



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

LA INTERVENCION DEL SENADO MEXICANO  
EN LA CELEBRACION DE TRATADOS  
INTERNACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

JOSE DE JESUS CANTORAL ROQUE



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 mi padre, con cariño por su ejemplo  
y su valor para enfrentarlo todo.

A mi madre, con inmenso amor y gratitud eterna  
por su dulce comprensión y su visión por la vida.

A mis hermanos, César, Alejandro, Jaime y Socorro.

Con afecto para Anabelle y Rubén.

**A Marité con todo mi amor.**

Al Lic. Víctor Carlos García Moreno por su valiosa  
aportación y sus sabios consejos en la elaboración -  
de esta tesis.

Para todos mis maestros, con especial agradecimiento por su valiosa colaboración en el transcurso de mis estudios.

Sr. Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

Sr. Lic. Jorge Carpizo Mac Gregor.

Sr. Lic. Alfonso Nava Negrete.

Sr. Dr. Mario de la Cueva.

A la Facultad de Derecho por su intervención  
en mi formación profesional, para ella el re-  
cuerdo Imperecedero.

Al Prof. Arturo Trujillo Amaro,  
con reconocimiento y estimación.



## INDICE

	Pág.
PROLOGO.	1
CAPITULO I.- GENERALIDADES DEL DERECHO DE LOS TRATADOS.	4
A. Breve reseña histórica del tratado.	5
B. Concepto.	9
C. Elementos de los tratados.	15
1. Capacidad.	15
2. Consentimiento.	15
3. Objeto.	22
4. Causa.	23
5. Interpretación de los tratados.	23
6. Clasificación General de los Tratados.	27
7. Principios Jurídicos de los Tratados.	31
8. Teoría de los Tratados Desiguales.	34
9. El idioma en los tratados.	35
D. Causas de terminación de los tratados.	38
E. Consecuencias de la terminación de un tratado.	45
CAPITULO II.- DISTINTAS FASES DE LA CELEBRACION DE LOS TRATADOS.	49
A. Contextura de los Tratados.	50
B. Preámbulo y Exposición de Motivos.	50
C. Negociación.	52
D. Adopción del Texto.	55
E. Autenticación del Texto.	57
F. La Firma y la Rúbrica.	58
G. La Ratificación.	59
H. Registro de los Tratados.	73
I. Entrada en vigor de los Tratados.	74
J. Técnicas recientes sobre la Conclusión de los Tratados.	78

CAPITULO III.-	ANTECEDENTES Y ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.	83
	A. Breve reseña histórica de la función legislativa.	84
	B. Organización del Poder Legislativo.	93
	C. Organización Constitucional de cada Cámara.	99
	D. Requisitos para ser Diputado.	100
	E. El Quórum y la Votación.	103
	F. Período Ordinario y Sesiones Extraordinarias.	106
	G. La facultad de iniciar leyes y decretos.	108
	H. Información de las leyes y decretos en ambas cámaras.	113
	I. Clasificación de las facultades de las cámaras.	119
CAPITULO IV.-	EL SENADO Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.	122
	A. Composición.	123
	B. Requisitos para ser Senador.	127
	C. Facultades Exclusivas.	133
	D. Aparente antinomia entre el artículo 76o. - fracción I y 89o. fracción X de los tratados internacionales.	144
	E. Facultad aprobatoria en los tratados internacionales.	151
	F. Prohibición de celebrar tratados Internacionales.	159
CONCLUSIONES.		163
BIBLIOGRAFIA.		167

## PROLOGO

Este pequeño estudio acerca de la intervención del Senado en los tratados internacionales, es con el objeto de hacer que se reconozca de una manera pública y jurídica, la personalidad y facultad que tiene nuestra Cámara Alta como integrante del Poder Legislativo.

Pensamos y deseamos sinceramente que muy pronto nuestros políticos, juristas, legisladores, se percaten de la inminente necesidad de hacer que nuestra Cámara Alta recobre esas facultades que se le han otorgado, y que en tiempo pasado, dentro de la historia política mexicana las tuvo a bien usarlas, en materia internacional, o sea, en cuanto tiene la facultad expresa de aprobación de los tratados internacionales.

Desde la reimplantación del bicamatismo en México, el Senado de la República, no ha tenido propiamente una función de modo propio, en sus actuaciones respecto de la materia internacional. Se puede observar en este largo proceso histórico que el Senado, ha sido utilizado como un mero instrumento burocrático sumiso a los imperativos del Ejecutivo, ya que en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se determina la forma de gobierno de un país y ésta es el reflejo de nuestra política. Por en

de, debemos suponer que debe existir armonía, tolerancia, ayuda entre el Senado y el Poder Ejecutivo, sin existir la preponderancia del Ejecutivo, so  
bre el Legislativo.

Dicho sea de paso, la Cámara de Senadores debiera congregar - en su seno a los hombres más rectos, más experimentados, más capaces y - sobre todo en materia internacional y no agruparse de personas que no representan dignamente a nuestros estados, y aquí de un modo sincero nos -- unimos al pensamiento de Mariano Otero, al decir que el llegar al Senado debe considerarse como el honroso término de la carrera civil.

De este modo, el Senado da la garantía contra una legislación - intempestiva, precipitada y peligrosa; es más fácil reparar los errores antes de que se vuelvan fatales para el pueblo.

Debemos pensar, pues, que el Senado de la República sea un de  
fensor de los intereses de la nación en materia de relaciones internaciona-- les ya que ésta fue su función durante mucho tiempo al hacer uso efectivo de esta facultad constitucional.

Son, pues, estos motivos que suscitaron en mí la inquietud de es  
cribir estas líneas respecto al Senado, de su intervención en las relaciones internacionales, esperando que pronto, nosotros, los universitarios evolucionemos y podamos contribuir a que México sea una nación más plena, cons

**ciente y capaz de resolver sus propios problemas en lo político, jurídico y social.**

## CAPITULO I

### GENERALIDADES DEL DERECHO DE LOS TRATADOS

- A. Breve reseña histórica del tratado.
- B. Concepto.
- C. Elementos de los tratados.
  - 1. Capacidad.
  - 2. Consentimiento.
  - 3. Objeto.
  - 4. Causa.
  - 5. Interpretación de los tratados.
  - 6. Clasificación General de los Tratados.
  - 7. Principios Jurídicos de los Tratados.
  - 8. Teoría de los Tratados Desiguales.
  - 9. El Idioma en los tratados.
- D. Causas de terminación de los tratados.
- E. Consecuencias de la terminación de un tratado.

## CAPITULO I. GENERALIDADES DEL DERECHO DE LOS TRATADOS.

### A. Breve reseña histórica.

Podemos afirmar que siempre que entran en relaciones pacíficas - distintas comunidades políticas, es indispensable que intervenga el Derecho Internacional.

Aquí cabría preguntarse: ¿Para qué? ¿Qué objeto tendría que el Derecho Internacional interviniese en esas relaciones pacíficas? El Derecho Internacional también regula relaciones pacíficas entre los estados, y su intervención sería para regular esas relaciones entre esas comunidades, aunque sus normas sean rudimentarias.

Las rudimentarias instituciones que surgen de manera aislada y fugaz en la historia de los tiempos antiguos no puede considerarse, en ningún caso, como integrando un sistema jurídico entre naciones.<sup>1</sup>

De este modo, existieron desde la época de los Griegos y los Hindúes algunas variantes de los tratados. En la época antigua, según se sabe hoy gracias a los estudios de Niebuhr Tood y Von Scala, los antiguos tenían un conocimiento muy rudimentario de algunas instituciones del Dere

---

1 Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. Porrúa, México, --- 1974, p. 7.

cho Internacional.

Podemos mencionar entre otros, un tratado celebrado entre Ramsés II y Jatutil, rey de los hititas, hacia el año 1272 a.c.

Podemos citar también, otro tratado concluido en épocas muy antiguas, celebrado por Entemema, rey de Lagash, con el reino de Ummah, - éste se hizo con el objeto de fijar fronteras. <sup>2</sup>

Ya los antiguos romanos conocían algunos principios de lo que hoy se conoce como Derecho Internacional. Esto estaba contenido en el "Ius gentium", del cual, se conocen varias acepciones pero la que nos interesa es la que se considera como sinónimo de Derecho Internacional Público; mediante el cuál se regían las relaciones de estado a estado. <sup>3</sup>

Distinguan dos clases de tratados.

A. Los tratados de amistad o de paz, que revestían a su vez tres formas:

- 1.- Tratados con término fijo;
- 2.- Tratados concluidos sin un término fijo, con carácter indefinido;
- 3.- Acuerdos concluidos bajo la responsabilidad de un magistrado en nombre del pueblo romano, y que necesitaban la --

---

2 Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Porrúa, México, 1974, p. 43.

3 Lemus García, Raúl. Sinopsis histórica del derecho romano. Limsa, México, 1962, p. 32.



aprobación o ratificación del Senado.

B. Los tratados de alianza que creaban la obligación de asistencia mutua entre los aliados. <sup>4</sup>

Podemos mencionar varias etapas en el desarrollo del Derecho Internacional. Una primera etapa que abarca desde el Renacimiento hasta la Paz de Westfalia. Aunque las instituciones son incipientes, se observa un crecimiento en el número de ellas y se empiezan a crear varios principios del Derecho Internacional. <sup>5</sup>

La segunda etapa que abarca desde el tratado de Westfalia hasta la Revolución Francesa. En esta segunda etapa, se percibe un incremento en las actividades diplomáticas. También nacen tratados comerciales. Asimismo, la neutralidad cobra mayor importancia entre los pueblos. Se caracteriza la época por el número de tratados y por la técnica del Derecho Internacional en cuanto a acuerdos sobre prisioneros de guerra, heridos, etc., debido a la notable influencia de la neutralidad.

La tercera etapa, podríamos situarla desde la Guerra Napoleónica hasta el Congreso de Viena en 1815.

Se establecen, por el Congreso de Viena, nuevas dimensiones, se desarrollan las represalias y se crea el régimen de navegación de los --

4 Seara Vázquez, Op. cit., p. 46

5 Sepúlveda, Op. cit., p. 8.

ríos internacionales. Se desarrolla de forma notable el régimen consular. So brevienen numerosos tratados hacia el final del siglo XIX. Se sientan las bases de los sistemas de solución pacífica de los conflictos entre los estados y se crean organismos internacionales de carácter administrativo.

Como cuarta etapa de este proceso de aparición del Derecho Internacional, podemos situar a la Guerra Mundial ( 1914-1918 ). Esta fué un gran golpe para el derecho de gentes y marcó un desaliento en el ámbito internacional. Hubo un intento por robustecerse, se crearon nuevos organismos internacionales, pero el desaliento y la discordia reinaban. Vino la Segunda Guerra Mundial que fué tan nefasta como la Primera. En fin, las dos guerras marcaron un retroceso en el panorama internacional.

Como última etapa, podemos mencionar la etapa de la Post-Guerra. Se empezaron a formar nuevos estados con nuevas metas e ideas en la acción internacional. Esto a partir de 1945.

La etapa o la era actual han constituido una etapa de transición constructiva y dinámica. La doctrina del derecho de gentes, se ha visto afectada, pero puede garantizarse que en los próximos años habrá desarrollos sorprendentes. <sup>6</sup>

Con esta breve reseña, he tratado de dar una imagen de cómo -

---

<sup>6</sup> Ibid., p.p. 9-10.

se ha ido desarrollando el Derecho Internacional, también, he hecho alusión a los pueblos antiguos porque me parece que de ellos proceden algunas instituciones que en la actualidad tienen una vigencia extraordinaria, ya que todo esto forma el antecedente de esta maravillosa doctrina del derecho de gentes.

La importancia que tiene el estudio de esto, el origen y la historia del Derecho Internacional es vital ya que constituye el acercamiento entre los pueblos y hace posible una mayor comprensión de nuestros problemas con los de los demás pueblos de la tierra. Conforman una cultura y una base para el mejor aprovechamiento y comprensión del Derecho Internacional.

#### B. Concepto.

Según la Convención de Viena efectuada el 23 de mayo de 1969, que es la última de las conferencias acerca del derecho de los tratados, nos da una definición que me parece apropiada. La Convención entiende por tratado: "Es el acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 2º. artículo. -- Viena. 1969.

Aunque el vocablo "tratado" en un sentido denota un instrumento solemne; hay otros acuerdos internacionales como los canjes de votos -- que no constituyen un instrumento solemne, y que no obstante esto, se les aplica al derecho de los tratados.<sup>8</sup>

Asimismo, muchos instrumentos aislados, de uso cotidiano, tales como "minutas aprobadas", o los "memorandos de acuerdo", no se puede decir que sean instrumentos solemnes, pero son sin duda alguna, acuerdos internacionales sujetos al derecho de los tratados.<sup>9</sup>

La cuestión parece más bien, un problema de terminología que de fondo.

El tratado en forma simplificada es muy conveniente y su uso se va generalizando cada vez más.<sup>10</sup>

Las diferencias jurídicas, si las hay, entre los tratados en forma debida y los tratados en forma simplificada, radican exclusivamente en el procedimiento de celebración y entrada en vigor.

El uso del vocablo tratado es aceptado por la mayoría de los juristas; entendido éste como que abarca todo tipo de acuerdos internacionales.

---

8 Jiménez de Arechaga, Eduardo. Comentarios de la Convención de Viena. 10 de octubre de 1967. p. 8.

9 *Ibid.*, p. 8.

10 *Book of international law commission*. Primer informe rendido por Sir H. Lauterpacht. Volumen II, p.p. 101-106. 1953.

Podemos mencionar dos importantes disposiciones del estatuto de la Corte Internacional de Justicia que dan base al término "tratado", a saber:

La primera está contenida en el párrafo II del artículo 36° entre las materias respecto de las cuales los estados, parte en el estatuto, pueden aceptar la jurisdicción obligatoria de la corte.

Asimismo, según el párrafo I del artículo 38° la corte está llamada a aplicar para llegar a sus decisiones.

El vocablo "tratado", tal y como se emplea en la Convención de Viena, se refiere únicamente a los acuerdos internacionales celebrados entre estados.<sup>11</sup>

Pero esto no implica la intención de negar a otros sujetos el Derecho Internacional.

La expresión "regido por el Derecho Internacional", sirve para distinguir los acuerdos internacionales regulados por el Derecho Internacional Público de aquellos otros acuerdos concluidos entre los estados que estén regulados por el derecho interno de una de las partes.

No se quiere decir que se quiera negar a los acuerdos internacionales verbales fuerza de obligar en Derecho Internacional; pero de ordi

---

11 Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional en su 18° período de sesiones. 1966. Véase volumen II.

nario se emplea el vocablo "tratado para indicar un acuerdo celebrado por escrito.

De hecho, también se les debe aplicar el vocablo "tratado" a las denominaciones que conste en instrumento único o en dos o más instrumentos conexos que no son otra cosa en el fondo, más que acuerdos internacionales.

Las relaciones entre los estados está regida y legislada por la -- convención en su artículo 3º inciso c). Las demás relaciones entre estados y organizaciones internacionales o viceversa, están enmarcadas y regidas -- por el Derecho Consuetudinario.

Me parece muy acertada la observación que hace Jiménez de -- Arechaga al decir que: "tratados son los acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional sean o no estados, tales como las organizaciones internacionales, las comunidades beligerantes y la Santa Sede." También aquí pueden -- haber tratados en los que no participe ningún estado. <sup>12</sup>

Analizando el texto de la convención, se puede deducir que no se quiso negar la calidad de tratados a acuerdos en que intervinieran otros sujetos de Derecho Internacional. Esto mismo confirma lo que ya expresé -- con anterioridad refiriéndome precisamente al concepto de tratado.

---

12 Jiménez de Arechaga, Eduardo. Curso impartido en la Sesión Externa- de la Academia de Derecho Internacional. México, 1971, p. 1.

La expresión "regido por el Derecho Internacional", según reza parte de la definición del tratado que nos ofrece la Convención de Viena, tiene especial importancia para ser determinada. Primero se busca excluir contratos comerciales de otros convenios en que participen estados o entidades, o corporaciones estatales, pero cuya ejecución se ha sometido al derecho interno de un país dado. Podría mencionar la venta de un edificio dedicado exclusivamente para que funcione una embajada de otro país.

Aquí, prácticamente no habría tratado, ya que no será regido -- por el Derecho Internacional, y precisamente es lo que se trató de evitar la comisión. Será un acuerdo entre gobiernos, pero en el campo interno, por lo que no existe la posibilidad de que se denomine tratado.

También, dentro de la acepción "regido por el Derecho Internacional", queda inserto el elemento de intención de las partes.

Esto más que nada es un problema terminológico, o sea de modo de expresar, ya sea un término en un sentido o en otro.

Hemos examinado hasta aquí, la definición, pero también hay internacionalistas que sostienen sus propias teorías, definiciones o puntos de partida que quizá nos ayuden a comprender un poco más algunos problemas que se derivan de la misma definición en relación con el asunto que estamos tratando.

Para algunos internacionalistas, el vocablo "tratado" significa: -

"El acuerdo entre dos o más estados soberanos para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos. <sup>13</sup>

Para otros estudiosos de la materia, el tratado no es más que el acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional.

De todas las definiciones acerca de "tratado", la que me parece más acertada es aquella dictada en la Convención de Viena.

La Convención de Viena no añade más requisitos a los acuerdos entre los estados para que se tomen como tratados, sino solamente el que tenga la forma escrita.

La doctrina y la práctica reservan el nombre de tratado para los acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional ( como organismos internacionales, comunidades beligerantes o la Santa Sede. <sup>14</sup>

El derecho de los tratados tiende a revestir un carácter abstracto y técnico pues es un medio para la consecución de un fin y no un fin en sí mismo.

La Convención de Viena trata de codificar el derecho consuetudinario de tratados y esta labor es insospechable, ya que de este modo, quedaría todo normado en un solo código que para efectos prácticos de la aplicación del derecho de tratados y de la aplicación del Derecho -

13 Sepúlveda, Op. cit., p. 116.

14 Seara Vázquez, Op. cit., p.p. 55-56.



Internacional constituye una verdadera hazaña aunque también existe un -- sorprendente desarrollo progresivo en lugar de la codificación. Pensamos -- que pronto todo quede reunido en un solo ordenamiento legal para el bien de todos los estados.

### C. Elementos de los Tratados.

Se habla comúnmente de la capacidad y del consentimiento.

1.- Capacidad. Podemos decir, en principio, que todo estado -- tiene capacidad para celebrar tratados, e igualmente, de ratificar según la Convención de Viena en su artículo 3°.

El vocablo "estado" tiene en el artículo 5° de la Convención de Viena el mismo significado que la Carta de las Naciones Unidas. Refiriéndome a ésta, "estado" es el sujeto de Derecho Internacional, amante de la paz y que acepte las obligaciones consignadas en virtud del Convenio de -- San Francisco.

2.- Consentimiento. Es la última y más importante fase del proceso de celebración de tratados. El consentimiento se puede expresar de diversos modos:

- a. Mediante la firma del tratado;
- b. Por el canje de instrumentos en caso de intercambio de no--  
tas;

- c. La ratificación;
- d. La aceptación; o
- e. La adhesión.

Aquel consentimiento que se expresa en un acto único como la firma y el canje de instrumentos, se clasifica como hecho único. Hay otros procedimientos que se desdoblán en dos etapas como son la ratificación, la aceptación o aprobación.<sup>15</sup>

a. Firma. La firma en el artículo 12° tiene una significación más importante que en el artículo 10°, pues no se refiere a la mera autenticación del texto sino al consentimiento en obligarse por el tratado.

En efecto, creo que así debe considerarse ya que el hecho o el reto de implantar la firma en un documento internacional regido por el Derecho Internacional y que con ese simple hecho basta, hace que el estado contratante con el otro se obliguen mutuamente.

La Convención de Viena señala algunos casos sobre de un representante que firme un tratado como manifestación del consentimiento de su estado en obligarse.

- i. Cuando el propio tratado estipule que la firma tendrá dicho efecto, como es frecuentemente en muchos tipos de tratados

15 Jiménez de Arechaga, Op. cit., p. 8.

bilaterales;

- ii. Cuando conste de otro modo que los estados negociadores han acordado la intención a través de hechos fehacientes;
- iii. Cuando la intención de un estado determinado de dar dicho efecto a la firma se deduzca de los plenos poderes de su representante o haya sido manifestada durante las negociaciones.

En la práctica no es raro que algunos estados tengan que someter la firma o ratificación, pero otros mediante la sola firma se obligan sin necesidad de previa ratificación.

La rúbrica en este caso sólo equivaldría a la manifestación del consentimiento si los estados negociadores acuerdan que esa sea su intención.

La "firma ad referendum" como su nombre lo indica se efectúa de modo provisional y está sujeta a su confirmación. Ya que una vez es confirmada, equivale a la firma definitiva y tendrá lógicamente los mismos efectos de ésta. <sup>16</sup>

b. Canje de instrumentos. Artículo 13° de la Convención de Viena. "Expresión definitiva del consentimiento mediante canje de instrumentos en los casos en que los instrumentos canjeados no están firmados co  
-----"

16 Proyecto de artículo, Op. cit., p. 17.

mo notas verbales, etc."

Se ha dado al artículo 13º una formulación neutral paralela a la de los artículos 12º y 14º, a fin de que el canje tenga efecto definitivo - si así se estipula o conste de otro modo que tendrá ese efecto. <sup>17</sup>

Es de importancia el momento en que el consentimiento en obligarse se hace constar y surte efecto con respecto a otros estados contratantes. Este caso es el de canje de instrumentos. <sup>18</sup>

c. Ratificación. Está definida como el acto internacional, a fin de diferenciarla de los actos internos como puede designarse a la aprobación parlamentaria de un tratado. De acuerdo con esto, el estado se obliga por la ratificación pero no desde la fecha en que se extiende internamente el instrumento respectivo sino únicamente cuando ese instrumento se canjea o deposita.

Creemos que es acertado este punto ya que el hecho de extenderse internamente no surtiría ninguna obligación o cargo del estado sino cuando se hace público, o sea, mediante el canje a otro país, o se deposita en un tercer estado.

