Constitución, y no por una sola de las cámaras.

BIBLIOGRAFIA

Arellano García Carlos  
PRIMER CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO  
Editorial Porrúa, 2a Edición  
1993

Berlín Valenzuela Francisco  
DERECHO PARLAMENTARIO  
Fondo de Cultura Económica

Cahier Philippe  
DERECHO DIPLOMATICO CONTEMPORANEO  
Editorial Rialp  
México 1965

Cárdenas García Jaime  
TRANSICION POLITICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MEXICO  
UNAM, 1a Edición  
México, 1994

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Editorial Porrúa

1995

Diez de Velasco Manuel

INSTITUCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Editorial Tecnos, Tomo I

Madrid 1973

ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN

UNAM, 1a Edición

México, 1964

González Casanoba Pablo

LA DEMOCRACIA EN MEXICO

Serie popular Era.

HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL Y EUROPEO.

Homenaje al Profesor Diez de Velasco.

Editorial Tecnos, España 1993.



Hamilton, Madison y Jay.

EL FEDERALISTA

Fondo de Cultura Económica, 4a reimpresión

México 1987

Harold Nickolson

LA DIPLOMACIA

Fondo de Cultura Económica

México 1950

Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM.

LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Tomo I

Krieger Emilio.

EN DEFENSA DE LA CONSTITUCION.

Editorial Grijalbo, México 1994.

Lavariega Pedro

DERECHO DIPLOMATICO

Editorial Trillas

Martín María Sol

EL SISTEMA ESTADOUNIDENSE DE ELECCION PRESIDENCIAL

Martínez Baez Antonio

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y LAS RELACIONES EXTERIORES

Martínez Vera Rogelio

DERECHO INTERNACIONAL

Editorial Mc Graw Hill

México, 1995

Méndez Silva Ricardo

BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLITICA EXTERIOR

"PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL"

UNAM

México, 1994

Newsom David D.

LA DIPLOMACIA Y LA DEMOCRACIA NORTEAMERICANA

Grupo Editor Latinoamericano, 1a Edición

Buenos Aires, Argentina, 1988

POLITICA Y PROCESOS LEGISLATIVOS

Coloquio. Senado de la República, LII Legislatura

UNAM

REVISTA ARS IURIS.

Instituto de documentación e investigación jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.

Tomo 11.

México, 1994.

Rodríguez Carrión Alejandro

LECCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Editorial Tecnos, 2a Edición

Madrid 1991

Ruíz Moreno Isidoro

TRATADOS INTERNACIONALES Y SU RATIFICACION

Revista Jurídica Argentina "LA LEY"

Enero-Febrero- Marzo de 1946

Buenos Aires, Argentina.

Seara Vázquez Modesto

DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

1982

Sepulveda César

DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Editorial Porrúa, 1a Edición

México 1960

Sorensen Max

MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

Fondo de Cultura Económica, 1a Edición

México 1973

Tena Ramírez Felipe

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Editorial Porrúa

México 1993

Verdross Alfie

DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

1974

Watson

LA DEMOCRACIA AMERICANA

Editorial Limusa