Se planteó la cuestión, de si era válida la ratificación condicional cuando uno o más estados ratifiquen. Puede ser útil en el caso de va-

17 Jiménez de Arechaga, Op. cit., p. 11.

18 Proyecto de artículos, Op. cit., p. 22.

rios tratados interdependientes. Sostenemos en este caso la utilización mejor a la adaptación o aprobación para no tener que usar un mecanismo complejo que es el procedimiento constitucional. <sup>19</sup>

Podemos mencionar cuatro casos en los cuales un estado puede obligarse por un tratado.

- i. Cuando exista disposición expresa al respecto en el tratado;
- ii. Cuando conste de otro modo que los estados negociadores estaban de acuerdo en que se exigiera la ratificación;
- iii. Cuando el representante del estado de que se trate haya firmado el tratado a "reserva de ratificación";
- iv. Cuando la intención de tal estado de firmar el tratado "a reserva de ratificación" se deduzca de los plenos poderes de su representante o haya sido manifestada durante la negociación.

La convención estimó que con esto estaba legítimamente protegido cualquier estado en el orden interno y externo para cualquier clase de acuerdo que tuviera un estado para con otro estado.

d. Aceptación. "En la esfera internacional, la "aceptación" es una innovación no tanto de procedimiento cuanto de terminología. La "aceptación" tiene ahora dos variantes que vamos a mencionar en seguida:

---

<sup>19</sup> ibid., p. 22.

- i. Un acto por el cual el estado manifiesta su consentimiento en obligarse por el tratado después de haberlo firmado, y;
- ii. Un acto por el que manifiesta tal consentimiento sin haber firmado el tratado.

No obstante esto, la convención opinó que su empleo es un problema de intención y que se deben aplicar las mismas normas que en el caso de la ratificación. Sin embargo, puede decirse que en general la aceptación se utiliza como procedimiento simplificado de ratificación.<sup>20</sup>

e. Adhesión. Es el procedimiento tradicional por el que un estado en determinadas circunstancias llega a ser parte de un tratado del cual no es signatario.

Para que exista este derecho es necesario que el tratado esté abierto a la adhesión del estado, ya sea en forma expresa o tácita. Podemos decir que también es posible mediante consentimiento ulterior de todas las partes.

Podemos decir que normalmente la "adhesión" se produce respecto de tratados multilaterales pero también es posible que un tratado originalmente bilateral se multilateralice al abrirse a la adhesión de otros estados.

---

<sup>20</sup> Ibid., p.p. 11-19.

Debo decir que se planteó un problema acerca de si la "adhesión" podría estar subordinada a una posterior ratificación. La doctrina y la práctica de las Naciones Unidas en este sentido, indicaron que la adhesión sujeta a la ratificación sería como un anuncio de llegar a formar parte del tratado, pero no se podía o no se considera propiamente como tal. La Convención de La Habana permite este procedimiento o sea la adhesión sujeta a la ratificación en su artículo 19º, pero la Convención de Viena no permite expresamente dicho acto pero tampoco lo prohíbe.

De este modo, he tratado de una manera muy somera algunos aspectos que me parecieran fundamentales respecto al consentimiento, pero quisiera aclarar aquí algunas cuestiones respecto a cuando el propio tratado es silencioso y oscuro.

Hay dos tendencias:

1. La de la que fuera la firma, y
2. Los que pensaron que podía ser la ratificación.

Los que defendían la firma como medio para obligarse por medio del tratado cuando este era silencioso, argumentaban que el número de tratados que requería ratificación era mínimo.

Los defensores de la ratificación hicieron caudal de dificultades constitucionales y la necesidad que tienen de aprobación del parlamento. Creemos que el argumento de que así se protege a los estados contra la ne

glijencia de sus negociadores a fin de salvaguardar sus preceptos constitucionales, se soslaya diciendo que los estados son libres de introducir en el propio tratado la exigencia de ratificación.<sup>21</sup>

La convención no dice cuál es la regla que debe prevalecer en estos casos, y declara: "la firma o la ratificación constituirán en cada caso la expresión definitiva del consentimiento cuando el tratado así lo disponga o conste de otro modo que así se haya convenido o ello resulte de los plenos poderes de los representantes o se haya manifestado tal cosa durante la negociación.

La convención asume una posición neutralista, la que me parece bastante apropiada ya que deja en libertad a los estados contratantes para que ellos escojan la forma que más les parezca en cuanto a la forma de obligarse por medio del tratado.

3.- Objeto de los tratados. El objeto de los tratados es un factor importante como elemento de los tratados. Se habla acerca de la posibilidad del objeto, pero creemos que en los tiempos actuales no existe la posibilidad de realizar o celebrar un tratado que contenga objetos imposibles. Conviene recurrir a la licitud del objeto de los contratos y esto mismo lo podríamos elevar al plano internacional.

21 Jiménez de Arechaga, Op. cit., p. 9

22 Sepúlveda., Op. cit., p. 119.



4. Causa de los tratados. Por causa se entiende más bien, -- aquella que justifica la obligación, así pues, resulta que donde hay un tra tado que no tenga "causa", éste debe considerarse inválido. <sup>23</sup>

De este modo no tiene cabida la teoría de la causa en el ámbito internacional pues aún cuando no sea aparente el motivo de la obligación, debemos sostener que debe ser aceptada en tanto parezca que las na ciones así quisieron obligarse.

Pero no debemos confundir la noción de "causa" con la "causa" de las obligaciones y contratos que creo genera confusión.

No cabe duda que la causa juega un papel importante en la rea lización de tratados ya que hoy que entenderla como la justificación de la obligación de los tratados. Esta no podía ser ilícita, desde luego, ya que no lo permite el Derecho Internacional y no sería aceptada por la mayoría de los países que piensan en la solución de sus problemas por medio del -- uso pacífico y la paz.

5. Interpretación de tratados. La interpretación de un tratado -- internacional consiste en la determinación de su auténtico sentido, conteni do y términos para lograr con ello su más correcta aplicación así como el esclarecimiento de determinados artículos o del tratado entero en su aplica ción a las circunstancias actuales de las relaciones internacionales. <sup>24</sup>

23 Ibid., p. 119

24 Rousseau, Charles. Derecho internacional público. Ariel, Barcelona, -- 1966, p.p. 55-56.

Exactamente lo que se pretende con la interpretación de los tratados es desentrañar lo oscuro que tengan el alcance de sus cláusulas. Conviene recordar a este respecto lo que se considera como interpretación jurídica.

La interpretación jurídica es la operación intelectual que tiene por objeto determinar el sentido de un acto jurídico, precisar su alcance y establecer los puntos oscuros o ambiguos que se puedan presentar.<sup>25</sup>

Pasaremos al estudio de la interpretación según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Este es uno de los puntos más importantes y útiles de la codificación realizada. La interpretación no sólo en los tratados, sino en cualquier género jurídico es de una importancia capital ya que permite desentrañar o investigar el espíritu de la cuestión que se investiga o el fondo del asunto. Es por esto, que pensamos que merece dicha importancia.

Hubo algunas discrepancias en la conferencia respecto a las dos escuelas interpretativas: La primera escuela es la escuela interpretativa, y es aquella que busca la intención de las partes. La segunda escuela interpretativa es la que procura fijar el sentido ordinario del texto.

Expondremos brevemente en qué consiste una y otra para mayor claridad y comprensión del tema. La diferencia en la práctica de estas es-

25 Korovin y otros. Derecho internacional público. Grijalbo, México, -- 1963, p. 279.

cuelas radica en la función que se atribuye a los trabajos preparatorios.<sup>26</sup>

Los partidarios que atienden las intenciones de las partes, ponen en idéntica situación el texto y los trabajos preparatorios, pues para ellos, todos sirven por igual para esclarecer la intención real.

Por otro lado están los que consideran que el objeto fundamental es establecer lo que el texto significa según el sentido conveniente al ordinario de las palabras. Establecen, en primer término, una diferencia entre el tratado mismo como material fundamental, y en segundo, a los trabajos preparatorios los consideran como un medio secundario o complementario de interpretación.

Según la Convención de Viena en su artículo 31º, el punto de partida de la interpretación consiste en dilucidar el sentido del texto y no en investigar la intención de las partes.

Según esto, se debe acudir a las palabras y cláusulas del texto que se refieran a la controversia, y luego, a las restantes cláusulas y artículos del tratado, y en particular, al sujeto y fin del tratado, en cuanto pueda desentrañar un poco el problema.

Del mismo artículo en su párrafo 3º, señala otra fase de interpretación diciendo:

-----

26 Jiménez de Arechaga, Op. cit., p. 25.

1. Otros acuerdos ulteriores entre las partes.
2. La práctica subsiguiente.
3. Las reglas del Derecho Internacional aplicables entre ellas.

Los elementos extrínsecos al texto como los trabajos preparatorios sobre los cuales no ha recaído acuerdo de partes tienen el papel de métodos de interpretación complementarios legislados en el artículo 32° de la Convención de Viena.

Se incluye como medio de interpretación complementario el artículo 31° de la Convención, el que contiene la regla general de interpretación.

Debemos distinguir una serie de documentos que forman parte intrínseca del tratado de la de los trabajos preparatorios. Estos últimos considerados como medio complementario de interpretación; como son las minutas o actos firmados, protocolos, o notas intercambiadas. En general los textos respecto de los cuales ha recaído el acuerdo de las partes.

Los trabajos preparatorios, circunstancias de celebración como métodos autónomos de interpretación, son además complementos de interpretación, para acudir al texto del tratado o para confirmar el sentido resultante o determinarlo cuando la interpretación bajo el artículo 31° lleve a un resultado ambiguo, oscuro, absurdo e irrazonable. <sup>27</sup>

---

27 Ibid., p. 30

La diferencia entre los artículos 31° y 32° de la Convención de Viena no tratan de distintas fases sino pretenden únicamente tratar para establecer cierto orden y evitar que se invoquen los trabajos preparatorios a fin de eludir claramente las obligaciones que pudieran emanar o que emanen de un tratado, con el objeto de evitar, en lo posible, confusiones y mala fe de parte de los estados contratantes. El artículo 31° dice que se tratará de interpretar de buena fe siendo conveniente que tenga que atribuirse a los términos mismos como se deduce en el *Annuaire de L'Institut de droit international*; "El texto firmado es, salvo raras excepciones la única y más reciente expresión de la voluntad común de las partes." <sup>28</sup>

6. Clasificación de tratados. Abordar el tema de clasificación de los tratados es una materia compleja y ardua. Trataré en forma sintética de exponer aquellas clasificaciones que me parecen más comunes y prácticas atendiendo a la práctica internacional y a la doctrina, ya que los diversos autores internacionalistas hacen sus divisiones, cada uno conforme a la experiencia de sus países, y sería una labor interminable.

La clasificación que se puede considerar básica es la siguiente:

- a. Tratados Bilaterales. Son aquéllos acuerdos concluidos sólo entre dos estados.

---

28 *Annuaire de L'Institut de droit international*. Volumen 44, Tomo I, -- 1952, p. 199.

- b. Tratados multilaterales. Son aquéllos celebrados por más de dos estados.

Podemos citar otra clasificación de los tratados: los tratados-contrato y los tratados-ley.

Los tratados-contrato rigen las relaciones mutuas entre las partes. Los tratados-ley tienen por objeto, en cambio, fijar reglas generales como lo hace una ley general dentro del estado.<sup>29</sup>

Sólo dos clasificaciones nos ofrecen su interés metodológico.

- a. Clasificación de orden. Distinción entre los tratados-contratos y los tratados-normativos. Los tratados-contrato tienen por objeto engendrar prestaciones recíprocas a cargo de estados-contratantes, cada uno de los cuales persigue fines distintos.

Los tratados normativos tiene por objeto formular una regla de derecho que sea objetivamente válida y se caracterizan por la voluntad de los signatarios.

- b. La segunda clasificación es de orden formal: tratados bilaterales y tratados plurilaterales, fundada exclusivamente en el mayor o menor número de estados que participan.

Este tratado vincula a todos los signatarios por medio de una red

---

<sup>29</sup> Rousseau, Op. cit., p.p. 156-157.

de derechos y obligaciones recíprocas. <sup>30</sup>

- i. Tratados políticos. Son los que establecen relaciones diplomáticas y afectan cuestiones graves.
- ii. Tratados de alianza. Una especie de acuerdos políticos en que las partes se comprometen a actuar juntas para la protección de determinados principios políticos o de ciertos intereses.

Otro tipo de tratados es aquel en que los estados se ofrecen ayuda mutua y auxilio; incluido el auxilio militar en caso de que uno de ellos fuese objeto de agresión por parte de una tercera potencia.

Los tratados revisten una forma especial según lo van exigiendo las circunstancias. Así, tenemos los tratados de "no agresión". En el tratado de "no agresión" las partes se comprometen a repeler todo ataque perpetuado contra cualquiera de ellos, tanto en lo individual como coaligados. Estos tratados pueden ser bilaterales o multilaterales. <sup>31</sup>

Como consecuencia de la celebración de tratados de "no agresión" podemos citar los tratados de neutralidad. Los tratados de neutralidad son aquellos acuerdos entre los estados para desistirse de toda participación -

---

30 Ibid., p.p. 25-26.

31 Manfred, Lach. Evolución y funciones de los tratados multilaterales. - Imprenta universitaria, México, 1962, p. 18.

bélica en caso de guerra. Establece entre los contratantes y un tercero no hacer de zona determinada trazo de operaciones militares.

Otro tipo de acuerdos internacionales y que revisten cada vez, -- según lo podemos comprobar ahora, mayor importancia, son los acuerdos -- económicos entre los estados. Por medio de estos tratados comerciales, los estados se garantizan mutuamente un régimen comercial determinado. Podemos mencionar una de las modalidades del tratado comercial; el tratado -- aduanero. Establecen relaciones jurídicas entre las partes sobre la base del trato de igualdad o "nación más favorecida". El trato de "nación más favo recida" entraña la garantía de un trato comercial no peor al de cualquier otro país. <sup>32</sup>

No quiero dejar pasar la oportunidad sin mencionar a un tipo de acuerdos internacionales que quizá son los que más ayudan al progreso de la humanidad y a la ciencia del hombre en su afán por el descubrimiento. Estos tratados cobran mayor importancia ahora en el mundo donde la técnica desplaza al hombre. Los tratados de cooperación técnica y cultural son aquellos en virtud de los cuales, las partes se comprometen a impulsar la cooperación internacional resolviendo los problemas de orden técnico, de carácter social, de carácter cultural y humanitario. Estipulan un intenso intercambio de conocimiento y de realizaciones científicas, una instrucción --

32 Korovín y otros. Op. cit., p. 256.



superior y general en los campos de la literatura, el arte, la salud, el deporte, etc. <sup>33</sup>

El constante afán humano de clasificar ha conducido a los autores a intentar divisiones de los tratados, las cuales mencioné aquí para fines informativos. <sup>34</sup>

7. Los principios jurídicos de los tratados. Hay una serie de -- principios generales que sustentan el derecho de los tratados de entre los -- cuales vamos a destacar los más importantes.

a. El principio de "Pacta Sunt Servanda". Literalmente significa "los tratados deben ser cumplidos." Su aplicación requiere la invocación de un cuerpo complejo de reglas y tiene un carácter consuetudinario.

Es recogido este principio por la Convención de Viena de 1969, en su artículo 26°, el cual afirma la obligatoriedad de los tratados respecto de las partes. En cierto modo esto implica algo tautológico, ya que decir que los acuerdos que obligan son obligatorios, es absurdo. <sup>35</sup>

Creemos que es fundamental este principio ya antiguo, porque si dejáramos a la voluntad de las partes el cumplimiento o incumplimiento de los pactos internacionales, la seguridad internacional estaría comprometida y en gran peligro.

---

33 Ibid., p. 258

34 Sepúlveda, Op. cit., p. 117.

35 Sorensen, Max. Derecho internacional público. Fondo de cultura económica, México, 1973, p. 200.

b. El principio "Res Inter Alios Acta". Los tratados sólo crean obligaciones entre las partes. <sup>36</sup>

Tenemos un ejemplo de tratados que obligan a un tercer estado. El asunto de desmilitarización de las Islas Aland en el que la comisión reunida resolvió que cuando hay una situación jurídica objetiva, era oponible a los terceros estados.

La regla general es que los estados que no han participado en el tratado no quedan obligados porque naturalmente no han podido dar su consentimiento.

c. Principio "Ex Consensu Advenit Vinculum". "El consentimiento es la base de la obligación jurídica. Esto puede considerarse como resultado de una evolución de la estructura internacional formada por estados — considerados en igual categoría." <sup>37</sup>

Muchas veces no se manifestará un tratado con ausencia de vi--  
cios. Para los juristas del derecho interno no habrá nacimiento de la obli--  
gación. La realidad internacional es distinta y tenemos que atenernos a --  
ella. Suele suceder con bastante frecuencia que hay países que negocian --  
tratados o concluyen tratados, pero esos tratados quizá en cuanto al con--  
sentimiento de esos estados no es muy real o muy franco, sino que muchas

36 Seara Vázquez, Op. cit., p. 57.

37 Ibid., p. 58

veces están presionados por otros estados mucho más poderosos que ellos. — Aquí, lógicamente, habría una ausencia de consentimiento para convertirse en vicios del consentimiento, lo cual, supondríamos no crearía el nacimiento de la obligación internacional. Pero lejos de ésto, en la realidad sucede que sí obligan a las partes débiles como lo demuestra el caso de Alemania cuando unilateralmente se desligó de las obligaciones en el tratado de Versalles.

Es necesario concluir que los acuerdos internacionales concertados con una auténtica falta de consentimiento por la parte que fuera, no dejan por este solo acto de tener validez.

Seara Vázquez nos señala con atinencia: "Con el tiempo las situaciones derivadas de tratados que son más imposición pura y simple, se consolidan y adquieren respetabilidad jurídica. Si se intenta revisar estas situaciones sería considerado un atentado contra el Derecho Internacional."  
38

d. Principio de respeto de las normas del "Jus Cogens". Incorporado en el artículo 53º de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, se dice que un tratado es nulo cuando fuere contrario a una norma imperativa del Derecho Internacional General.

-----

Este principio tiene actualmente muy poca función práctica. -- Constituye una acción desafortunada y tiene pocas esperanzas de ser algo declarativo, puesto que por un lado podría interferir en la libertad de contratación de los estados ya que el problema estribaba en determinar cuándo se va en contra de una norma de Derecho Internacional. Por un lado prohíbe, pero esa prohibición nos permite suponer entonces que la libertad de contratación de los estados estaría muy limitada.

Un caso muy común aquí, sería la prohibición de agresiones. -- Considerada ésta como Jus Cogens, podría ser desahogada por algunos estados si entre ellos en el acuerdo respectivo se acordara que se fusionaría y por eso tendrían que prever ciertas agresiones. Estaríamos en este caso en una violación al Jus Cogens ya que prohíbe estar en contra de una norma del Derecho Internacional. Lauterpatch ya lo decía desde hace más de 15 años. "Un tratado o cualquiera de sus artículos es nulo si su ejecución implica un acto que es ilícito conforme al Derecho Internacional." Esperemos que pronto se legisle sobre este particular.

8. Teoría de los tratados desiguales. Afirma la necesidad de negar toda validez para los tratados concluidos por estados en condiciones en que la superioridad de una de las partes contratantes supone injusticia respecto de la otra parte que por estar en razón de plena inferioridad no pudo dar su consentimiento real.

Creemos que esta teoría debe tener mayor función y práctica en el Derecho Internacional ya que frecuentemente son los casos en los cuales una parte celebra tratado con otro estado y se cometen injusticias.

La Convención de Viena de 1969 trata de regular algunas disposiciones al respecto de los vicios del consentimiento, entre otros, el error, el dolo, el fraude, la corrupción del representante de un estado, etc. En realidad, es de dudarse sobre la eficacia de esto ya que realmente todo depende en gran medida del poder que respalde a cada parte.

9. Elección del idioma. La elección del idioma que ha de emplearse en las negociaciones y en los tratados, ha creado, durante largos años, numerosas dificultades ya que la cuestión se hallaba complicada por la presencia de las consideraciones políticas, origen de interminables controversias.

Ahora los pueblos para celebrar tratados, emplean diversos modos, los cuales trataré de sintetizar a continuación:

- a. Los estados usan el mismo idioma. En este caso no hay naturalmente dificultad. Se utiliza la lengua común a las dos partes.
- b. Los estados utilizan idiomas diferentes. Aquí es el caso de los tratados multilaterales cuando intervienen dos o más estados contratantes. En este caso se busca entonces una solu---

ción práctica, y dentro de ésta se presentan diferentes formas. El sistema preferible consiste en redactar el tratado en una sola lengua. Esto tiene un origen histórico ya que antiguamente se usaba el latín para escribir el tratado. Posteriormente, la mayor parte de los tratados se redactaban en francés debido a sus condiciones propias, entre las cuales puedo señalar; su técnica, su claridad, su precisión y su lógica. En la actualidad esta práctica parece haber perdido fuerza. Otro sistema sería el de redactar el tratado en dos o más lenguas, pero con preeminencia de una sola versión. Tiene este punto gran importancia ya que hay infinidad de tratados que se traducen en diferentes idiomas pero sólo prevalece la versión original.

Un tercer sistema sería emplear tantas lenguas como estados contratantes haya. Desde 1919, hasta la fecha, se han multiplicado enormemente este tipo de tratados multilaterales. Desde la constitución de las Naciones Unidas han sido muy numerosos los tratados generales multilaterales que se han elaborado o consignado en forma definitiva en cinco o más idiomas diferentes. Esto puede mostrar interiores complicaciones en la cuestión de la interpretación.

Se sostiene por otro lado, que la redacción en varios idiomas - dificulta la versión original y también plantea confusión en cuanto a que los textos tengan el mismo valor cada uno.<sup>39</sup>

Acerca del problema de interpretación de los tratados redactados en idiomas diferentes, la Convención de Viena se ocupó de este problema y plasmó en su legislación el artículo 33° que dice que cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe - en cada idioma a menos que el tratado disponga o las partes acuerden que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.<sup>40</sup>

Si no hay disposición expresa en sentido contrario, parece estar generalmente aceptado que cada una de las versiones en que se ha redactado el texto del tratado es auténtica. Por lo tanto, hará fe a los efectos - de su interpretación. Podemos decir esto con otras palabras. La norma general es la igualdad de los idiomas y la igual autenticidad de los textos, - su defecto, la disposición contraria.

En la Comisión de Investigación se sugirió dar prioridad al texto en cuyo idioma original se había redactado el tratado. Esto, sin embargo, no fue aceptado.

Podemos decir que el hecho que se haya trabajado en un idioma

---

39 Rousseau, Op. cit., p. 29.

40 Proyecto de artículos, Op. cit., p. 28

determinado, constituye una de las circunstancias relativas a la celebración de tratado. A veces, la pluralidad de los textos parece originar una causa importante de ambigüedad o de oscuridad en los términos del tratado, pero facilita por otro lado las cosas ya que cuando uno de los textos es dudoso, se recurre a otro texto en otro idioma, y quizás, se aclare un poco más el problema.

#### D. Terminación de los tratados.

Existen dos tipos de causas de extinción de los tratados o más — exactamente, de cesación de los efectos de los tratados.<sup>41</sup>

1. Causas intrínsecas. Las causas intrínsecas son aquéllas contenidas en el propio tratado como el plazo o condición regulatoria.

La Convención de Viena legisla en particular sobre las causas extrínsecas. El artículo 54° del Convenio de Viena dispone:

"La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar:

- a. Conforme a una disposición del tratado que permita tal ter-minación.
- b. En cualquier momento por consentimiento de todas las par-tes."

---

41 Jiménez de Arechaga, Op. cit., p. 64.



2. Terminación en virtud de las disposiciones de un tratado. De hecho la mayor parte de los tratados modernos contienen disposiciones relativas a la terminación o retirada del tratado. En la práctica actual es más común que los tratados fijen períodos de duración inicial más cortos, por ejemplo: cinco o diez años, pero que preveen al mismo tiempo su continuación en vigor una vez expirado ese período sin perjuicio del derecho a denunciarlos o a retirarse de ellos.

3. Terminación por consentimiento de las partes. La comisión estimó conveniente subrayar que cuando un tratado termina por alguna razón ajena a sus propias disposiciones, es necesario el consentimiento de todas las partes. La terminación a diferencia de la enmienda, priva necesariamente a todas las partes de todos sus derechos y por consiguiente, es necesario el consentimiento de todas ellas. <sup>42</sup>

En el pasado era conveniente que un tratado sólo terminara de la misma forma que habría sido concluído. Por ejemplo: Un tratado ratificado sólo podía terminarse mediante otro tratado ratificado, pero esto, consideramos, ya no es conveniente. Primero porque es muy formalista, y segundo; porque la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados no acepta esta posibilidad, e incluso ha llegado a admitir la posibilidad de

42 Proyecto de artículos, Op. cit., p. 73.

un acuerdo implícito de terminación si resulta con claridad de la conducta de todas las partes que ya no consideran en vigor el tratado. <sup>43</sup>

El artículo 54° afirma que es necesario el consentimiento de todas las partes con lo que se trasluce la idea de que el acuerdo entre algunas de las partes, no todas, para poner fin al tratado, es ilegal. Es decir, viola las obligaciones de estas partes a las restantes en el tratado original.

Podemos afirmar, de esta manera, que el artículo 54° se reduce o se simplifica a dos formas claras y sencillas:

Se pondrá fin o término a un tratado, o las partes podrán retirarse de él:

a. Conforme a una disposición del tratado, y

b. En cualquier momento por consentimiento de todas las partes.

4. Terminación o suspensión tácitas por la celebración de un tratado superior. El artículo 59° de la Convención de Viena dispone:

a. Se considerará que un tratado ha terminado si todas las partes en él celebran ulteriormente un tratado sobre la misma materia, y;

i. Se desprende del tratado o consta de otro modo que ha sido la intención de las partes que la materia se rija en lo

-----

43 American Journal of International Law. Anuario Comisión de Derecho Internacional, Vol. 61, 1967, p. 388.

sucesivo por el nuevo tratado; o

ii. Las disposiciones del nuevo tratado son tan incompatibles -- con los del tratado anterior que los dos tratados no pueden aplicarse simultáneamente.

b. Se considerará que únicamente queda suspendida la aplicación del tratado anterior si se deduce del tratado o consta de otro modo que tal ha sido la intención de las partes al celebrar -- el tratado ulterior.

El párrafo primero, por consiguiente, tiene por objeto indicar las condiciones en las cuales ha de entenderse que las partes en un tratado -- han determinado ponerle término por la celebración de un tratado ulterior -- incompatible con el primero.

Haciendo referencia al párrafo segundo, se dispone que no se -- considerará terminado el tratado anterior cuando de las circunstancias se de duzca que el nuevo tratado tenía por objeto únicamente suspender la aplicación del tratado anterior.

No podemos afirmar que exista un principio general según el -- cual un tratado ulterior de duración limitada abrogara un tratado anterior -- de mayor duración o de duración indefinida.

Sostenemos con el relator de la comisión que todo depende de la intención de los estados al concertar el segundo tratado, y pensamos que --

quizá, en la gran parte de los casos, la intención de los estados sea exactamente la de terminar con el tratado y no suspender el tratado anterior.

5. Terminación o suspensión de un tratado como consecuencia de su violación. El artículo 50° del Convenio de Viena dispone:

I. Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente.

La violación de una obligación, puede conferir a la otra parte el derecho a tomar represalias que no entrañan el uso de la fuerza. Esas represalias pueden legítimamente guardar relación con los derechos que la parte culpable tiene en virtud del tratado.

La facultad del estado lesionado de terminar o suspender un tratado constituye una de las sanciones principales frente a la violación de tratados, pero no es la única, pues nada más impide al estado lesionado que reclame indemnización en lugar de el ejercicio del derecho que le concede el artículo 60-1°, o incluso además de tal ejercicio.

II. Una violación grave de un tratado multilateral por una de las partes facultará:

A. A las otras partes, procediendo por acuerdo unánime, para suspender la aplicación del tratado o ponerle término, ya sea:

a. En las relaciones entre ellos y el estado autor de la violación, o

b. Entre todas las partes.

B. A una parte especialmente perjudicada por la violación para alegar ésta como causa para suspender la aplicación del tratado en todo o en parte en las relaciones entre ellas y el estado autor de la violación.

C. A cualquier otra parte para suspender la aplicación del tratado con respecto a sí misma, si el tratado es de tal índole que una violación grave de sus disposiciones por una parte modifica radicalmente la situación de cada parte con respecto a la ejecución anterior de sus obligaciones en virtud del tratado.

En el párrafo I, se dispone que cualquier parte podía alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o suspender su aplicación. El derecho a adaptar esas medidas se deduce del derecho de los tratados con independencia de todo derecho de represalia. El principio en que se basa es que no se puede pedir a una parte que cumpla las obligaciones que le impone el tratado cuando la otra deja de cumplir aquellas a las que se comprometió en virtud del mismo tratado.

Desde luego, esto no menoscaba el derecho de la parte perjudicada para reclamar en el plano internacional una reparación, fundándose para ello, en la responsabilidad de la otra parte por la violación.

El párrafo II habla acerca de la violación grave del tratado multilateral. La comisión distingue cuando las partes toman medidas conjuntamente, y el derecho de una parte a tomar medidas. El apartado "A" dispone que las demás partes pueden procediendo por acuerdo unánime, suspender la aplicación del tratado o ponerle término tanto en las relaciones entre ellos y el estado autor como en las relaciones entre todas las partes:

Cuando toma medidas una de las partes, la comisión estimó que la situación de esa parte era análoga a la que se da en el caso de los tratados bilaterales, pero su derecho debía limitarse a suspender la aplicación del tratado, en todo o en parte, entre ella y el estado autor de la violación.

Trataremos ahora lo relativo al apartado C del párrafo II. La Comisión estimó que se debía permitir a cualquier parte suspender la aplicación del tratado sin necesidad de obtener previamente el consentimiento de las demás partes. En consecuencia así lo dispone dicho apartado.

III. A los efectos del presente artículo constituirán violación grave de un tratado:

- A. Una rehusación del tratado no admitida por los presentes artículos;
- B. La violación de una disposición esencial para el cumplimiento del objeto o el fin del tratado.

IV. Los precedentes párrafos se entienden sin perjuicio de las disposiciones del tratado aplicables en caso de violación.

El párrafo III distingue la clase de violación que confiere el derecho para poner término a un tratado o para suspender su aplicación.

Algunos estudiosos de la materia sostienen que cualquier violación de una disposición basta para justificar la denuncia del tratado. La comisión consideró el término "grave" a la palabra "fundamental" para indicar la clase de violación que es necesaria para ese efecto. Por último, en el párrafo IV se reservan los derechos de las partes de conformidad con cualesquiera disposiciones concretas del tratado que le sean aplicables

#### E. Consecuencias de la terminación de un tratado.

En este aspecto nos remitiremos también a la Convención ya que esto me parece está regulado exactamente por dicha Convención.

1. Salvo que el tratado disponga o las partes acuerden otra cosa al respecto, la terminación de un tratado basada en sus disposiciones o conforme los presentes artículos:
  - a. Eximirá a las partes de la obligación de cumplir ulteriormente el tratado.
  - b. No afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creadas por la ejecución del tratado an

tes de su terminación.

2. Si un estado denuncia un tratado multilateral o se retira de él, se aplicará el párrafo primero a las relaciones entre ese estado y cada una de las demás partes en el tratado desde la fecha en que sea efectiva tal denuncia o retirada.

Como antecedente, podemos citar algunos tratados en los que existen disposiciones expresas sobre las consecuencias de su terminación o retirada de una parte. Por ejemplo, según el artículo 19° de la Convención sobre responsabilidad de los explotadores de buques nucleares, firmada en Bruselas el 25 de mayo de 1962, la responsabilidad por un accidente nuclear continuará durante cierto período aún después de la terminación de la convención en relación con los buques cuya explotación fue autorizada durante la vigencia de la convención.

También otros tratados, por ejemplo, la Convención Europea sobre derechos humanos y libertades fundamentales estipulan expresamente que la denuncia del tratado por un estado no exime a éste de sus obligaciones respecto de los actos realizados durante la vigencia de la convención.<sup>44</sup>

Del mismo modo, cuando un tratado está a punto de terminar o una parte se propone retirarse de él, las partes pueden consultarse entre sí y convenir las condiciones por las que deban regularse la terminación o la

44 United nations treaty series. Artículo 65°, vol. 213, p. 252.



retirada. Es evidente que deben prevalecer cualesquiera condiciones previstas en el tratado o acordadas por las partes. Así lo disponen las palabras iniciales del párrafo primero del artículo 70° que también se aplican al párrafo segundo.

Sin perjuicio de las condiciones previstas en el tratado o acordadas por las partes, el párrafo primero establece, en primer lugar que la terminación de un tratado eximirá a las partes de la obligación de cumplirlo ulteriormente. En segundo lugar, estipula que la terminación de un tratado no afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creadas por la ejecución del tratado antes de su terminación. Con las palabras "a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creadas por la ejecución del tratado antes de su terminación", la comisión quiso puntualizar que el apartado b) del párrafo primero se refiere exclusivamente a cualesquiera derechos, obligaciones o situaciones jurídicas de los estados, partes en el tratado, creados por la ejecución de éste y no guarda ninguna relación con el problema de los "derechos adquiridos" de las personas.

El párrafo segundo aplica las mismas normas en el caso de que un estado determinado denuncie un tratado multilateral respecto de las relaciones entre ese estado y cada una de las partes en el tratado. Este artículo también ha de ser interpretado conforme al otro artículo legislado en la

convención, respecto de que la terminación, la denuncia de un tratado, la retirada de una de las partes, o la suspensión de su aplicación no menosca-ban en nada el deber de los estados de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que estén sujetos en virtud de cualquier otra norma de Derecho Internacional.

Este artículo no se refiere a la responsabilidad ni a la obligación de reparar que resulten de los actos que originen la terminación de un tratado.

## CAPITULO II

### DISTINTAS FASES DE LA CELEBRACION DE LOS TRATADOS

- A. Contextura de los Tratados.
- B. Preámbulo y Exposición de Motivos.
- C. Negociación.
- D. Adopción del Texto.
- E. Autenticación del Texto.
- F. La Firma y la Rúbrica.
- G. La Ratificación.
- H. Registro de los Tratados.
- I. Entrada en vigor de los Tratados.
- J. Técnicas recientes sobre la Conclusión de los Tratados.

## CAPITULO II. DISTINTAS FASES EN LA CELEBRACION DE TRATADOS.

A. Contextura de los tratados. Desde un punto de vista formal, los tratados se componen esencialmente de un preámbulo y de una parte dispositiva. Antiguamente, a veces se hallaban precedidos por alguna invocación preliminar a la Divinidad.

Dentro de esto, los tratados solían principiar con frases religiosas, y por ende, concluían también con frases del corte, como "En nombre de la Muy Santa e Indivisible Trinidad", o "En nombre del Todopoderoso", etc. <sup>45</sup>

B. Preámbulo y exposición de motivos. Generalmente los tratados se inician con un preámbulo que contiene disposiciones varias que rigen a todo el tratado. Lo que más rige este preámbulo es una enumeración de las partes contratantes, también, contiene una muy sucinta exposición de motivos, o sea, lo que a los estados los ha determinado a la celebración del tratado.

Existen varios procedimientos que se emplean en la enumeración de las partes contratantes.

1. Enumeración de los estados contratantes. Podríamos decir --

---

45 Rousseau, Op. cit., p. 30

que este método, que a simple apreciación nos parece razonable y lógico, en la época actual casi no tiene la importancia debida.

2. Enumeración de los órganos estatales de las partes contratantes. Este sistema puede presentar dos modalidades ya que depende de los órganos nombrados, si son autónomos o dependientes. La primera fórmula consiste en la enumeración de los Jefes de Estado o de los órganos investidos del Treaty-Making Power. Este procedimiento es consecuencia de la antigua concepción que identificaba al príncipe con el estado, es una reminiscencia del pasado que se ha traslucido en la época actual, conservándose para los tratados colectivos más importantes. <sup>46</sup>

3. Enumeración de los gobiernos. La enumeración de los estados signatarios se aplica en aquellos compromisos bilaterales que no tienen especial importancia política. A veces, este procedimiento es consecuencia obligada del régimen constitucional de los estados contratantes. Tal es el caso de los gobiernos de hechos.

No es normal que los tratados aparezcan concluidos por los propios pueblos ya que los gobernados no son sujetos directos del Derecho Internacional, sin embargo; la carta de las Naciones Unidas, regularmente para acentuar su carácter solemne, acude a esta fórmula:

"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas... hemos decidido-

---

46 Ibid., p. 31.

asociar nuestros esfuerzos, etc...

En consecuencia, nuestros gobiernos respectivos... han adoptado la presente carta....etc.

4. Exposición de motivos. Es frecuente encontrar en el preámbulo la enumeración, más o menos clara, de los motivos que han determinado la conclusión del tratado así como la exposición del fin perseguido — por los estados signatarios. Estas indicaciones ofrecen interés jurídico por dos razones:

- a. Cuando el preámbulo contiene una disposición supletoria destinada a salvar las lagunas del derecho del tratado.
- b. Cuando el preámbulo enuncia el objeto del tratado con precisión suficiente para orientar la interpretación de su parte dispositiva.

5. Parte dispositiva. Por lo que se refiere a la parte dispositiva habida cuenta de la extrema diversidad que en este punto presentan los tratados, bastará observar:

- a. Su redacción en artículos, a veces muy numerosos.
- b. El hecho de que, eventualmente se añaden a su texto algunos anexos destinados a reglamentar detalles de orden técnico.

C. Negociación. Son todas las conversaciones o discusiones que se efectúan por los representantes de los estados encaminados hacia la ob—

tención de la firma del tratado.

La negociación reviste diversas formas, según se trate:

- a. De un acuerdo bilateral en el que la negociación se desarrolla entre las cancillerías interesadas, o sea, entre el Ministro de Asuntos Exteriores de un estado y el agente diplomático de otro, asistidos eventualmente, por expertos y técnicos.

Para concluir un pacto bilateral, lo más usual es que los gobiernos interesados se intercambien notas en las que se precisa la conveniencia y la oportunidad a un pacto sobre determinadas materias. <sup>47</sup>

Brevemente, trataré de señalar los pasos más usuales en este procedimiento tan complejo. Se escoge el país y el lugar donde habrán de realizarse las conversaciones que derivan del tratado. Se nombran después, por cada parte, los plenipotenciarios correspondientes a quienes según el asunto, asesoran expertos o técnicos en la materia del propuesto tratado.

Las discusiones que conducen al tratado se desarrollan por lo común lentamente, cada término, cada párrafo se examinan con celo exclusivo acentuándose la dificultad en el caso de países de lengua diferente.

Aquí cabría mencionar que a veces es necesario detener el curso de las negociaciones para realizar consultas a los órganos superiores del es

---

47 Sepúlveda, Op. cit., p. 122.

tado. Si el texto que va a ser suscrito por los plenipotenciarios ya les ha sido aprobado por la cancillería de cada país, se procede a la firma del documento.

Se colocan frente a frente ambos ejemplares del tratado escritos sobre pergamino o sobre papel grueso. Una vez hecho esto, se le colocan los listones que unen las distintas fojas de cada ejemplar y se lacran. Encima de lo cual el diplomático estampa su sello personal o el de la nación a la que pertenece. Cada plenipotenciario recoge su ejemplar, el que será enviado al Ejecutivo o al órgano correspondiente para los pasos subsiguientes.

Generalmente, los tratados son negociados por diplomáticos o por agentes técnicos provistos de los poderes necesarios. ( plenos poderes )

Los plenos poderes son un título escrito conocidos como la plenipotencia que emana del Jefe del Ejecutivo y cuyo contenido se reduce a una autorización para negociar y concluir, y aunque frecuentemente incluyan la promesa de ratificar, el empleo de esta fórmula defectuosa es una simple cláusula ya que siempre se reserva la ulterior ratificación del tratado por el Jefe del Ejecutivo del estado.

La fase de negociación no se legisla en la convención en forma autónoma porque no es posible concretar normas jurídicas respecto de ella, además, es frecuente, el caso que se confunda esto con la negociación di



plomática ya que esto está regido por la convención sobre relaciones diplomáticas.

D. Adopción del texto. El artículo 9º del Convenio de Viena dice:

1. La adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento unánime de los estados participantes en su redacción salvo lo dispuesto en el párrafo segundo.

2. La adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los estados participantes en la conferencia, a menos que esos estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente. Este artículo se refiere a la norma que ha de regir la votación por la cual se adopte el texto del tratado o sea la votación por la cual se decide la forma y el contenido del proyecto del tratado.

Puedo decir que antiguamente el texto de un tratado casi siempre se adoptaba por acuerdo de todos los estados participantes en las negociaciones. Cabe decir aquí, que la unanimidad era la norma general:

La unanimidad sigue siendo la regla general para los tratados bilaterales y para los tratados redactados por un pequeño número de estados; pero para los otros tratados multilaterales hay que establecer una norma general diferente. Aunque los estados interesados si así lo deciden, podrán —

aplicar la regla de la unanimidad en determinados casos.

El párrafo primero enuncia el principio clásico de la unanimidad como regla aplicable a la adopción del texto salvo si el texto se adopta en una conferencia internacional. Esto podemos decir se aplica primordialmente a los tratados bilaterales y a los tratados concertados únicamente entre un reducido número de estados.

El párrafo segundo concierne a los tratados cuyos textos se adoptan en una conferencia internacional. La regla general aquí, es la de una mayoría de dos tercios para la adopción de un texto en una conferencia internacional.

La expresión "conferencias internacionales" en el párrafo segundo, es excesivamente vaga por cuanto una reunión de tres estados podría considerarse como tal y sería entonces posible prescindir del consentimiento de uno de los participantes. Por lo que deducimos que esta norma puede incluso dificultar tales conferencias ya que el estado que acepta participar en ella abandona automáticamente la regla de la unanimidad por el solo hecho de aceptar la imitación.

Pero volviendo a la regla que consagra el párrafo segundo del artículo 9º de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, la mayoría de dos tercios se aplica a estados presentes y votantes y no a participantes en la conferencia, lo que facilita la adopción de tratados desde

que no se toman en cuenta las ausencias y abstenciones.

La adopción del texto no genera por sí misma obligaciones. Un tratado sólo existe cuando dos o más estados consienten en obligarse bajo el mismo y la expresión de este consentimiento suele manifestarse después de la adopción del texto y constituye un proceso totalmente diferente.

E. Autenticidad del texto. Esto está regulado por el artículo -- 10º del Convenio de Viena. "El texto de un tratado quedará establecido -- como auténtico y definitivo:

- a. Mediante el procedimiento que se prescribe en el texto o acuerden los estados que hayan participado en su redacción; o
- b. A falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma ad referendum, o la rúbrica por los representantes de esos estados del texto del tratado o del acta final de la conferencia -- en la que figure el texto."

Es necesaria la autenticación del texto para que los estados que han participado en la negociación sepan de modo absoluto, antes de que -- hayan de decidir si serán parte en el tratado, cuál será el contenido del -- tratado que han de suscribir. Por lo tanto, creo que tiene que haber un -- momento en el cual haya acuerdo sobre el proyecto, y quede establecido -- como texto del tratado y no pueda ser alterado.

La autenticación es el procedimiento por el cual se establece el

texto definitivo y consiste en un acto por medio del cual se certifica que ese texto es el correcto y el auténtico. Sucede con frecuencia, que el procedimiento de autenticación se fija en el propio texto del tratado, o bien por acuerdo entre los estados negociadores. A falta de que se haya prescri-to o convenido un procedimiento, la autenticación se efectúa por los estados negociadores mediante la firma, la afirma ad referendum, o la rúbrica del texto del acta final de la convención donde figure el texto.

F. La firma y la rúbrica. Una vez que ha sido concluido el tratado, es necesario que se firme, pero sucede que esto no siempre se rea-liza de modo inmediato pues la práctica acostumbra intercalar una formali-dad suplementaria conocida como la rúbrica. La rúbrica es la firma abre-viada de los plenipotenciarios, o sea, que ponen sus iniciales en el trata-do. Una vez que esta etapa ha sido ejecutada, el tratado está en espera -de que lo firmen. Esto resulta necesario cuando se trata de estados que no confieren a sus representantes plenos poderes para firmar. Podemos señalar -otro caso, en el que exista incertidumbre respecto a la aceptación definiti-va por parte de algunos estados contratantes. Sin embargo, por regla gene-ral, son los mismos negociadores quienes firman el tratado; lo que es lógica-co, puesto que la firma no es más que la conclusión formal de las negocia-ciones.

La firma "ad referendum", como su nombre lo indica, se efectúa

de modo provisional y está sujeta a confirmación. Ya que esta firma ha sido confirmada equivale a la firma definitiva, y por ende, tendrá los efectos de ésta por lo que se refiere a la autenticación del texto. También la confirmación ulterior de la firma ad referendum transforma al estado en parte del tratado a partir de la firma. El estado es así responsable de una violación del tratado cometida entre la fecha de la firma y la de su confirmación.

Tradicionalmente, se ha sostenido que la firma es el modo de expresar el consentimiento para todas las partes del tratado. Jurídicamente, - podemos decir que es el acto en virtud del cual el estado contratante acepta de manera expresa su consentimiento en obligarse en virtud del tratado - con todos sus efectos y consecuencias que deriven del mismo, a reserva de lo que las partes pacten en el tratado.

No es considerado así el caso de la rúbrica ya que en este caso para que la rúbrica surtiera efectos como la firma, la convención estimó - que la rúbrica equivaldría a la firma cuando conste que los estados negociadores estén de acuerdo en ello.

G. La ratificación. Entiéndese por ratificación del acto por el que el órgano competente del estado confirma la fuerza vinculante de un tratado determinado. <sup>48</sup>

---

48 Korovin y otros. Op. cit., p. 269.

Por ende, la ratificación no puede ser en modo alguno parcial o incondicional. La institución moderna de la ratificación en Derecho Internacional se implantó en el siglo XIX. Anteriormente, la ratificación era un acto de pura forma y estaba limitada, en virtud del cual, una vez redactado un tratado, un soberano confirmaba o finalmente ratificaba los plenos poderes anteriormente concedidos a su representante para negociar el tratado.

Pero la ratificación se usó luego en la mayoría de los casos, como un medio por el cual el parlamento verificaba el ejercicio del Poder Ejecutivo en su facultad de celebrar tratados. Con esto se logró modificar la doctrina estableciéndose que el tratado mismo había de ser ulteriormente ratificado por el estado para que fuese obligatorio.

Pero si se presume que la norma general es que la ratificación es necesaria salvo cuando expresa o implícitamente esté excluida, han de hacerse muchas excepciones a la norma para que concuerde con la práctica moderna, con la cual, el número de casos quedaría muy reducido.

La Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados legisló sobre este particular:

"El consentimiento de un estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación cuando:

a. El tratado disponga que tal consentimiento deba manifestarse -

- mediante la ratificación;
- b. Conste de otro modo que los estados negociadores estaban de acuerdo en que se exigiera la ratificación;
  - c. El representante del estado de que se trate haya firmado el tratado a reserva de su ratificación; o
  - d. La intención del estado de que se trate de firmar el tratado a reserva de su ratificación se deduzca de los plenos poderes de su representante o haya sido manifestada durante la negociación.

La comisión estimó que estas normas constituyen toda una gran--protección que todo estado puede necesitar en lo que concierne a sus requi--sitos constitucionales, ya que con esto, puede acordar con los demás esta--dos la ratificación, bien en el propio tratado o bien en un acuerdo anexo.

Aunque la firma sirva para precisar el contenido de la voluntad de los estados, no basta por sí sola para hacer obligatoria la regla de de--recho formulada en el tratado. El principio de que el tratado sólo adqui--re validez mediante la ratificación se apoya en primer lugar en razones de técnica jurídica, y en segundo en las consideraciones de orden práctico.

1. Razón de técnica jurídica. Antiguamente la teoría dominan--te, conocida como teoría del mandato, reducía el proceso de conclusión - de un tratado de esquema civilista de la formulación de un contrato con--

certado mediante mandatario. Por ende, la ratificación retroactiva del acto del mandatario ( negociador o agente diplomático ) por parte del mandante ( Jefe de Estado ) salvó la eventual extralimitación de poderes en — que hubiere podido incurrir el plenipotenciario.

Analizando estrictamente esto, no es posible compararlo en el — plano internacional ya que es muy diferente negociar en nombre del estado que negociar con intereses privados; éste actúa única y exclusivamente en negocios jurídicos propios del Derecho Civil; y el otro negocia representando a un sujeto de Derecho Internacional, de manera que ni los intereses re presentados ni los fines perseguidos pueden ser comparados.

2. Consideraciones de orden práctico. Son realmente decisivas:

- a. La importancia de las materias que constituyen el objeto de — los tratados y que imponen al Jefe de Estado la obligación — de pronunciarse personalmente sobre un acto jurídico.
- b. Un deseo de evitar controversias sobre la apreciación de la — extralimitación que haya podido cometer el plenipotenciario — al firmar el tratado.
- c. Una influencia ejercida por el auge del régimen parlamentario.

En la actualidad, no ofrece duda alguna que el tratado sólo se — concluye mediante el intercambio de las ratificaciones entre las partes con



tratantes.

Podemos decir, sin embargo, que este principio lo apoya el derecho convencional como la jurisprudencia internacional.<sup>49</sup>

Cabe destacar aquí dos excepciones a esto.

1. Existe numerosos acuerdos internacionales que son concluidos en el momento de la firma, de manera directa y definitiva y sin que sea necesario ratificarlos. De este tipo de acuerdos puedo mencionar los acuerdos en forma simplificada, los cuales por no ser tratados en sentido formal no exigen la intervención del Jefe del Estado y otro tipo de acuerdos; los tratados en sentido formal, justificándose, entonces, esta derogación de la norma general por razones de celeridad.

2. Un segundo tipo de excepciones a la regla de la ratificación puede ser la posibilidad de dar a un tratado plenitud de sus efectos desde su firma sin perjuicio de que quede sometido a la ratificación. Esta con-cepción se explica por consideraciones relativas a su naturaleza jurídica.

Es conveniente señalar aquí que el régimen jurídico de la ratificación se inspira en el principio fundamental de la autoridad competente para ratificar un tratado, la que está determinada por el derecho interno de cada país interesado. Son los propios tratados colectivos, con escasas --

---

49 T.P.J.I., sentencia del 10 de septiembre de 1929 en el asunto relativo a la competencia de la Comisión Internacional del Orden.

diferencias de formas, los que afirman el principio de que la ratificación - se realizará según los procedimientos constitucionales de cada estado con-- tratante.

3. Carácter discrecional de la ratificación. La ratificación no es, en modo alguno, la expresión de una competencia reglada por la que el órgano investido del treaty-making power se halle obligado a confirmar automáticamente un acto jurídico que se supone perfeccionado desde el momento de la firma, sino que por el contrario, la ratificación conserva un ca-- rácter discrecional. Podemos citar tres consecuencias de este carácter:

a. Ausencia de plazo de ratificación. Cuando falta una cláusula expresa estipulando un plazo determinado, el estado signatario se halla en libertad de ratificar en el momento que le parezca oportuno.

b. Posibilidad de una ratificación condicionada. No se opone a la lógica de la ratificación discrecional el hecho de que un estado signatario subordine la ratificación de un tratado a la realización de una condi-- ción política determinada.

c. Licitud de la negativa de ratificar. Siendo la ratificación un acto libre, los estados que han firmado un tratado no están obligados a ratificarlo. Pueden negarse a ello sin incurrir en responsabilidad internacio-- nal. La negativa a ratificar podía constituir un acto políticamente inoportuno o descortés, pero nunca será jurídicamente un acto ilícito.

4. Los instrumentos de ratificación. La ratificación se formula en un documento por separado que se conoce bajo el apelativo de instrumento de ratificación.\*

Se dice que su contextura tiene tres partes:

- a. Una introducción: en la que el órgano supremo del estado declara que ha considerado el tratado en trámite de ratificación.
- b. Aquí puede comprenderse el texto del tratado mismo o su encabezamiento o proemio, y
- c. Una parte de conclusión en la que se declare que el tratado ha sido ratificado y que el estado tal se adhiere a él.

Un instrumento de ratificación suele llevar la firma del Jefe del Estado y su sello, en tanto que el personaje oficial sobre el que la ley nacional hace recaer la responsabilidad de refrendarlo es comúnmente el Ministro de Asuntos Exteriores, y en el caso de México, la Cámara de Senadores que pone su sello y su firma.

Después de la ratificación, las partes se intercambian los instrumentos. Intercambio que suele efectuarse, no en la capital del estado en que se firmó el tratado, sino en la del otro estado contratante para el caso de los tratados bilaterales.

---

\* Cuando un tratado es aprobado por el gobierno ( confirmación ), se suele producir un intercambio de declaraciones o de notas referente a la aprobación.

En caso de los tratados plurilaterales, se norma la entrega de los -- instrumentos de ratificación a uno de los firmantes para lo que se dicta un protocolo. Luego, el gobierno del estado depositario hace entrega a todos los firmantes del acuerdo, las copias certificadas del protocolo aludido.

Ahora trataré de explicar la reglamentación de la ratificación -- desde el punto de vista de derecho comparado. Este punto se puede divi-- dir en tres grupos según que la competencia recaiga exclusivamente en el -- Organó Ejecutivo, en el Legislativo, o en ambos simultáneamente.

5. Competencia exclusiva del Ejecutivo. Este sistema, que corres-- ponde al sistema monárquico absoluto, ha sido restablecido provisionalmen-- te en la época contemporánea por los regímenes autoritarios, y por medio-- de los cuales se basan en la primacía jurídica y política del Ejecutivo, en los que el Jefe del Estado, por sí solo, ratifica los tratados internaciona-- les.

Podemos mencionar varios casos de esto. El caso de la Italia fas-- cista ( 1922-1943 ), y el de Alemania Nacional Socialista ( 1933-1945 ).

Competencia exclusiva del Legislativo. La ratificación de los tra-- tados por el Organó Legislativo es la característica de los estados que man-- tienen el gobierno de asamblea. Esto se practica actualmente en Turquía -- ( artículo 26° de la constitución del 20 de abril de 1924 ).

Entre los sistemas que atribuyen competencia exclusiva al Poder--

Legislativo, es necesario hacer mención especial del sistema Suizo que desde 1921 establece competencia exclusiva de la asamblea federal con participación facultativa del pueblo por vía de referendium. Los tratados internacionales concluidos por una duración indeterminada o para más de 15 años pueden ser sometidos a votación popular si así lo piden 30,000 ciudadanos u ocho cantones.

6. Reparto de competencia entre Ejecutivo y Legislativo. La -- competencia repartida entre el Ejecutivo y el Legislativo constituye el derecho común de la mayor parte de los estados.

A este respecto conviene hacer una pequeña distinción. Los estados europeos, que en su conjunto o por lo menos la gran mayoría sigue -- fiel al régimen parlamentario, y los estados americanos que se inclinan por el sistema presidencial.

Pasaremos a su estudio para analizar y llegar a una conclusión:

7. Régimen parlamentario. Los países del régimen parlamentario -- sigue la fórmula franco-belga cuyo origen se remonta al artículo 68º de la Constitución Belga del 7 de febrero de 1831, texto que sirvió de modelo a varias constituciones de países europeos.

El régimen parlamentario presenta dos variantes, a saber:

a. Implican la intervención obligatoria del parlamento en todos -- los tratados, o

b. Solamente en aquellos tratados que son considerados como importantes. Este sistema es el adoptado por Francia.

8. Régimen presidencial. Dentro de este régimen presidencial, el ejemplo más típico que podríamos citar es el de los Estados Unidos de Norteamérica. En materia de ratificación este régimen se caracteriza por la — competencia del Ejecutivo con intervención obligatoria de la Cámara Alta para todos los tratados. ( Artículo 28° sección segunda de la Constitución Federal del 17 de septiembre de 1787 ).

Hay que observar aquí, que según la práctica constitucional americana, son varios los actos internacionales acerca de los cuales el Presidente no está obligado a obtener el consentimiento del Senado y que, por lo tanto; puede perfeccionar por sí mismo. En este punto creo yo, habría que observar cuidadosamente la Constitución Política Norteamericana a fin de determinar si realmente el Presidente tendría facultades propias para concluir tratados. Esto lo analizaré con más detalle en el siguiente capítulo.

En los Estados Unidos, con motivo de la celebración de los tratados hechos por el Presidente de la República, nos lleva a que hagamos una distinción entre los tratados. Existen los acuerdos internacionales en sentido formal de la palabra que son aquéllos en que intervienen la Cámara Alta para su aprobación, y otros acuerdos internacionales que no son ratificados por el Senado. Estos son los llamados "Executive Agreements", ( acuer

dos en forma simplificada ).

De modo muy general se puede precisar entre los acuerdos en forma simplificada los convenios militares, los acuerdos preparatorios de los tratados definitivos y también los que se refieren a la cuestión de reconocimiento de gobiernos o de nuevos estados.

Como cifra estadística, se puede decir, que desde 1789 a 1945, han sido concluidos 845 tratados y 1,492 agreements, correspondiendo 46 - treaties y 310 agreements al período que va desde 1939 a 1945. Como se puede observar, el agreement cobra cada vez mayor fuerza y va fortaleciéndose cada vez el poder Ejecutivo en los Estados Unidos de Norteamérica.

Mencionaremos que como consecuencia de los acuerdos internacionales que no han sido sujetos a la ratificación del Senado en los países donde este requisito lo exige la propia constitución, surgen las llamadas ratificaciones irregulares que examinaremos brevemente.

Esto se da, en el posible supuesto de una ratificación otorgada por el Jefe del Estado sin haber obtenido la autorización legislativa constitucionalmente necesaria. Lógicamente, tendríamos que saber cuál es el valor jurídico de esa ratificación.

Examinaré el problema desde el punto de vista doctrinal. Podemos iniciar esto diciendo que existe una acentuada controversia doctrinal.

En la doctrina se han formulado tres concepciones:

- a. Los autores internacionalistas alemanes, Laband y Bittner, sostenida esta teoría en Francia por Carré de Malberg, admiten la validez internacional del tratado irregularmente ratificado, fundándose en motivos inspirados en la seguridad de las relaciones internacionales.
- b. Otra corriente doctrinaria, que hoy en día es común, se pronuncia por la nulidad internacional del tratado irregularmente ratificado. Esta corriente se funda en una consideración elemental de técnica jurídica que se deduce de la noción de competencia.

Una de las cuestiones para que el acto de ratificación produzca efectos jurídicos es que su autor sea competente para realizarlo. Es decir, que esté regularmente autorizado para ello. Si no es así, el acto de ratificación emana de un órgano incompetente, y en consecuencia, se halla desprovisto de efectos jurídicos.

- c. La tercera corriente doctrinaria se halla defendida especialmente por la Escuela Positivista Italiana ( Anzilotti, Cavigliari ), que explica la vigencia de un tratado irregularmente concluido apoyándose en la idea de la responsabilidad internacional del estado. Podemos decir que, según esta teoría,



el estado es centro de imputación y le impide este mismo hecho invocar ante su co-contratante la nulidad del tratado.

Así, de esta suerte, la responsabilidad internacional se convierte en el fundamento de la validez del tratado.

Nosotros creemos, que la teoría acertada es la que sostiene la cuestión de la competencia para celebrar tratados ( treaty-making power ) - ya que su fundamento me parece vital en cuanto a conclusión u obligación por parte del estado signatario.

Así, si un estado no ha cumplido fielmente con el requisito interno de su órgano constitucional, o más bien, el tratado no ha sido concluido por el órgano investido de poder suficiente para que obligue a ese estado, ese tratado no será válido por faltarle el elemento de la competencia, o sea, se convierte en incompetente y no obliga en absoluto.

En la jurisprudencia internacional sólo podemos citar un precedente, en el que hallamos enunciada la idea de que la validez internacional de un tratado depende de su regularidad internacional. <sup>50</sup>

9. Decadencia de la ratificación en la época contemporánea. En la época actual tiende a disminuir ante la imposibilidad de saber si se trata de un fenómeno transitorio o permanente. Me limitaré a señalar algunos

---

50 Sentencia arbitral pronunciada el 22 de marzo de 1888 por el Presidente Cleveland, entre Costa Rica y Nicaragua sobre la validez del Tratado de límites, formalizado el 15 de abril de 1858.

supuesto reveladores de este proceso de debilitación.

- a. Entrada en vigor de un tratado plurilateral cuando no se produce objeción de los estados que aún no lo han ratificado.

Esta es de gran trascendencia y ha sido introducida por el artículo 4º del protocolo de septiembre 14 de 1929 relativo a la revisión del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional puesto que implica la asimilación del silencio a una ratificación tácita.

- b. Entrada en vigor de un tratado de paz con independencia de la ratificación por parte del estado principalmente interesado.

Por disposición expresa de los tratados de paz firmado en París - el 10 de febrero de 1947 con los satélites de Alemania, la entrada en vigor de cada uno de estos tratados dependía, tan sólo, del depósito de las ratificaciones de los "cuatro grandes" ( Estados Unidos, Inglaterra, Francia y la U.R.S.S. ) sin que fuese necesario tomar en consideración el hecho de que el estado ex-enemigo hubiese ratificado o no el tratado en el momento de producirse el depósito.

- c. Sustitución de la ratificación formal por la "aceptación" de las partes contratantes a efectos de la entrada en vigor de un tratado plurilateral.

Esta fórmula de origen norteamericano se explica por el deseo de sustraer el tratado a la aprobación del Senado, es de reciente aplicación---

ción. 51

H. Registro y publicación de los tratados. La Convención de Viena nos dice lo siguiente sobre este particular:

Artículo 75°. "Los tratados celebrados por las partes en los presentes artículos serán registrados a la mayor brevedad posible en la Secretaría de las Naciones Unidas. Su registro y su publicación se regirán por el reglamento adoptado por la asamblea general de las Naciones Unidas."

El artículo 102° de la Carta de las Naciones Unidas, recogiendo en términos algo distintos una disposición análoga del artículo 18° del pacto de la sociedad de las naciones, establece en su párrafo primero que: "todo tratado y todo acuerdo internacional concertado por cualesquiera --- miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta; se rán registrados en la secretaría y publicados a la mayor brevedad posible".

Aunque la obligación que impone la Carta de las Naciones Unidas, se limita a los estados miembros, en la práctica los estados que no lo son suelen registrar sus tratados en la secretaría de las Naciones Unidas.

El vocablo "registro" se utiliza en sentido general para indicar - tanto el término "registro", entendiéndose este término según se indica en el reglamento de la asamblea general como que la parte contratante de un

51 Artículo 15° del Convenio de Londres del 16 de noviembre de 1945 - creando la U.N.E.S.C.O.

tratado no registrado "no podía invocar dicho tratado o acuerdo ante un órgano de la Organización de las Naciones Unidas."

Y el reglamento que rige el procedimiento de registro aprobado por la asamblea general dispone que "el registro no se llevará a cabo hasta que el tratado haya entrado en vigor..." ( Artículo 1º, fracción segunda, 9 United Nations Treaty Series, volumen 15. ) Por lo tanto, parecería evidente que la falta de registro no tiene efecto alguno sobre la validez de un tratado, pero puede ocurrir que no haya posibilidad de hacerlo cumplir. Por ejemplo, ante la Corte Internacional de Justicia, la cual, de acuerdo con el artículo 7º de la Carta de las Naciones Unidas, es un órgano de las Naciones Unidas. <sup>52</sup>

Se ha expresado la opinión de que "es difícil ver cómo cualquier órgano de las Naciones Unidas pueda permitir a una parte en disputa, sea o no, miembro de las Naciones Unidas invocar un acuerdo "no registrado" que de hecho se puede registrar. <sup>53</sup>

Sin embargo, el deber de registrar no incumbe a uno que no es miembro, pero la cuestión, aunque rezada en varios casos, aún no ha surgido en forma cabal.

1. Entrada en vigor de los tratados. "Todo tratado entrará en -

52 Sorensen, *Op. cit.*, p. 228

53 Mc. Nair *A.D. The functions and differing legal character of treaties.* II byil, 100, 1930, p. 188.

vigor de la manera y en la fecha que en él se dispongan o que acuerden los estados negociadores", concluye la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, y continúa diciendo:

1. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento en obligarse por el tratado de todos los estados negociadores.
2. Cuando el consentimiento de un estado en obligarse se haga constar con posterioridad a la entrada en vigor del tratado. - Este entrará en vigor con relación a ese estado en la fecha - en que haya constancia de su consentimiento a menos que el tratado disponga otra cosa al respecto.

El párrafo primero de este artículo, enuncia la norma básica de que un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha en que él se disponga o que acuerden los estados negociadores. La comisión que redactó esto tomó nota de que si en un caso particular, la fijación de una fecha para el canje o depósito de instrumentos o para la firma constituyese una indicación clara de la fecha prevista para la entrada en vigor, este caso quedaría comprendido en las palabras "de la manera y en la fecha que en él se dispongan."

El párrafo segundo dispone que a falta de una disposición concreta del tratado o de otro acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto co

mo haya constancia del consentimiento en obligarse por el tratado de todos los estados negociadores. Esta fue la única presunción general, que a juicio de la comisión, estaba justificada por la práctica y debía enunciarse en el artículo.

El párrafo tercero establece una norma que se considera indiscuta, y es, que una vez que está ya en vigor, comienza su vigencia con relación a cada una de las nuevas partes en la fecha en que haya constancia de su consentimiento en obligarse a menos que el tratado disponga otra cosa.

La frase "entrará en vigor con relación a ese estado"; es la que normalmente se emplea a este respecto en la práctica.\* Denota simplemente el comienzo de la participación del estado en el tratado que ya está en vigor.

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados regula también, de una manera específica, la entrada en vigor de los tratados provisionalmente. Así tenemos:

1. El tratado entrará en vigor provisionalmente, cuando:

a. El propio tratado prescriba que entrará en vigor provisio--  
nalmente hasta su ratificación, aceptación, aprobación o

---

\* Ejemplo: Convenciones de Ginebra sobre el derecho del mar y Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas.

adhesión por los estados contratantes.

b. Los estados negociadores han convenido en ello de este modo.

2. La misma regla se aplicará a la entrada en vigor provisional de una parte de un tratado.

Este artículo reconoce algo que con mucha frecuencia se está usando en la práctica internacional. Debido a la urgencia de los asuntos que con objeto del tratado o por otras razones de los estados interesados, éstos pueden especificar en un tratado cuya ratificación o aprobación tengan que solicitar de las autoridades constitucionales competentes, que éste entrará en vigor provisionalmente.

Otra posibilidad que se prevee en el párrafo primero, es que los estados negociadores sin insertar la cláusula en el tratado, acuerden, en un protocolo o canje de notas por separado o de alguna otra manera, poner el tratado en vigor provisionalmente.

La práctica internacional va avanzando en cuanto a procedimiento se refiere. Así tenemos que es hoy en día frecuente, poner en vigor provisionalmente sólo determinada parte del tratado a fin de satisfacer las exigencias inmediatas de la situación o de preparar el camino para la entrada en vigor del tratado en su totalidad para más tarde.

Resumiendo, podemos observar que el tratado comienza a obligar

según su propio texto en:

- a. El momento de la firma.
- b. El momento en que se produce el intercambio de los instrumentos de ratificación, o
- c. Cualquier momento indicado en el mismo tratado, según decisión de las partes contratantes.<sup>54</sup>

Podría haber algunas excepciones a estas enumeraciones, pero son las menos posibles, ya que por lo general en el tratado mismo figura de manera expresa el tiempo que ha de durar y desde cuándo surte efecto sus estipulaciones.

J. Técnicas recientes sobre la celebración de tratados. Es en la técnica de conclusión de los tratados colectivos donde se han producido las mayores modificaciones encaminadas a conseguir la simplificación de los procedimientos técnicos tradicionalmente aplicados a los tratados bilaterales; la adopción de procedimientos nuevos ya sea para ampliar el círculo de estados contratantes, opera para eliminar los procedimientos clásicos de firma y ratificación, la diversificación de las obligaciones convencionales, y, por último, la organización sistemática de la publicidad de los compromisos internacionales.<sup>55</sup>

---

54 Karovin y otros, Op. cit., p. 268.

55 Rousseau, Op. cit., p. 42



En la actualidad, el tratado bilateral como el pluriláteral, constituyen un solo acto jurídico contenido en un instrumento. Así, en cuanto a la celebración de tratados bilaterales donde los problemas capitales son encontrar un método conveniente para la autenticación del texto negociado y acomodar el proceso de asumir la obligación a los requisitos constitucionales de las partes, es digno de atención el hecho de que los estados del Common Law ahora utilizan el recurso siguiente. Los tratados se perfeccionan en forma de memorandos escritos usualmente firmados sobre el acuerdo, aunque algunas veces sólo con las iniciales de los representantes de las partes, quienes pueden ser los Ministros de Relaciones Exteriores o los enviados diplomáticos y en ocasiones, funcionarios de Hacienda o de otros departamentos nacionales. A veces se exige la ratificación de esos memorandos, pero frecuentemente no se exige de ningún modo ( tácito o expreso ).

En estricto rigor, se podría concluir que el acuerdo se concluyó de una manera verbal, pero si una parte considera que por sus tradiciones o reglas constitucionales requiere la ratificación, está en libertad de tratar el memorandum como un texto que ha sido firmado y que puede o debe ser ratificado.

En relación al problema de conclusión de los tratados multipartitas, antiguamente se conseguía a través de una serie de tratados bilaterales. Esto era complejo, ya que si había que concluir un tratado entre cin-

co o seis estados, A,B,C,D,E, teóricamente era necesaria la firma de diez acuerdos ( AB,AC,AD,AE,BC,BD,BE,CD,CE,DE ) de idéntico contenido, - pero formalmente distintos.

A partir de 1856 se tiende a sustituir los procedimientos anteriores por la conclusión de un tratado colectivo, de modo que la relación jurídica que se produce entre los cinco estados anteriores, A,B,C,D,E, se integra en un instrumento jurídico único ABCDE.

En relación a los métodos utilizados para determinar la entrada en vigor de los convenios plurilaterales, se puede decir que ha habido evolución en este aspecto ya que en lugar de el intercambio de ratificaciones entre todos los estados signatarios, se suponía el envío por cada estado signatario de tantos instrumentos como fueran las partes contratantes. La práctica internacional ha impuesto progresivamente el sistema del depósito de los instrumentos de ratificación en el ministerio de asuntos exteriores de un determinado estado designado a este fin por el tratado que acostumbra ser aquél en cuyo territorio ha tenido lugar la firma.

Esta fórmula presenta una variante cuando se estipula la necesidad de hacer el depósito en la secretaria de las sociedades de naciones de la Organización de las Naciones Unidas. Este procedimiento, además de la simplificación práctica, ofrece la ventaja de permitir fraccionar el tiempo para la entrada en vigor del tratado, la cual, se efectúa en fechas sucesivas para los dife-

rentes estados a medida que los instrumentos de ratificación son depositados.

Respecto a los tratados multipartitos y en cuanto concierne al problema de la autenticación, puede señalarse la posibilidad de prescindir de la multiplicidad de firmas que proporciona el procedimiento empleado por las instituciones internacionales para la autenticación de las resoluciones de sus órganos.

Queda autenticado un documento internacional por el Secretario General o por un funcionario equiparado a él por medio de el envío de — ejemplares auténticos de dichas resoluciones a los estados miembros. El texto de un tratado incluido en tal resolución se autentica automáticamente. — Así, ya bajo el régimen de la Liga se prescindió de la necesidad de abstener las firmas de los estados contratantes. Queda adoptado el texto por — una resolución de la asamblea y firmada sólo por el Secretario General y por el Presidente de la asamblea. Luego, de acuerdo con sus términos, fue sometido a los estados, fueran o no miembros de la Liga, para la "adhe— sión" más bien que para su ratificación.

Se siguió un procedimiento similar en relación con la convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas en 1946. Desde entonces ha sido aplicado a varios otros instrumentos.<sup>56</sup>

La práctica de "abrir" un tratado redactado con los auspicios de

---

56 Sorensen, Op. cit., p. 220.

una institución internacional para su adhesión o firma ya utilizada también en los tiempos de la Liga no tiene por único objetivo simplificar el proceso de autenticación, sino también facilitar, en forma general, la entrada - en vigor de los tratados multilaterales.

## CAPITULO III

### ANTECEDENTES Y ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

- A. Breve reseña histórica de la función legislativa.
- B. Organización del Poder Legislativo.
- C. Organización Constitucional de cada Cámara.
- D. Requisitos para ser Diputado.
- E. El Quórum y la Votación.
- F. Período Ordinario y Sesiones Extraordinarias.
- G. La facultad de iniciar leyes y decretos.
- H. Información de las leyes y decretos en ambas cámaras.
- I. Clasificación de las facultades de las Cámaras.

### CAPITULO III. ANTECEDENTES Y ORGANIZACION DE PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

#### A. Breve reseña histórica de la función legislativa.

La Constitución Mexicana hace intervenir en las relaciones internacionales, de modo y medida diversas, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Senado. Es necesario enfocar nuestro estudio a nuestra función legislativa y más concretamente al Senado. A continuación haremos una breve exposición histórica de la función legislativa y del Senado de la República en concreto.

El Derecho Pre-Colonial, comprendidos dentro de él todos los -- pueblos pre-colombinos que habitaron el actual territorio nacional, estaba -- integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario.

Si se identifica a las normas jurídicas consuetudinarias con las le yes, es decir, si éstas no comprenden únicamente a los escritos, puede afir marse en este supuesto razonable, que el poder legislativo en los pueblos -- precortesianos, o sea el poder de formación normativa, era su vida social -- misma, aserto que es válido para cualquier régimen en que la costumbre -- sea fuente inmediata del Derecho, es decir, práctica vivida y constante --

donde éste se registra como fenómeno social.

Tomando en consideración que nuestro sistema jurídico está integrado por normas escritas o leyes en la acepción estricta del concepto, no hay continuidad formal entre el derecho consuetudinario de los pueblos precortesianos y el del México independiente aunque en algunos aspectos de contenido ideológico nuestra variada legislación haya implicado el marco dentro del que ciertas costumbres y prácticas sociales autóctonas se hayan vaciado. El derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada para el gobierno de las Indias, es decir, con el advenimiento del derecho colonial.

La dominación española se consumó en una época en que la monarquía absoluta en la metrópoli ya se había interiorizado, obedeciendo a las circunstancias a que nos referimos en el párrafo anterior. Se puede concluir aquí que la verdadera función legislativa varía en el rey, y éste era el legislador supremo.

Cabe decir aquí que la autoridad real no obraba de modo arbitrario pues para todas las cuestiones o materias susceptibles de normación en las colonias españolas de América, se creó el Consejo de Indias, en el año de 1519. Este consejo tenía ciertas facultades legislativas, su ejercicio lo realizaba en nombre del monarca en quién residía el poder de la elaboración legal.

En el sistema jurídico-político de la Nueva España, el poder de rivaba del rey y se ejercía por la autoridad que él mismo creaba.

Con el advenimiento de la Constitución de 1812, siendo México aún colonia española; por lo que no podemos negar su existencia en la vida política de nuestro país, cambia radicalmente el régimen político de Es paña y sus Colonias. La monarquía deja de ser absoluta para ser constitu-- cional. "Esta constitución española recoge dos principios fundamentales deri vados del pensamiento roussoniano: "La Soberanía radica esencialmente en- la Nación; y por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales."<sup>57</sup>

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la constitu-- ción de 1812 a las Cortes, reunión de todos los diputados que representa-- ban a la nación y representantes del rey, incumbiendo a aquéllos la elabo ración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción o su veto, fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes - democráticos.

La constitución de Apatzingán en 1814, consideró inherte a ella la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno ( artículo -- 2o. ), identificándola con el poder legislativo. La potestad legislativa la-

57 Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Porrúa, México, - 1973, p. 703.



consideró como "la expresión de la voluntad general" ( artículo 8o.), que no es sino la soberanía popular o nacional misma, tal y como lo afirmó Rosseau y lo ratifica la Declaración Francesa de 1789.

Otro documento histórico que merece mención es el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", antecedentes directo e inmediato de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824. En ambos documentos se adoptó el sistema bicameral, depositado en la Cámara de Diputados ( representativa del pueblo ) y el Senado ( representantes de los Estados ) como integrantes del Congreso General ( artículo 10 y 7º. respectivamente ).

Este sistema se cree provino de la Constitución Norteamericana, ya que en su artículo 1º. se creó el Congreso de los Estados Unidos compuesto de un Senado y de una Cámara de representantes.

En lo relativo el establecimiento del Senado, los constituyentes de 1824 se inspiraron en la Ley fundamental Estadunidense, pues se sostiene que "los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución Norteamericana. El sistema bicameral implantado en los Estados Unidos de Norteamérica fue hecho a ejemplo del Parlamento Inglés que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra. Se divide en dos Cámaras, la Cámara Baja, representante de Diputados y la Cámara Alta, correspondiente a la del Senado.

Bajo el mandato de la constitución de 1824, se encomendó al --

Presidente de la República el ejercicio del poder ejecutivo. No dejó de tener ingerencia en la elaboración normativa pues se le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley y el veto. Por otro lado, se le concedió la potestad reglamentaria, la cual, atendiendo a su naturaleza intrínseca importa un verdadero poder legislativo ya que los reglamentos importan verdaderas normas jurídicas. Podemos concluir que la función legislativa en la Constitución de 1824, se encomendó o depositó a un Congreso General. (artículo 7º. )

La Constitución de 1836 consagró el sistema bicameral declarando en el artículo 1o. de la Ley Tercera que "el ejercicio del poder legislativo se deposita al Congreso General de la Nación", el cual se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. En esta Constitución Centralista, el Senado carecía de bases jurídico-políticas.

Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los estados federados pues se integra con los individuos ( senadores) que igualitariamente cada uno de ellos acredita con independencia de la forma de su designación o elección. También en la Constitución Centralista de 1836, se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo.

En las bases orgánicas de 1843 se dió mayor ingerencia a los departamentos en la composición del Congreso General pues por lo que res--

pecta a los diputados, éstos serían elegibles uno por cada setenta mil habitantes de su correspondiente población sin que ninguno dejara de tener un diputado en el caso de que su densidad demográfica no alcanzara ese número. Por lo que atañe al Senado, las dos terceras partes de sus miembros componentes procedían de la elección de las asambleas departamentales y el resto de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte y del Presidente de la República ( arts. 26o. y 32o. )

En el "Plan de la Ciudadela" del 4 de agosto de 1846 se desconoció el Régimen Central dentro del que se había organizado teóricamente el país desde 1836, pugnándose el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo Congreso Constituyente. Este quedó instalado el 6 de diciembre de 1846, y el 18 de mayo de 1847 expidió el "Acta de Reformas"; que con las modificaciones que la experiencia y la realidad política impusieron como necesarias, restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Dentro del bicammarismo que ésta instituyó se destacó la trascendencia del Senado a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que Otero había sugerido.

Describiré a continuación algunos fragmentos que Otero en su "voto" de 5 de abril de 1847 había sugerido:

"Pasando a tratar de la organización del Senado, ningún hombre medianamente instruído en estas materias ignora que éste es el punto más --

difícil y al mismo tiempo el más importante de las constituciones republicanas.

Si además de su participación en el poder legislativo, se extienden sus conocimientos a otros objetos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo, para que éste siempre alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia. Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional.

Si se exige para pertenecer a él, unos conocimientos anteriores — que supongan versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados y se considerará como el honroso término de la carrera civil. Confando pues en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin — desnaturalizar la democracia, son exclusiones odiosas ni privilegios inmerecidos, habremos acertado con el principal punto de nuestra organización política." 58

Revisando después el Acta de Reformas de 1847, se puede observar que el voto particular de Don Mariano Otero fue inserto en el acta y casi sus ideas fueron acogidas.

---

58 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*. México, 1975, p. 469. Porrúa.

El sistema bicameralista que había sido adoptado por todos los ordenamientos supremos examinados, hasta ahora, se rechazó en el proyecto de la constitución elaborado por la comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-1857, comisión que estuvo integrada por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, José Marfa Castillo Velasco y José Marfa Mata, entre otros.

La supresión del Senado y el depósito del Poder Legislativo Federal en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión" que fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia y apasionamiento se debatieron. -- Las opiniones que apoyaban o rechazaban la implantación del sistema bica- meral se dividieron a tal punto el Congreso Constituyente, que el proyec- to, en lo tocante a este tema, fue aprobado por una ligera mayoría de -- seis votos, habiendo quedado convertido su artículo 53o. en el artículo -- 51o. de la Constitución de 1857, que establecía: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congre- so de la Unión."

Mediante la iniciativa del 13 de diciembre de 1867, se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado, y no fue sino hasta 1874, cuando satisfechos los requisitos para mejorar las reformas cons- titucionales, se decretó la incorporación del sistema bicameral.

Prescindiendo de la implicación que el Senado ha tenido como -

cuerpo legislativo aristocrático en diferentes países históricamente dados, -- dentro de un régimen democrático sólo puede legitimarse si la forma estatal en que se estructura es la federal en que dicho órgano se integra con representantes de las entidades federativas. Bajo esta tesitura el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político que asegura su igualdad en lo que atañe, sobre todo, al ejercicio del poder legislativo.

Los Diputados generalmente son elegibles en razón de la densidad demográfica, es decir, uno por cada número determinado de habitantes o fracción fija. De esta manera, dentro de un régimen federal, los estados con mayor población acreditan mayor número de diputados a la cámara respectiva que los menos poblados, lo que quebrante la igualdad política que entre ambos debe existir.

Para evitar el predominio de unos sobre otros, se ideó la creación de un segundo órgano legislativo comúnmente denominado Senado, en el que, con independencia de su población, todas las entidades federativas estuviesen paritariamente representadas a efecto de contrarrestar la fuerza de la Cámara Colegisladora. Estimamos que ésta es la más convincente razón que justifica el sistema bicameral y únicamente dentro de un régimen federal.

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, el sistema bicameral ya no suscitó ninguna polémica. Se repudió tácitamente el única

marismo. La Constitución Mexicana de 1917, punto de la lucha heroica del pueblo contra las fuerzas de la reacción interior y el imperialismo, refleja pues la esencia de la Revolución, como revolución democrático-burguesa, -antifeudal y antiimperialista. Criticar por criticar a nuestra constitución sin reconocer sus bondades, sin documentación sobre la situación político-social en que fue creada, como hacen algunos mexicanos, es desconocer la historia de México, es desamor a la patria. <sup>59</sup>

#### B. Organización del Poder Legislativo.

Nuestra Constitución consagra el sistema bicamarista, expresado así en el artículo 50o. "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, -una de Diputados y otra de Senadores."

1. Bicamarismo en Inglaterra y Estados Unidos. El Parlamento Inglés tiene sus raíces hondamente fincadas en su historia, y la historia de su desarrollo no es otra cosa sino, la lucha del pueblo inglés en todo el desenvolvimiento de su vida para alcanzar la forma de gobierno libre y democrático que hoy tiene.

Desde los primeros tiempos en la época anglosajona, existió la costumbre de que los reyes consultaran con sus consejeros todos los nego-

<sup>59</sup> Carpizo, Jorge. La constitución mexicana de 1917. Imprenta Universitaria, México, 1969. p. 151.

cios importantes del gobierno. Estos consejeros eran altos dignatarios de la Iglesia, los nobles y los oficiales de la casa del rey. Al realizar su conquista los normandos en 1066, se conservaron gran parte de las costumbres anteriores, pero en el consejo intervinieron además del clero y la nobleza, los señores feudales. Los primeros constituyeron lo que más tarde se llamó Cámara de los Lores y, los segundos, los feudatarios, la Cámara de los Comunes. Al principio el consejo no tuvo el carácter representativo que hoy tiene, llegó a adquirirlos después de muchos tanteos y ensayos y "mediante el injerto en el consejo primitivo de un cuerpo de hombres feudatarios que representaban al pueblo.<sup>60</sup>

Los representantes del pueblo habían obtenido un puesto en los consejos de la nación y su importancia iba a acrecentarse con el curso de los años.

Probablemente en la época de Eduardo III, el alto clero y los nobles sesionaron juntos y los caballeros y los burgueses lo hicieron por otro lado; naciendo de este modo las dos cámaras que conocemos actualmente; la Cámara Alta o de los Lores, que comprende a dos de los Estados del reino; los lores espirituales u obispos y los lores temporales o nobles; y la Cámara baja o de los Comunes, tercer estado del reino. Los comunes de

60 Ortiz Ramírez, Seraffín. Derecho constitucional mexicano. Cultura. México, 1961. p. 320.



jaron de ocupar una situación subordinada y no tardaron en igualar y superar a los lores.

Los Estados Unidos, descendientes del pueblo inglés, adoptaron en su constitución el sistema bicamarista; no con las características del régimen parlamentario, sino con modalidades totalmente distintas enmarcadas en un régimen democrático, representativo y federal, nueva forma de gobierno adoptada por la joven república.

En la Convención de Filadelfia, los estados más densamente poblados propusieron la representación proporcional, la cual les daba mayor número de diputados al congreso; más como a ellos se opusieron los estados pequeños, la asamblea adoptó un plan intermedio propuesto por Franklin -- consistente en un congreso compuesto de dos cámaras, la de representantes populares elegidos en proporción al número de habitantes de cada estado, y la de Senadores compuesta por dos representantes de cada estado sin tomar en cuenta naturalmente, el número de habitantes. Así quedó integrado el Congreso Norteamericano con características distintas al Parlamento Inglés.

Esto es parte de la esencia del régimen presidencial y federativo, ya que por un lado conserva la autonomía de los estados miembros y por otro, les da a éstos la participación que les corresponde en la expresión de la voluntad nacional, independiente de su tamaño y del número de sus pobladores.

Se puede observar pues que el sistema bicamarista de los Estados Unidos es de raíz distinta al de Inglaterra, aunque lo que tienen de común es que los dos se fundan en las realidades de la vida política de cada pueblo y no en doctrinas previamente elaboradas. Ambos han servido de modelo a diversos pueblos.

## 2. El bicamarismo en México.

La constitución mexicana de 1824 consagró el bicamarismo de tipo norteamericano o federal al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos, por los legislativos de los estados. ( artículos 8o. y 25o. )

La Constitución Centralista de 1836 conservó el bicamarismo, pero el Senado no tuvo ya la función de representar a los estados que habían dejado de existir.

En las Bases Orgánicas de 1843 de centralismo más acentuado -- que la anterior constitución, el Senado si adquirió un matiz de representante de clases, ya que sólo una tercera parte eran designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica.

El constituyente de 1856-1857, llamó al Senado que así se integraba: "cuartel de invierno de la nulidades políticas, almácigo de obispos y generales".

Al restablecerse en 1846 la carta de 1824, el Acta de Reformas alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los estados y del distrito federal, debería estar compuesta por un número de señadores equivalente al número de estados elegidos por los demás Senadores, los Diputados y la Suprema Corte, entre --- aquellas personas que hubieran desempeñado puesto de importancia, tal y - como se establecía en las Bases Orgánicas de 1843.<sup>61</sup>

En la Constitución de 1857, se adoptó el sistema unicameralista.

La comisión presentó argumentos en pro y en contra del Senado. Entre las que defendieron al Senado podemos citar a Zarco y a Olvera. En circular del 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicameralismo fundándose en que - servía para combinar en el poder legislativo el elemento popular y elemen-  
to federativo.

En las reformas de 1874 se cristalizó el pensamiento de Lerdo de Tejada consagrándose cumplidamente el bicameralismo de tipo norteamericano,

---

61 Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Porrúa, Méxi-  
co, 1973. p. 264.

con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada estado y del distrito federal.

Así de este modo, nadie puede disentir la necesidad de que exista el Senado; pero hay que reconocer que en México esa institución no ha llenado sino escasamente sus fines.

Los estados nunca han encontrado en el Senado una verdadera representación, más que en sus delegados del Senado. La necesidad de debilitar, dividiéndolo al Congreso frente al ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. No es privativo del Poder Legislativo la formación de leyes, ya -- que en México las leyes se han expedido por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos pensar, por lo tanto, que el bicammarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan en el ejercicio democrático, la prueba de su efectividad.<sup>62</sup>

Se puede decir que son trece las constituciones en América Latina que adoptan el bicammarismo.<sup>63</sup>

---

62 *Ibid.*, p. 265.

63 *Lions, Monique. El poder legislativo en América Latina. Imprenta Universitaria, México, 1974. p. 15.*

c) Organización Constitucional de cada Cámara.

Desde las reformas de 1933 en los artículos 51,55,56,58 y 59, - se varió la duración en su cargo de los Diputados y Senadores.

El periodo de los primeros se aumentó de dos a tres años y el de los segundos, de cuatro a seis años. A partir de entonces, el Senado se renueva totalmente en el término que se indica, en lugar de la renovación - por mitad cada dos años que prescribía el artículo original.

Es plausible el aumento en la duración de los periodos, pues la - frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la po- - blación, pero no lo es la implantación de la renovación parcial que antes existía y tenía por objeto conservar en una de las cámaras la tradición parlamentaria.

Según el artículo 52o. de la Constitución de 1917 debía elegirse un Diputado Propietario por cada sesenta mil habitantes o fracción que pa- se de veinte mil, y la población del estado o territorio que fuese menor - de la indicada debería, no obstante, elegir un Diputado Propietario. Las - reformas de 1928, 1943, 1951 y de 1960 han ido aumentando el número de habitantes que se requiere como base para la elección de cada Diputado.

Según los artículo 53o. y 57o. por cada Diputado Propietario y Senador Propietario se elegirá un suplente. El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia o separación definitiva del

cargo. La suplencia es una institución de origen español que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras constituciones sin excepción.

#### D. Requisitos para ser Diputado.

Los requisitos para ser diputado los establece el artículo 55o. -- constitucional:

- I. "Ser mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos". Esta fracción exige la nacionalidad por nacimiento, -- por lo tanto, los extranjeros no pueden llegar a ocupar este cargo.
- II. "Tener veintiún años cumplidos el día de la elección."
- III. "Ser originario del estado o territorio en que se haga la -- elección o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de ella." "La vecindad no se -- pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de -- elección popular." 64

Si desde hace casi dos siglos se considera que la representación popular, y siguiendo los principios de que la soberanía no es divisible, se -- gún sostuvo Sieyes en 1789 y si se estima que el Diputado representa a to\_

64 Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano, Pax, México, 1973. p. 416.

do el pueblo y no a un distrito determinado. Sin embargo, es indudable -- que no solamente por cuestiones de demarcación electoral, sino porque debe haber un mínimo de apego al distrito por el que ha sido electo, y además un conocimiento de una fracción del territorio que se va a representar, así sea todo el país, para tener un contacto con la comarca "representada". - A pesar de que la ausencia determina la pérdida de la vecindad, me parece necesario esta fracción sin que ello impida reconocer que en casos insólitos, como ocurrió en 1856, pudiesen ser electos ciudadanos ajenos a la comarca pero que ya habían demostrado su gran calidad de mexicanos como Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto y otros, siendo electos por varios distritos y en diversos estados.

IV. "No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de -- ella". Si entre nosotros tradicionalmente ha intervenido el -- gobierno para sacar adelante a sus favoritos, peores serían los resultados si oficiales o jefes del ejército o miembros policiacos, generalmente instrumentos de presión, pudieran estando en activo, llegar a ser electos. Consideramos que esta res-- tricción será cada vez más positiva en nuestra deficiente evolución democrática.

- V. "No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección."

Las mismas restricciones existen cuando se trata de Gobernadores de los Estados durante el período de su encargo; y respecto de los Secretarios de Gobierno de los Estados, Magistrados y Jueces Federales o del Estado, a menos que se preparen si van a ser candidatos en sus respectivas jurisdicciones, noventa días antes de la elección.

VI. "No ser ministro de algún culto religioso. Si nosotros hemos consagrado el principio de la separación de dos instituciones que en México han tenido graves divergencias, al punto de que todavía hace cuatro décadas algunos representantes del catolicismo y miembros de la jerarquía -- eclesiásticas tomaron las armas para defender sus principios y sus intereses, se comprende fácilmente este precepto.

- VII. "No estar comprendido en alguna de las incapacidades que -- señala el artículo 59o. Dicho artículo expresa que "los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato."

El principio de la no-reelección, es una de las ganancias, aunque parezca contradictorio con un criterio estrictamente democrático, que-



nos ha dado la Revolución como una garantía frente a las tendencias autoritarias que siempre hemos tenido. El precepto agrega: "los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de Propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados Propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de Suplentes." Estos principios nos parecen perfectamente compatibles con principio adverso de la reelección que sustenta nuestro Derecho Político.

Igual serie de requisitos puede decirse para ser senador excepto el de la edad, que es de treinta años cumplidos al día de la elección.

#### E. El quórum y la votación.

Para que las cámaras puedan actuar se necesita que haya quórum, es decir, que esté reunido cuando menos un determinado número de representantes. Satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por "mayoría". La mayoría es el número de representantes que decide, dentro de otro grupo de representantes mayor que es el que constituye el quórum.

La regla está consignada en el artículo 63o. constitucional. El quórum en el Senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros y en la Cámara de Diputados por más de la mitad de los suyos.

Una vez reunido el quórum, la cámara puede actuar, las deci---

siones se toman por mayoría de los miembros presentes.

No sabemos de ningún caso en que se exija la minoría, ni tampoco donde impere la unanimidad. La excepción consiste en que para privar del fuero a los funcionarios que lo tienen, debe tomarse por mayoría absoluta en el caso del primer artículo o sea el 109; y por dos tercias, en el caso del artículo 111o. del número total de miembros que formen cada una de las cámaras. El cómputo de los votos se hace sobre el total de miembros y no sobre el total de los presentes que integran el quórum.

Se registra también una excepción en el caso del artículo 63o. constitucional en lo que se refiere al quórum; en la situación del artículo 84o. constitucional. "En caso de falta absoluta del Presidente de la República", se necesita para integrar el colegio electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas cámaras, es decir, un quórum que para el Senado es normal pero que para la otra cámara es especial, pues el quórum ordinario de esta última no es de dos tercias sino de más de la mitad de sus miembros.

Lo anterior nos lleva a precisar que existen dos tipos de mayoría: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta aparece cuando se exige más de la mitad de los votantes, la mitad más uno, se dice generalmente, aunque en el caso de que la totalidad sea non, 57 digamos, son suficientes 29, o sea simplemente más de la mitad. Normalmente se presenta -

cuando hay más de dos proposiciones, ya sea tres, cuatro, etc. La mayoría difícilmente es absoluta; pero basta que una propuesta alcance el mayor número, así sea del 40 o 30 por ciento, para que exista mayoría que en este caso se llamaría relativa.<sup>65</sup>

La Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla general sobre mayoría absoluta y relativa. Por ejemplo el caso del inciso c) exige la mayoría de dos terceras partes del número total de votos para superar el veto del Ejecutivo. El artículo 73o., fracción III, inciso 5o., requiere igual mayoría de dos tercios para que sea votada la erección de un nuevo estado dentro de los límites de los existentes. El artículo 79o., fracción IV, señala la misma mayoría para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias. El artículo 111o. reclama también un mínimo de dos tercios para que sea declarado culpable de delito oficial un funcionario confuso, por más que el cómputo de los dos tercios se haga en relación con el total de miembros del Senado como ya se dijo. Por último, para las reformas constitucionales también es necesario el mínimo de dos tercios de los votantes según lo dispone el artículo 135o. en lo que respecta a la regla de la mayoría relativa. El único caso de excepción es el previsto por el artículo 76o. fracción V, conforme al cual se necesita que --

---

65 Ibid., p. 425.

uno de los tres candidatos que presenta el Presidente de la República reúna por lo menos dos terceras partes de votos de los Senadores presentes para que resulte nombrado Gobernador del Estado cuyos poderes han desaparecido; según la regla general bastaría para ese efecto, la simple mayoría.

#### F. Período ordinario y sesiones extraordinarias.

El período normal del funcionamiento del Poder Legislativo va de la apertura de sesiones que se inicia el 1o. de septiembre de cada año al 31 de diciembre. Este período que se denomina ordinario puede ser disminuído, pero nunca prorrogable. Si se presentara desacuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resuelve el Presidente de la República.

Al iniciarse el período ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país. Entre nosotros se ha acostumbrado darle una solemnidad inusitada al informe del Presidente y a la apertura del Congreso. Las razones no pueden ser más que de orden político ya que es el único momento en que los representantes populares y el pueblo mismo se entera por voz directa del Ejecutivo y con la amplitud posible de todos los negocios administrativos y de la mar

cha política del país, la cual indudablemente es conveniente para el pueblo y el gobierno.

Además de estas sesiones existen las llamadas extraordinarias. Estas sesiones sólo se realizan para casos de verdadera urgencia cuya atención amerita una solución rápida y que no quepa la posibilidad de esperar para resolverlos a que llegue el período que la ley fija para la celebración de sesiones ordinarias o sea del primero de septiembre al día último de diciembre. En no pocas ocasiones pueden presentarse asuntos de extrema gravedad o de importancia suma que al Congreso no le baste el tiempo de las sesiones ordinarias para tratarlos o bien que esos asuntos se presenten cuando el mismo Congreso se encuentre en receso, entonces, se hace necesario e indispensable convocar a las cámaras para que los traten y resuelvan dentro de sus facultades. Esta actividad realizada fuera del tiempo y del término señalado por la Constitución recibe el nombre de período extraordinario de sesiones. En él, las cámaras tratarán los negocios señalados de carácter urgente, limitándose exclusivamente a ellos.

El artículo 69o. en su segundo párrafo textualmente expresa que en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Como complemento de lo anterior y dentro del funcionamiento --

del Congreso, el artículo 68o. preceptúa que las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambos. Pero si conviniendo los dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará eligiendo uno de los dos extremos de la cuestión.

G. La facultad de iniciar leyes y decretos.

El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el congreso un proyecto de ley o decreto

No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos sino únicamente el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados, según lo dispone el artículo 71. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero carece de dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre

la función del juez, intérprete de la ley, y la del legislador en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa.

Pensamos que es acertado lo sostenido por Tena Ramírez ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte, acerca de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado? <sup>66</sup>

Por lo que respecta a iniciativas de particulares, la Constitución -- consagra a las autoridades enumeradas anteriormente. Sin embargo, el reglamento del Congreso las tiene en cuenta pues en el artículo 61o. dispone: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara de la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. "Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones." Así queda bajo la bota de la Comisión si se toma o no se toma en cuenta la petición de los particulares a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la voluntad de una de sus comisiones. De este modo, cuando algún particular propone una iniciativa, la Comisión la hace suya ante el Congreso, ya que de otra suerte, violaría el precepto constitucional que dice que sólo los funcionarios autorizados al efecto po-

66 Tena Ramírez. Derecho. Op. cit., p. 312.

drán presentar iniciativas de ley.

Al Presidente de la República, nuestra constitución lo asocia a la -- función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Atenúase así la división de poderes y se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados. De hecho son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen atención de nuestras cámaras, lo cual se debe no sólo a la interpretación de los legisladores sino también al acrecentamiento del Poder Ejecutivo. <sup>67</sup>

El artículo 71o. que venimos comentando consagra una diferencia -- fundamental en la tramitación entre las iniciativas del Presidente de la República, de las legislaturas de los estados y de las diputaciones por una parte, y la de los Diputados y Senadores que no forman diputación, por la otra. Las primeras pasarán desde luego a comisión, las segundas se sujetarán a los trámites -- que designe el reglamento de debates.

Las iniciativas del primer grupo a que nos hemos referido pasarán desde luego a la comisión respectiva; las del segundo grupo, cuya tramitación re--serva la Constitución al reglamento, deben tener lógicamente un trámite distinto al anterior. Pero no por esto debemos pensar que es inconstitucional que el

67 ibid., p. 313.



artículo 56o. del reglamento iguale en la secuela del procedimiento a todas las iniciativas cuando dispone que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por uno o varios miembros de las cámaras, pasarán desde luego a la comisión.

El artículo 57o. del reglamento establece que las proposiciones - que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la cámara, sin formar las que les suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a varios trámites, los cuales consisten en que la proposición se lleve - directamente ante la cámara para que ésta decida si se admite o no a discusión. En el primer caso se pasará a la comisión y en el segundo se tendrá por desechada.

Esta última etapa es la que en mi concepto debe servir para tratar las proposiciones sean o no iniciativas de ley emanadas de Diputados o Senadores que no integran diputación. Tratándose de tales iniciativas hay - un trámite previo que no existe respecto de las demás y que estriba en consultar a la Cámara si la proposición debe pasar o no a la comisión.

Dicho trámite obedece a la conveniencia de no entorpecer la labor de las comisiones con proposiciones que, en concepto de la Cámara, - no merezcan ser tomadas en consideración.

Es indispensable, para que la República pueda estar bien dotada de una legislación que ha menester de reglas jurídicas adoptadas a sus con

diciones de vida, no sólo económicas sino de orden espiritual y moral, que se consagre cuanto antes por medio de la reforma constitucional correspondiente, un nuevo principio en materia de iniciativa para legislar, reconociéndose este derecho a los gobernados, siempre que actúen en determinado número, señalado de antemano por la Constitución, para proponer la de liberación y el voto de nuevas leyes al Congreso. Nos referimos a lo que es conocido en Derecho Público y en el régimen del gobierno semidirecto como la iniciativa popular. Encontramos el origen de esta idea en Lanz Du ret quién atinadamente nos dice que: "de este modo se dará un gran paso en la senda de la democracia integral y se garantizarán los anhelos popula res". 68

Con esto creemos se obligaría a nuestras Cámaras a que tomen en cuenta y resuelvan problemas y temas que se encuentran a su deliberación, y que hoy desechan arbitrariamente con el despectivo trámite de al "archi vo" a pesar de que vengan respaldados por las firmas de millares de ciuda danos que tienen derecho a ser oídos. Por consiguiente, si no se modifica cuanto antes en México la organización del Poder Legislativo estableciendo la representación de intereses o la representación proporcional de las mi norías a fin de que tengan cobida en aquel cuerpo todos los matices de la

68 Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Horgis, México. 1972. p. 153.

opinión y todas las aspiraciones y sentimientos del pueblo, debe adoptarse con toda urgencia el procedimiento de iniciativa popular que tan magníficos resultados ha dado en países ampliamente democráticos y civilizados y con el cual podrán ser atendidos todos los ciudadanos.

#### H. Formación de las leyes y decretos en ambas cámaras.

En la primitiva Constitución de 1857, el artículo 71o disponía en sus escasos renglones"

"En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70o." <sup>69</sup>

Dichos trámites suponía la existencia de una sola cámara pues -- era el unicamatismo el sistema entonces en vigor, y consistía esencialmente en el dictamen de la comisión en una o dos discusiones, en pasar al Ejecutivo copia del expediente para que manifestara su opinión, de ser favorable se votaría desde luego la ley y, en caso contrario, se pasaría nuevamente el asunto a la comisión y en seguida a discusión y votación. Cuando en 1874 se introdujeron el bicamatismo y el veto, Lerdo de Tejada, autor de las reformas, modificó de modo sustancial los artículos 70o. y 71o., estableciendo minuciosamente la tramitación en ambas cámaras de la forma

69 Tena Ramírez. Derecho. Op. cit., p. 317.

ción de las leyes y decretos. Previéronse en la Constitución todos los detalles en los trámites y no se reservó para el reglamento lo que a éste corresponde conforme a una acertada técnica legislativa.

En el artículo 72o., la Constitución de 1917 acogió en lo general aquella tramitación salvo en lo relativo al fortalecimiento del veto, lo que ya vimos y algunas adiciones que veremos más adelante.

Examinaremos nuestro artículo 72o. constitucional ya que es el - que contiene cómo debe confeccionarse una ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras.

Podemos asentar que el conocimiento de un asunto puede comenzar indiferentemente en cualquiera de las dos cámaras, puesto que ambas - tienen la misma competencia. A lo que dice el inciso "h": "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras". Pero esta regla general tiene excepciones que consigna el - propio inciso: "Con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

Las contribuciones de dinero y de sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de allí que deba - conocer de dichas contribuciones la cámara genuinamente popular que la - que representa a los estados a fin de que si la Cámara de Diputados dese-

cha el proyecto el que podrá volverse a presentar en las sesiones del año -- como lo dispone el inciso "g".

En cierto modo, también es excepción a la expresada regla general la siguiente disposición del inciso "i": "Las iniciativas de leyes o de--cretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora -- sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara."

Una vez que ha quedado definido a cuál de las dos cámaras co--rresponde conocer primero de un proyecto de ley o decreto, conviene pun--tualizar los siguientes casos que en orden natural, pueden presentarse du--rante la tramitación.

1. Primer Caso: El proyecto es rechazado en la cámara de ori--gen. Según el inciso "g", no podrá volver a presentarse en las sesiones -- del año. Al rechazar de plano el proyecto, se manifiesta la voluntad tér--minante de la cámara en no tomarlo en cuenta en ese mismo período. Ha--bría que esperarse hasta el siguiente período para ver si hubo alguna muta--ción de opiniones.

2. Segundo Caso: El proyecto es aprobado en la cámara de ori--gen. Posteriormente, pasará para su discusión a la otra ( primera parte del inciso "a" ). Agotada la tramitación en una cámara, para la aprobación --

del proyecto, este debe pasar a la discusión y votación de la otra cámara.

3. Tercer Caso: Llegado el proyecto a la cámara revisora, es rechazado totalmente por ésta. Volverá a la cámara de origen con las observaciones que le hubiere hecho la revisora, si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual, lo tomará otra vez en consideración. Si la cámara revisora lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo, - pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. ( inciso "d" ). Con este objeto se da oportunidad a cada una de las cámaras para que en una nueva discusión consideren su punto de vista - en presencia de observadores de la otra cámara, si después de esa reconsideración no se ponen de acuerdo, sería inútil que la cámara de origen insistiera ante la revisora, por lo que el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

4. Cuarto Caso: La cámara revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la cámara de origen. La nueva discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, - las adiciones o reformas, sin poder alterarse, en modo alguno, los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación. Si -

las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas -- por la mayoría de votos en la cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación; si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes ( inciso "e" ). En la hipótesis prevista, se sigue respecto a la parte alterada del proyecto la misma tramitación que si se tratará de un proyecto totalmente rechazado, esto es, se consulta por dos veces la voluntad de las cámaras a fin de procurar ponerlas de acuerdo; si el acuerdo se lograra, el proyecto, modificado o no, según que haya prevalecido la opinión de una o de otra cámara, se convierte en ley; si el acuerdo no se alcanza, el proyecto se reserva para el siguiente período de sesiones a menos que las cámaras estén conformes en que se convierta en ley la parte aprobada. En este caso se exige la voluntad de las dos cámaras para que decidan si el proyecto, aprobado sólo por

cialmente, es bastante para llenar las funciones de la ley. Aquí puede suceder que la ausencia de mandamientos esenciales en el proyecto mutilado, haga inútil la parte que se aprobó. Este criterio inspiró el precepto final - del inciso que comentamos, donde terminantemente se dice que las cámaras deberán decidir si se promulga o no la parte aprobada.

Y es ese mismo criterio el que debe servir para entender otra ex presión, ya sea ambigua o errónea, del propio inciso "e" que es aquella - donde se asienta que si la cámara revisora desecha en una segunda revisión las reformas o adiciones por ella misma propuestas en la primera, entonces "el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo".

El error está en suponer que en ese caso el proyecto ha sido -- aprobado parcialmente; y no es así, porque desde el momento en que la cá mara que propuso las adiciones o reformas las retira en la segunda revisión, el proyecto original ha sido aprobado íntegramente.

5. Quinto Caso: El proyecto es aprobado en su totalidad por - ambas cámaras. Se remitirá al Ejecutivo, quién, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente ( inciso "a", segunda parte ). Se - entiende que el Ejecutivo no tiene que hacer observaciones cuando no de - vuelva el proyecto a aquellos dentro de diez días útiles, a no ser que co - rriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones



pues en ese caso deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso esté reunido ( inciso "b" ).

6. Sexto Caso: Recibido el proyecto por el Ejecutivo, éste lo objeta en todo o en parte oportunamente. Regresa entonces el proyecto con las observaciones del Ejecutivo a la cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de votos de cada cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará al Ejecutivo para su promulgación ( inciso "e" ). En el punto indicado concluye la labor del congreso y comienza con la promulgación, la actuación del Ejecutivo.

Por último, en el inciso "j", se asienta que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales ni tampoco, podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

### 1. Clasificación de las facultades de las cámaras.

Las facultades de las Cámaras, tan intensas y tan variadas, se han clasificado de diversa manera:

a) Según las formas con que se actúa;

b) Según la naturaleza de sus actos.

a) Según la forma de actuación. Son las facultades del Congreso de la Unión, que se enumeran, en su gran mayoría, dentro del artículo 73o., y que corresponden a tal organismo. En estos casos se requiere -- tanto de la intervención de la Cámara de Diputados como la de Senadores.

Estas son facultades exclusivas del congreso, que también las tiene establecidas en otros preceptos.

b) Según la naturaleza de sus actos. Son facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras. Estas son las que examinaré con más detenimiento en el siguiente apartado al tratar el problema de los tratados internacionales, ya que el Senado tiene reservada esta función. Estas facultades las ejercen de manera separada cada uno de estos organismos. Una vez realizada por el Senado o la Cámara de Diputados, la función legislativa, o las actividades que a cada una le corresponde, ahí se agota dicha facultad. Por ejemplo: al Senado le corresponde, de manera exclusiva, "declarar, cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado." ( artículo 76o. Fracción V )

Una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es la de "erijir"

girse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala - respecto a la elección de Presidente de la República." ( Artículo 74o. -- fracción I ).

Por otra parte, existen las actividades conjuntas o de una manera sucesiva. Las actividades congresionales no adquieren plena validez si - no pasan primero por una cámara y después la otra.

Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades del congreso se clasifican en legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales, en virtud de que, a pesar de la división de poderes, cada uno de ellos no realiza actos estrictamente apegados a su función; en más de un caso ocurre que si formalmente corresponden a un poder, en lo material o -- por su conjunto, corresponden a otro poder. Por tanto, se han estudiado las funciones de los poderes, tanto desde el punto de vista del órgano al que corresponden, como por la naturaleza de su función. En el primer caso se atiende al formalismo; en el segundo, al material o a la naturaleza de la función. <sup>70</sup>

---

70 Moreno, Op. cit., p. 428.

## CAPITULO IV

### EL SENADO Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

- A. Composición.
- B. Requisitos para ser Senador.
- C. Facultades Exclusivas.
- D. Aparente antinomia entre el artículo 76o. fracción I y 89o. fracción X de los tratados internacionales.
- E. Facultad aprobatoria en los tratados internacionales.
- F. Prohibición de celebrar tratados internacionales.

## CAPITULO IV. EL SENADO Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

### A. Composición.

De los criterios encontrados en la doctrina jurídica y en el ámbito político, suelen sustentarse para apoyar, respectivamente, el sistema bicameral o el unicameral, puede interferirse esta conclusión; ninguno de los dos es conveniente o inconveniente por modo absoluto; o sea, dentro del terreno de la pura abstracción especulativa. Su correspondiente justificación debe provenir del régimen, político-jurídico o de la realidad política de que se trate. Prescindiendo de la implicación que el Senado ha tenido como cuerpo legislativo aristocrático en diferentes países históricamente dados, dentro de un régimen democrático sólo puede legitimarse si la forma estatal en que se estructura es la federal, en que dicho órgano se integra con representantes de las entidades federativas. Bajo esta tesitura, el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político que asegura su igualdad en lo que atañe, sobre todo, al ejercicio del poder legislativo.

Para evitar el predominio de la Cámara de Diputados se ideó la creación de un segundo órgano legislativo, comúnmente denominado Senado, en que con independencia de su población, todas las entidades federada

tivas estuviesen paritariamente representadas a efecto de contrarrestar la -- fuerza de la Cámara colegiadora.

El Senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los estados de la federación mexicana y al Distrito Federal, -- siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Así el artículo 56o. constitucional dispone: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada 6 años." Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que la conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualación político-jurídica entre ellas. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en -- cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional como sucede en los sistemas unicamerales, pues existiendo sólo un órgano legislador, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número -- de habitantes, los estados con mayor densidad demográfica acreditan más inte

díviduos que los de escasa población.

Es lógico, por otra parte, que atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no puede haber "Senadores de Partido", ya que la --elección de éstos, según acabamos de decir, no tiene como medida la den--sidad demográfica sino el número de entidades federativas conforme al artf--culo 56o. constitucional. En otras palabras, en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de cámara equilibradora en la hí--pótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que --no representen a tales entidades sino a grupos o partidos políticos, razón --que nos induce a afirmar, además, que tampoco es operante el sistema de representación proporcional tratándose de los Senadores.

Al referirse a la creación de los diputados de partido, la exposi--ción de motivos de la iniciativa presidencial de reformas constitucionales --respectiva, considera que ese sistema, que es mixto, no es aplicable a la Cámara de Senadores, argumentando: "Nuestra estructura política se basa --en la teoría constitucional del equilibrio representativo de los grandes y pe--queños estados. La lucha entre los grandes estados, que lógicamente trata--ron de atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños, que pre--tenderán estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del sistema bica--meral, en el que la Camara de Diputados se integra por un principio de --

mayorías, y por tanto, los estados de mayor población tienen más representantes, mientras que en el Senado, elemento equilibrador en éste como en otros sentidos, los estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

"La sabiduría del sistema ideado por los constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los estados con el doble principio de integración, uno por cada Cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula: igualdad de los estados en el Senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados.

Las anteriores consideraciones no excluyen, sin embargo, la posibilidad de que en el Senado haya senadores que pertenezcan a diversos partidos políticos, posibilidad que se funda en que por cada estado y el Distrito Federal debe haber dos de ellos. Por tanto, bien puede suceder que un candidato a Senador por un partido obtenga la mayoría de votos populares en la entidad de que se trate y que otro candidato, postulado por un partido diferente, logre más votos sobre los restantes y quede colocado en segundo lugar dentro del número de sufragios emitidos. La realización de esa posibilidad, que vendrá a democratizar al Senado, depende del grado de civismo del pueblo elector y de las personas que encarnan a los órganos — que intervienen en el procedimiento electoral y en la clasificación de las elecciones de Senadores y que en definitiva son las legislaturas de los esta



dos y el Congreso de la Unión en lo que al Distrito Federal concierne.

#### B. Requisitos para ser Senador.

Nuestra constitución de manera clara y concisa en el artículo -- 55o., especifica los requisitos que se necesitan para ser Diputado. Como -- son los mismos requisitos que para ser Senador, excepto la edad, atendere-- mos a este punto de partida. Para ser Senador se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus dere--- chos. Esta fracción exige la nacionalidad por nacimiento; por tanto, los ex tranjeros no pueden llegar a ocupar este cargo.

También para la edad es poco mayor que la requerida para la -- ciudadanía, de manera que no todo ciudadano puede aspirar a tal cargo. -- También se excluye a aquéllos que aún siendo nacionales, hayan sido pri-- vados de sus derechos de ciudadanía.

La posibilidad de que la ciudadanía latinoamericana o sea aque-- llas personas de los pueblos latinoamericanos puedan llegar a tener los mis mos derechos políticos que los mexicanos, fue excluida en el Congreso de 1916-1917, cuando el Diputado sonoreense Juan de Dios Bojórquez propuso-- que se pudiera otorgar la ciudadanía mexicana a todos los latinoamerica--- nos.

II. Tener treinta años cumplidos el día de la elección. Esto de de

bido a que el Senado, siguiendo el antiquísimo modelo romano, de que el senado, palabra que tiene el mismo origen que senectud, requiere mayor reflexión y reposo, meditación y prudencia, como decía el dictamen de la segunda comisión del Congreso Constituyente de 1916-1917.

III. Ser originario del estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva a más de seis meses ante riores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el de sempeño de cargos públicos de elección popular.

Si desde hace casi dos siglos se considera que la representación popular, siguiendo los principios de que la soberanía no es divisible, según sostuvo Sieyès en 1789, si se estima que el Diputado representa a todo el pueblo y no solamente a un distrito determinado, sin embargo, es indudable que, no solamente por cuestiones de demoración electoral, sino porque debe haber un mínimo de apego al distrito por el que ha sido electo y un pequeño conocimiento de una fracción del territorio que se va a representar, así sea todo el país, para tener un contacto con la comarca "representada".

A pesar de que la ausencia determina la pérdida de la vecindad, nos parece necesario esta fracción; sin que nos impida reconocer que en casos insólitos, como ocurrió en 1856, pudiesen ser electos ciudadanos ajenos a la comarca, pero que ya habían demostrado su gran calidad de mexica---

nos como Arriaga y Guillermo Prieto.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección cuando menos noventa días antes de ella. Si entre nosotros tradicionalmente ha intervenido el gobierno para sacar adelante a sus favoritos, peores serían los resultados, si oficiales o jefes del ejército, o miembros de la policía, generalmente instrumentos de represión pudieran, estando en activo, llegar a ser electos. Consideramos que esto será cada vez más positivo, para nuestro medio político.

V. No ser Secretario o Sub-Secretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Esta fracción, es de considerarse razonable dado que no sería lógico ser magistrado de la Suprema Corte, y Senador a la vez, ya que intervendría en cualquiera de las dos funciones con un sentido parcialista, esto no puede ni darse en nuestro régimen de derecho.

"Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos."

Si es verdad que en nuestra democracia mexicana, cuando existe de hecho ya una campaña de este tipo, el 90% es positivo para el logro -

electoral, no es menos cierto que por lo menos se debe cumplir con un mínimo de formalismo para llegar a ocupar cargos representativos de índole popular. En países donde el fraude electoral, paradójicamente, se ha tomado punto menos que institucional, es requisito indispensable dejar los cargos que ofrecen la oportunidad y notoria influencia para participar en la justa democrática.

VI. No ser ministro de algún culto religioso. Si nosotros hemos consagrado el principio de la separación de dos instituciones que en México han tenido graves divergencias, al punto que todavía hace cinco décadas algunos representantes del catolicismo y miembros de la jerarquía eclesiástica tomaron las armas para defender sus principios y sus intereses, se comprende fácilmente este precepto.

Ya al tratar la evolución de nuestra constitución y función legislativa en el pasado siglo, vimos que fue un obstáculo, no porque los principios religiosos sean opuestos a la evolución democrática de un pueblo, si no porque amañadamente se hizo una confusión de los intereses temporales con los espirituales; de cualquier manera, fue una rémora la lucha Estado-Iglesia. Por tanto, nada mejor que establecer una separación que durante más de treinta años podemos considerar conciliatoria, lo mismo en beneficio del poder civil que de las instituciones religiosas que desempeñarán mejor sus funciones.

En algunos países sudamericanos, Argentina entre otros, hay una prohibición semejante, por razones análogas a las nuestras. Incluso, desde el punto de vista teórico, Carl Schmitt ha señalado que este tipo de prohibiciones tienen una clara explicación, en virtud de que hay personas que por su posición en la vida se hallan en dependencia o subordinación, lo que es un obstáculo para la independencia de criterio que exige la calidad de representante del pueblo.

VII. No estar comprendido el alguna de las incapacidades que señala el artículo 59o. Dicho artículo expresa: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato." El principio de no-reelección es una de las escasas ganancias, aunque parezca contradictorio con un criterio estrictamente democrático, que nos ha dado la Revolución, como una garantía frente a las tendencias autoritarias que siempre hemos tenido. El propio precepto agrega que: "Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes."

Estos principios me parecen perfectamente compatibles con el principio adverso a la reelección que sustenta nuestro derecho político. Sin embargo, la reelección alterna sí se permite ya que quienes han ocupado

estos cargos, pasado un período, pueden desempeñarlos nuevamente. Lo mismo, dentro del Poder Legislativo, se puede pasar de una cámara a la otra, como lo han hecho muchos de nuestros políticos.

Los esfuerzos recientes de un grupo de Diputados, con evidentes tendencias oligárquicas, para lograr establecer la reelección indefinida, -- fueron rechazadas por los mejores de nuestros teóricos y por la opinión pública que experimentó un repudio abierto y claro. Por otra parte, el natural recelo hacia la reelección presidencial, hizo que muchos sectores de -- opinión juzgasen que era una finta para permitir que el Ejecutivo fuese -- también reelecto. No podemos desconocer el hecho de que en Iberoamérica el principio de no-reelección nos encuentra en minoría ante otros países. Sin embargo, entre nosotros ha sido evidentemente útil; y son muchos los políticos y doctrinarios inclinados a seguir nuestro sistema, en vista de las fuerzas negativas que se han escudado en el ejercicio indefinido del -- poder.

El artículo 57o. Constitucional establece: "Por cada Senador propietario se elegirá un suplente." Este precepto es perfectamente justificable, ya que se estima que la tarea legislativa debe quedar garantizada ante la posible separación del cargo de los representantes. La suplencia existe tanto para los Diputados como para los Senadores. Como unos y otros -- pueden ser llamados para ocupar cargos de importancia y separarse de sus

funciones, o fallecer, se estima que tanto los estados, y aún las circunstancias de cada Diputado, deben seguir con representación dentro del Congreso.

Pasaremos ahora a analizar una cuestión que me parece muy importante dentro del estudio que estamos realizando y que creo nos servirá bastante para entender con mayor claridad los conceptos.

### C. Facultades exclusivas.

Podemos afirmar que dentro de un sistema bicameral como el nuestro, la función legislativa no puede desempeñarse por una sola cámara. Por ende, es necesario la colaboración de la otra Cámara Colegiadora. ( Diputados ) para expedir leyes. Conforme al artículo 76o. constitucional, son facultades exclusivas del Senado las que a continuación comentaré brevemente.

1. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras ( fracción I ).- Esta facultad se corrobora por el artículo 133o. constitucional el cual inviste a los tratados internacionales que con aprobación de dicho órgano concierte el Ejecutivo Federal, con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la constitución misma. Sin embargo, este punto lo trataré en otro inciso, acerca de la anti-

monía aparente que existe entre el artículo 76o. fracción I, y el artículo 89o. fracción X.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales ( fracción II ). Esta facultad concuerda con la que dicho alto funcionario tiene conforme las fracciones II y III del artículo 89o. constitucional, debiendo subrayarse, que tratándose de la designación de cargos públicos diversos de las mencionadas, no se requiere la ratificación del Senado pues el Presidente de la República puede hacerla sin ella.

"Fúndase esta facultad, -dice Don Eduardo Ruiz-, en la consideración de la alta categoría de los empleados de que se trata y en la que el desempeño de sus importantes funciones puede afectar los intereses generales de la República. Se aleja con este precepto el espíritu de favoritismo que pudiera dominar al Presidente de la República y también el temor de que este funcionario, animado de ambición o de otras pasiones igualmente funestas, multiplicase los ascensos en el Ejército y la Armada, robusteciendo ese peligro de las instituciones libres que se llama militarismo."

71

---

71 Burgoa, Op. cit. p. 430.



III. Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas. ( fracción III )

Esta facultad del Senado importa una limitación a la potestad -- que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la -- fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea conforme a la fracción VI del artículo 89o. -- constitucional, ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la República a las tropas mexicanas. Así mismo, implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional, pues el Presidente, sin la venia senatorial, no sólo no puede permitir el tránsito de fuerzas extranjeras por tierras mexicanas, sino que -- está obligado a expelerlos en caso de que ya hubiesen penetrado a ellos o de que permanezcan en aguas nacionales por más del plazo anteriormente -- señalado.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria ( fracción IV ). El texto constitucional en que esta facultad se consagra, suscita cuestiones de interpretación que no dejan de tener importancia. Así, si el Senado puede dar su --

consentimiento en los términos que tal disposición Indica, se supone que -- los estados y territorios deben tener "una Guardia Nacional", supuesto que corrobora el artículo 31o. fracción III, de la constitución, al establecer -- que es obligación de todo mexicano alistarse y servir en ella.

Por su parte los estados de la federación no pueden tener en ni gún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin consentimiento del -- Congreso de la Unión. ( artículo 117o. constitucional, fracción II ). Por -- ende, se impone distinguir la "Guardia Nacional" del "Ejército" para in-- terpretar en su correcto alcance la facultad del Senado de que tratamos.

Aunque una de las finalidades de una y de otra sea la misma, -- consistente en mantener la seguridad pública, el ámbito donde este objeto se realiza, varía en uno y otro caso, pues la Guardia Nacional es la fuerza organizada que para conseguirlo dentro de su respectivo territorio crean los estados, mientras que el Ejército lo cumple en toda la órbita especial -- de la República. Además existen otras notas distintivas entre ambos cuerpos de seguridad pública que con toda atinencia señala Tena Ramírez, formu-- lando las siguientes consideraciones:

"Aunque el Ejército y la Guardia Nacional son instituciones des tinadas a defender por medio de las armas la integridad e independencia -- de la patria, sin embargo, hay entre ellos varias diferencias que se deri-- van de lo dispuesto por las fracciones XIV y XV del artículo 73o. VI y --

VII del artículo 89o. y IV del 76o."

"El Ejército lo levanta, sostiene y reglamenta el Congreso de la Unión, ( artículo 73o., fracción XIV ) y dispone de él libremente el Presidente de la República para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación ( artículo 89o., fracción VI ). En cuanto a la Guardia, la intervención del Congreso consiste en dar reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero a quien toca instruirla es a los gobiernos de los estados de quienes depende ( artículo 73o., fracción XV ); el Presidente de la República carece, respecto de la Guardia, de la libertad de mando que tiene tocante al Ejército, pues sólo puede disponer de aquélla fuera de sus respectivos estados o territorios, cuando para ello lo autoriza el Senado ( artículos 76o., fracción IV y 89o., fracción VII ).

"Aparte de las diferencias anotadas, los nombramientos y ascensos en el Ejército se hacen de acuerdo con una reglamentación estricta que, con apoyo en la fracción XIV del artículo 73o., ha expedido el Congreso y a la cual debe subordinarse el Ejecutivo. Además de que los nombramientos de Coroneles y demás oficiales superiores están sometidos a la ratificación del Senado ( artículo 89o., fracciones IV y V ). En cambio, el nombramiento de los Jefes y Oficiales de la Guardia se hace en forma democrática, pues se reserva a los ciudadanos que la forman ( artículo 73o., fracción XV ).

"Infiérese de todo lo dicho que el Ejército es una institución federal, en cuya organización y mando tienen ingerencia total y exclusiva - dos poderes federales, como son el Legislativo y el Ejecutivo de la Unión, y es una institución permanente y profesional, sometida a una reglamentación rigurosa mientras que la Guardia Nacional es una institución que pertenece a los estados y en la cual la federación sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y para moverla fuera de su lugar, por medio del Presidente con aprobación del Senado; no es institución profesional, ni tampoco permanente." 72

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional ( fracción V ). Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador provisional cuando todos ellos hayan desaparecido. La desaparición de poderes en un estado es un fenómeno de pacto que implica el rompimiento, dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa índole que entrañan el desconocimiento de sus órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar sus decisiones. En otras palabras, desaparecen los poderes de un

72 Tena Ramírez, Derecho. Op. cit., p.p. 388-389.

estado cuando por causas de distinta naturaleza sus Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, carecen de la potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan recurriendo a la violencia para constreñir a los gobernados a la obediencia y respeto de su autoridad.

Ahora bien, ante esta situación fáctica, el Senado simplemente declara que para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del estado de que se trate, nombramiento que se sujeta a las reglas consignadas en la fracción V del artículo 76o. constitucional, a cuyo tenor me remito.

Surge, por otro lado, una cuestión muy importante sobre el ejercicio de la facultad senatorial, a que nos estamos refiriendo, pues la parte final de dicha fracción establece que: "Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso." Desde luego, a este respecto se suscitan dudas, como estas:

¿Pueden las constituciones locales hacer inaplicables todas las prescripciones contenidas en la fracción citada o simplemente excluir la imposibilidad de que el gobernador provisional nombrado por el Senado sea gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que aquél expidiere?

Esta última hipótesis nos parece inadmisibile, ya que ninguna --

constitución local puede contrariar la prohibición que se involucra en el artículo 115o. de la Carta Federal, en el sentido de que el gobernador sustituto constitucional o el designado bajo cualquier denominación para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, nunca puede ser electo para el periodo inmediato.

En cuanto a la primera hipótesis apuntada, tampoco es aceptable, puesto que el ejercicio de la consabida facultad entraña como condición de factor imprescindible la desaparición de todos los poderes de un estado sin que subsista, en consecuencia, ninguno que pueda aplicar la constitución respectiva para restaurar la normalidad institucional.

Por consiguiente, en ninguna de las dos hipótesis que planteamos tiene aplicación la última parte de la fracción V del artículo 76o. constitucional, atreviéndose a afirmar que su inclusión dentro de su texto obedecía a una inadvertencia del Congreso Constituyente de Querétaro. El proyecto de Don Venustiano Carranza no la contenía, contemplando en la mencionada fracción el caso de que hayan desaparecido los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un estado, por lo que, a pesar de que el judicial subsistiese, la facultad senatorial de que tratamos era susceptible de desempeñarse. Al dictaminarse por la comisión el artículo 76o. del citado proyecto, se previó el caso de que desaparecieran todos los poderes locales como supuesto de la intervención del Senado para nombrar gobernador provisio-

nal, pues se consideró que subsistiendo uno solo, éste, de acuerdo con la constitución local correspondiente, podía restablecer la normalidad quebrantada.

La facultad del Senado que comentamos se justifica plenamente. A este aspecto don Eduardo Rufz sostenía: "Si en un estado desaparecen los poderes locales, poderes que forman su gobierno, se rompe el equilibrio federal, no existe entre las entidades federativas una perfecta igualdad; y en semejante caso hay la urgente, la ineludible necesidad de la reorganización. La nación en general puede seguir marchando con sus instituciones - en su régimen interior y tener completa personalidad en sus relaciones exteriores, pero el interés federal está herido; y como dentro del estado en donde ya no hay poder Ejecutivo ni Legislativo, no existe autoridad que tenga el derecho de convocar a nuevas elecciones, sólo la federación puede y debe tener la facultad de hacer que el estado se reorganice y vuelva a entrar en el camino constitucional."

"El Senado es la cámara que representa el elemento federativo.- Los intereses y derechos de la federación, entre los cuales está el derecho de reorganizar a un estado que debe vivir en la Unión, que está constituido bajo un régimen republicano, representativo, popular, siendo lógico que el Senado ejerza ese derecho de representación."

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poder-

res de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. ( fracción VI ). La demarcación del alcance de esta facultad radica en la especificación de lo que de ba entenderse por "cuestiones políticas", ya que cuando se suscita una con tro vers ia entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, corresponde su decisión a la Suprema Corte según lo dispuesto por el artículo 105o. constitucional. Se me ocurre preguntar si dentro de un régimen de derecho una cuestión política puede resolverse ajurídica mente, o sea, sin ajustarse a ninguna norma jurídica. En este supuesto, y tratándose de los conflictos de entre los poderes de un estado, el Senado actuaría sin sujetarse a ninguna ley, sino al criterio y sensibilidad políticas de sus componentes, lo que está expresamente excluido por la fracción VI del artículo 76o. de la constitución, ya que, como lo manda ésta, la resolución que en tal caso dicte dicho órgano se deberá pronunciar conforme a las prescripciones de la misma Ley Suprema y de la del estado correspondiente. De este mandamiento se colige que las "cuestiones políticas" a que nos referimos tienen que decidirse jurídica mente, es decir, analizando la constitucionalidad de los actos de los poderes en conflicto, considera ción que me compele a decir que no es posible, en el terreno estricto del derecho, delimitar la competencia del Senado, por una parte, y de la Cor



te, por la otra, para dirimir tales cuestiones, ya que no es dable escindir en ellas su carácter político de su índole jurídico.

VII. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación ( fracción VII ). Como afirmamos anteriormente, esta facultad no la puede ejercitar el Senado sin la acusación previa de la Cámara de Diputados. Por consiguiente, entre ambos órganos existe una colaboración necesaria, semejante a la que opera tratándose de la función legislativa propiamente dicha. Esta razón nos ha impulsado a sostener que la facultad de que tratamos y la acusación que incumbe a dicha cámara sólo implican en sentido propio, facultades exclusivas de uno y de otro órgano separadamente considerados.

Por tal motivo, entrañando la acusación y la decisión en los casos de delitos oficiales que cometen los altos funcionarios federales, dos actos estrecha e indisolublemente vinculados en que se manifiesta la función político-jurisdiccional, hemos atribuido su desempeño integral al Congreso de la Unión.

VIII. Otorgar o negar la aprobación de los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, así como de las solicitudes de licencia y de las renunciaciones de los mismos funcionarios, que formule el Presidente de la República ( fracción VIII ). Debo hacer la observación, tratándose de las designaciones de dichos Ministros, que si el Senado no niega expresa-

mente el nombramiento, sin aprobarlo ni tampoco en la misma forma dentro del término de diez días, la persona en quien hubiese recaído, asume definitivamente el cargo respectivo, según lo declara el artículo 96o. constitucional.

IX. Declarar justificados o no las peticiones de destitución de los funcionarios judiciales que hiciere el Presidente de la República conforme al artículo 111o. de la constitución ( fracción IX ). En este caso se registra también el fenómeno de colaboración entre el Senado y la Cámara de Diputados, pues para que el funcionario acusado quede separado de su cargo por mala conducta, se requiere la decisión en este sentido de ambos órganos. Esta condición nos conduce a la conclusión de que la facultad -- mencionada indebidamente se ha reputado como exclusiva de uno y de otro, pues en puridad técnico-jurídica pertenece el Congreso de la Unión, como la hemos considerado.

D. Aparente antinomia entre el artículo 76o., fracción I, y el artículo - 89o., fracción X.

El aspecto técnico sobre esta cuestión no es tan fácil de dilucidar como aparenta. El artículo 76o. de la Carta Magna señala que son "facultades exclusivas del Senado aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranje-

ras." Más aquí aparece la antinomia en el artículo 89o. fracción X, de la Constitución Federal, que como dice: "Son facultades del Presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal." Aquí es donde procede o se ve la antinomia constitucional, si nos apegamos exactamente a lo literal de los preceptos, veremos realmente que esto no es posible en la práctica constitucional porque la historia política demuestra que esta función le fue encomendada exclusivamente al Senado de la República.

Posteriormente introducida en la Constitución de 1917 de tal suerte resulta claro, que propiamente esta función no pertenece al Congreso Federal.

Podemos afirmar que afortunadamente la propia Constitución corrige un poco la confusión que se ha suscitado en su artículo 133o. constitucional, ya que prescribe: "Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

Aquí a simple observación se nota que la constitución ha querido dar esa facultad por decirlo así, al Senado; si no fuera, este artículo no trataría el tema, ni especificaría tan claramente como lo está.

Algunos tratadistas mexicanos indican que esta facultad senatorial fue tomada de la Constitución Norteamericana, en la que el Presidente tiene la atribución, con el consejo y consentimiento del Senado de celebrar tratados y sugieren que se utilice la experiencia del vecino país sobre esta disposición para poder discernir el alcance de la prerrogativa senatorial en México.

Puede decirse que el desenvolvimiento de ese atributo ha tenido por fuerza que ser diferente en uno y en otro país, con lo que creo no podemos seguir el modelo estadounidense.

Haciendo un poco de historia norteamericana se puede decir que el poder constituyente de 1787 en Estados Unidos, se propuso dar al Senado el papel más destacado en la celebración de los tratados. Los convenios internacionales no deberían concertarse sin el consejo de ese propio cuerpo.

La constitución norteamericana concibe una división entre los departamentos ejecutivo y legislativo, pero no es una división de poder.

Lo que hace el documento orgánico en este terreno es dividir el poder y la responsabilidad. El poder sobre relaciones exteriores está investido en el presidente, mientras que la responsabilidad de asegurar contra aventuras demasiado audaces del ejecutivo en el extranjero corresponde al congreso. La costumbre uniforme durante este siglo ha sido que el presiden

te negocie tratados con gobiernos extranjeros sin consultar al Senado por anticipado acerca de ellos, aunque no es inusitado que el ejecutivo mantenga al Senado informado sobre el progreso de las negociaciones por medio de contactos personales con senadores, especialmente miembros del comité senatorial de relaciones." <sup>73</sup>

Pero no existe un deber constitucional de hacer al Senado su consejero en el proceso de concertación de tratados, que la cámara Alta tiene de derecho legal a promulgar.

En el campo de la concertación de tratados, el poder constitucional del senado de "aconsejar y consentir" es así, en realidad, sólo un poder de consentir. Constitucionalmente hablando, el senado posee únicamente un poder de veto en el proceso de concertación de tratados. Se ha decidido, no obstante, que el senado tiene una absoluta facultad discrecional en el ejercicio de ese poder de veto. Dada la facultad discrecional que le otorga la constitución, puede decirse que no existe siquiera una obligación moral en el senado para aceptar un tratado concertado por el ejecutivo, de modo que pueda ser ratificado por el país." <sup>74</sup>

No cabe duda alguna acerca de la primacía del presidente en la formación de la política exterior. Por tradición y por lógica, nos dice un

---

73 Schwartz, Bernard. Los poderes del gobierno. Imprenta universitaria, - vol. II. México, 1966. p. 144.

74 Ibid. p. 145.

internacionalista norteamericano, el presidente es, en grado sumo, más poderoso en política exterior de lo que lo es el Senado, aunque los tribunales se han eliminado virtualmente por sí mismo de esta esfera del interés público." 75

En el vecino país del norte, el consentimiento senatorial a un tratado es considerado con frecuencia como una "ratificación" de ese tratado. Técnicamente hablando, ese uso del término es inexacto. La ratificación es el acto por el cual las disposiciones de un tratado son formalmente confirmadas y aprobadas por un país. De acuerdo con la constitución, el poder de ratificar pertenece al presidente, aunque "el consejo y aprobación del senado es llamado frecuentemente ratificación, en realidad el senado no ratifica los tratados sino que, en vez de ello, aconseja y aprueba su ratificación por el presidente". 76

Sin embargo, la consulta del senado, previa a la negociación de un tratado, cayó en desuso alrededor de 1815.

Las circunstancias empero, alteraron esto. Washington, víctima de desdén en el Senado en ocasión a un tratado con las tribus indias, nunca más recurrió a consulta en la Cámara Alta, sentando precedente de que

75 Gaylon L. Caldwell., Lawrence M. Robert., Teoría y práctica del gobierno actual de los Estados Unidos. Diana. México. 1972 p. 379

76 Schwartz, Op. Cit., p. 146

el Senado conocería en lo sucesivo sólo el texto definitivo del convenio - negociado.

Mermada esa prerrogativa, el Senado de los Estados Unidos no - ha dejado de ejercer el residuo, a veces, con espíritu revanchista.

En más de 250 ocasiones, dicen los conocedores, ese cuerpo le - gislativo ha decretado importantes reservas, modificaciones o calificativos a los tratados, y en ocasiones connotadas como lo del pacto de Versalles, - ha rechazado estruendosamente el tratado con efectos considerables.

La cuestión está clara, la Constitución Mexicana sólo da a los - Senadores la facultad de aprobar o no los pactos internacionales. Por lo - que, de ningún modo afirmamos, que esta función pertenece al Congreso - Federal, considero que en párrafos anteriores hemos desvirtuado esto, tomán - dose en cuenta que es un error imperdonable en nuestra constitución apare - cido desde 1916 - 1917. Considero necesario que se modifique este error que da origen a muchas confusiones.

Es indispensable recordar, antes de entrar en el examen de la fa - cultad aprobatoria del Senado en los tratados internacionales, que los trata - dos no son únicamente pactos de carácter internacional entre México y las demás naciones, sino que conforme al artículo 133o. de la constitución, - son al mismo tiempo leyes federales. Este precepto categóricamente dispo -

ne que la constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Senado serán la Ley Suprema del País; ordenando además que 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. "

Podemos decir que aquí no es necesaria la transformación del de recho internacional derivada de un tratado en ley nacional, como algunos autores sostienen, ya que la propia constitución obliga a los jueces y tribunales a que se cumplan como si fueran leyes internas con el carácter de la yes federales. <sup>77</sup>

En consecuencia, tratándose de una ley nacional como en un tra tado, deba ajustarse a nuestros preceptos constitucionales, al espíritu y tex to del Código Supremo del país y al orden político de nuestra nación organizada como estado soberano independiente. Por tales motivos, si los tratados celebrados están en contradicción con los principios imperativos de nuestro derecho público consignados en la Constitución Federal, esos tratados no deben tener valor, ni aplicación práctica, ni la sanción del gobier no dentro de la República, cualquiera que sean, por otra parte, las conse

---

77 Lanz Duret, Op. Cit., p. 239.



cuencias que resulten conforme al derecho de gentes por la violación de un pacto internacional y las responsabilidades en que la nación pueda incurrir frente a las otras altas potencias contratantes.

Esto ha quedado definitivamente confirmado después de la reforma del artículo 133o. constitucional promulgada el 11 de enero de 1934 - que textualmente previene que son leyes supremas del país los tratados que estén de acuerdo con la constitución.

#### E. Facultad aprobatoria del Senado en los tratados internacionales.

La constitución hace intervenir en la celebración de tratados internacionales al Presidente de la República, al Congreso de la Unión, y de modo especial al Senado de la República.

Debo mencionar que esta facultad se encuentra ubicada dentro de nuestra Carta Magna en el artículo 76o. fracción 1.

El Presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con este título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único poder que en materia internacional es informado oficialmente. La jefatura suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político, apoyan y autorizan su acción internacional.

El congreso tiene posibilidad de participar en la política extranje\_

ra mediante su facultad constitucional de declarar la guerra y por aquella otra facultad que hemos considerado impracticable de autorizar a los estados -miembros para hacer la guerra por sí alguna potencia extranjera. Su posibilidad de intervención en el orden práctico, así sea indirectamente, es triba en el manejo de los recursos financieros. Ya por el congreso en los impuestos, ya por la Cámara de Diputados en los gastos.

Llegamos a la función de aprobar los tratados celebrados por el -Presidente. Esta facultad del Senado está recogida de la Carta de Filadel fia.

De acuerdo con nuestra legislación vigente, en este caso me refiero a nuestro derecho público interno, la celebración de los tratados internacionales se integra por la concurrencia de dos voluntades como son la del Presidente y la del Senado, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes.

Tenemos que tener presente que en la Constitución de 1857, la -aprobación de los tratados correspondía al congreso. La reforma de 1874 -dió la facultad al Senado al introducir el bicammarismo, pero se omitió modificar los textos correlativos a la fracción X del artículo 85º, que faculta ba al Presidente para celebrar tratados, " sometiéndolos a la ratificación -del Congreso Federal. " La Constitución de 1917 conservó ese resabio -

de unicamarismo al consagrar en el artículo 89º constitucional que: " El -  
 Presidente dirigirá las negociaciones diplomáticas con aprobación del Con-  
 greso Federal. " Creemos que esto es de lo más importante, hacer una re-  
forma a este párrafo constitucional.

Surge así en el derecho interno un acto único aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho de gentes puesto que para la producción del acto bilateral, que es el tratado, se necesita - la concurrencia de voluntad de otro estado contratante.

Si el Senado aprueba, su voluntad se suma a la del Ejecutivo -- produciéndose así, un acto de autoridad que es complejo por requerir el -- concurso de dos voluntades coincidentes. Si el Senado no aprueba la coi-  
ncidencia de voluntades no se da, lo que impide la formación del acto com-  
plejo de autoridad, único eficaz para hacer producir al nombramiento la -  
 definitividad de sus efectos jurídicos. Pensamos que si el Senado tiene la  
 función de aprobar, que también tiene la facultad en el concurso de volun-  
tades en la conclusión del tratado internacional, porque una voluntad es -  
 la del Ejecutivo, y otra es la del Senado, tiene o debería tener facultad  
 de enviar proyectos a la otra cámara para que se reformará tal o cual artí-  
 culo o disposición del tratado o bien para enmiendas o para actos de reser-  
va, etc.

Creo también que en las negociaciones, en las cuales no participa el Senado mexicano, y en el cual si participan los órganos del Ejecutivo, debería también tener acceso una comisión especial al Senado como representante del Poder Legislativo. A este respecto no puedo resistirme el evocar las palabras de Rabasa acerca del Congreso y del Senado.

" La superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar leyes a que la nación entera y el mismo poder Ejecutivo tienen que someterse. " 78

Citado por Rabasa, Bagehot, nos dice acerca del Congreso:

" El Congreso es el espíritu agresivo, es un déspota que tiene un tiempo ilimitado que tiene una vanidad ilimitada cuyo placer está en la acción y cuya vida es el trabajo. "

De modo que teniendo facultades superiores a las otras ramas del poder, instinto de ataque y no sólo capacidad, sino necesidad orgánica de trabajo, creó que reúne las condiciones más completas para conocer de los pactos internacionales, sus efectos y sus consecuencias, su alcance y su duración, lo más importante su contenido, ya que como órgano constitucional representativo de las entidades federativas, es el más avocado en las relaciones internacionales de México para respaldar sus obligaciones ante otras

78 Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. México, Porrúa, 1968 p. 141.

potencias.

Las negociaciones entre plenipotenciarios como representantes de los Jefes de Estado culminan en la conclusión del tratado, al cual no obliga por ese solo hecho, pues siempre los plenos poderes reservan para el representado la facultad de ratificar o no el tratado concluido.

En nuestro Derecho Constitucional, el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado sin la previa aprobación de éste por el Senado. De lo que yo infiero que el acto de ratificar corresponde al Presidente siendo que es el último acto con el cual obliga a la nación signataria, y asimila todas las consecuencias de ese pacto internacional. La aprobación de un tratado está a cargo del Senado de la República ya que como apunté en párrafos anteriores, esta función debe ser sostenida y confirmada como facultad exclusiva por los demás poderes públicos. Así el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, puedo decir, es un acto intermedio entre otros dos que pertenecen al Derecho Internacional, a saber:

1. La conclusión del tratado por los plenipotenciarios, y
2. La ratificación hecha por el Presidente de la República, mismos puntos que ya anteriormente expliqué.

Haré una breve comparación entre el Senado Norteamericano y -

el Mexicano para ilustrar mejor la exposición del tema. La concepción originaria del Senado, como alto consejo del Ejecutivo, cuyo espíritu de moderación y prudencia hizo pensar en los Estados Unidos que dicho organismo debía participar con voluntad activa y propia en la confección de los tratados, de suerte que su " consejo " al Presidente debía ser previo a la conclusión del tratado y su consentimiento posterior a la conclusión para así dar contenido al texto constitucional.

Podemos mencionar que la función del Senado en las relaciones internacionales de México con los demás países, se limita exclusivamente a aprobar el pacto internacional.

El Senado puede desaprobar un tratado concluído por el Presidente de la República, o introducir en él enmiendas o reservas.

La cuestión principal que debe decidirse es la de saber cuál es el alcance de la atribución aprobatoria del Senado, es decir, si tiene derecho a rechazar totalmente cualquier tratado o si puede modificarlo parcialmente. En el caso de que el Presidente de la República ratificara un tratado, que previamente fue desaprobado por el Senado, pienso que esto sería inconstitucional y además crearía una doble situación jurídica. La invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133º constitucional, y la de su existencia en el orden internacional mientras siga en-

pie la voluntad del otro estado signatario, pues oficialmente, sabemos y -- creemos que es acertado que el Senado no es órgano con poderes para suscribir un acuerdo internacional, de la índole que fuere.

Lo que sucede es que sí me atrevo a decir que ojalá en México pronto el Senado tomará más interés por participar en las negociaciones diplomáticas e internacionales para que el país esté mejor informado de nuestros acuerdos internacionales, y a la vez tengamos una base legislativa que apoye esto. En cuanto a las enmiendas o reservas carecen de eficacia -- mientras no sean aceptadas por el estado co-contratante; según su importancia se traducen en el repudio total o parcial del tratado.

La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación pero no lo obliga a hacerlo a diferencia de la desaprobación que lo pone en trance de no ratificar el tratado.

Ello se debe a que una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la Cámara de Senadores, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados como ya anteriormente señalé. Y no cabe de parte de ninguna nación soberana extranjera alegar ignorancia sobre la facultad constitucional de la Cámara de Senadores mexicana para aprobar o desechar tratados, pues es uniforme y universalmente admitido en Derecho Internacional

que todos los gobiernos deben cerciorarse de quiénes son los que tienen personalidad y facultades en cada país para celebrar tratados, y, por tanto, - están obligados a iniciar negociaciones con México, a saber que las convenciones diplomáticas y los pactos internacionales sólo nos obligan cuando son celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado Federal.

" La aprobación de un tratado internacional en nuestro derecho positivo mexicano, basta con la simple mayoría de los presentes, o sea, la mayoría ordinaria. El precepto mexicano enmendó en este punto, un desacuerdo que existe en la Constitución Norteamericana. " 79

Creo que con esta explicación breve, describí, los casos constitucionales enfrente de los cuales nos encontramos en las relaciones internacionales. Creo que todavía les falta mucho por recorrer al Senado y al Ejecutivo en nuestras directrices internacionales. Los dos tendrán que apoyarse, que consultarse, que motivarse, pues conforme al sistema de división de poderes, que nuestra patria adoptó, debe haber una colaboración entre los poderes públicos; el Ejecutivo con el Legislativo y viceversa, entre éstos y el Poder Judicial para poder lograr y alcanzar una buena democracia política ya que las relaciones entre Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

---

79 Lanz Duret, Op. Cit., p. 238.



determinan la forma de gobierno. 80

F. Prohibición de celebrar tratados internacionales.

Podemos asentar, pues, que según el artículo 15º constitucional, no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por la constitución para el hombre y el ciudadano. Por consiguiente, si el Presidente de la República, con la ratificación del Senado celebra con cualquier otro país un convenio por virtud del cual se su priman o modifiquen algunos de los derechos individuales otorgados a los mexicanos o a los habitantes del país, en general, por la constitución, ese tratado carece de valor legal ante nuestros tribunales y no puede, por lo tanto, servir de título para ejercitar ninguna acción, ni al gobierno como persona moral, ni a los individuos en particular.

Si se pretendiera hacer cumplir dicho tratado por las autoridades de cualquier género en perjuicio de determinado individuo al que se quiera lesionar un derecho personal, podría, pienso yo, recurrir a la vía de amparo

80 Carpizo, Op. Cit., p. 339.

ro por tratarse de una ley que viola garantías individuales, porque debe --  
 mos recordar que con fundamento en el artículo 133º constitucional, los --  
 tratados internacionales tienen carácter de leyes interiores ( federales ), --  
 por consiguiente, deben estar ajustados a la constitución para poder ser cum--  
 plidos y obedecidos.

Y lo mismo que respecto de las prohibiciones que consigna el ar--  
 tículo 15º que acabamos de citar, debe decirse de todos los tratados que --  
 infrinjan o violen en su espíritu o en su texto los preceptos de la constitu--  
 ción, no sólo respecto de garantías individuales o de derechos del ciudada--  
 no, sino que alteren o modifiquen la forma de gobierno, la organización --  
 de nuestros poderes y las atribuciones que a éstas corresponden. Por lo --  
 tanto, si en un tratado se atribuyen a los estados lo que es de la compe--  
 tencia del Poder Federal, o a éste las facultades reservadas a aquéllas; o --  
 si se atribuyen al Poder Ejecutivo prerrogativas que son exclusivas del Con--  
 greso, o a éste las que corresponden al Poder Judicial; o, en general, --  
 cualquiera alteración a los principios constitutivos o procedimientos marca--  
 dos en nuestra constitución para el funcionamiento de los poderes públicos,  
 en todos esos casos el tratado, por lo que respecta a las autoridades de la  
 República, carece de valor y debe negársele sanción y obediencia para los  
 funcionarios administrativos y por los tribunales. " 81

---

81 Lanz Duret, Op. Cit., p. 240.

Siendo como son los pactos internacionales celebrados por la Nación verdaderas leyes supremas en esta última, están sujetas a la interpretación, a las alteraciones y a la derogación de que pueden ser objeto todas las demás disposiciones que forman parte de nuestra legislación nacional. - Por consiguiente, el congreso puede, por leyes posteriores a un tratado, - modificar o derogar este último si reglamenta la misma materia por medio - de disposiciones contradictorias con los que aquél contiene; y de la misma - manera, un tratado de fecha posterior puede modificar o derogar las leyes - dictadas con anterioridad por el Congreso que estaban vigentes y obligaban a todos los habitantes del país, porque se trata de los principios generales que dominan la materia de jerarquía de leyes iguales, como son las federa - les y los tratados internacionales que prevalecen según la fecha de su pro - mulgación.

Puedo decir que el Senado, puede llenar una función creativa y constructiva, y prestar una valiosa ayuda al Ejecutivo, desembarazándolo - en ocasiones de actos y compromisos internacionales incómodos a la nación; o aconsejándole sobre posibles repercusiones de la conducta del órgano en - cargado de las relaciones externas; también ilustrando a la ciudadanía so - bre los extremos de la política exterior. Creo que existen grandes poten - cialidades que puede crear o llenar la Cámara de Senadores, como los que

a través de estos escritos he señalado someramente.

Con una actitud así, a la vez que se auxilia a la presidencia - en la difícil tarea de llevar las relaciones internacionales, permite que - sus actos reciban un asentimiento más amplio, y se contribuye al funcionamiento de la separación de poderes, y este cuerpo se convertirá en un foro alimentador de opciones sobre los temas externos más importantes. " 82

---

82 Sepúlveda, Op. Cit., p. 127.

## CONCLUSIONES

I. Debe enmendarse el artículo 89, fracción X, de la Constitución General de la República ya que como actualmente se encuentra redactada puede suscitar grandes confusiones en el sentido interpretativo del texto, y a consecuencia de esta equivocación suele provocarse la antinomia constitucional en relación al artículo 76, fracción I. Además efectivamente la aprobación de un tratado internacional corresponde al Senado de la República, haciendo uso de su facultad exclusiva. Es necesario pues, corregir este error que consagra el precepto constitucional aludido, para que no sea origen de falsas interpretaciones.

II. Subsiste en nuestro derecho positivo mexicano; la supervivencia unicamarista, en la fracción XIII, del artículo 72o. constitucional de 1857, y la Constitución de 1917 conserva este resabio unicamaral.

III. El Senado de la República debe vigorizarse en la política internacional de nuestro país y no nada más esperar que sea un instrumento de mero trámite burocrático y fiel a los designios del Ejecutivo de la Unión. Es necesario que no exista preeminencia de un Poder sobre el otro;

debe haber igualdad en nuestros órganos internos en lo que corresponde a las relaciones internacionales que México suscriba; de tal suerte que tendríamos una adecuada práctica en nuestro sistema Legislativo y Ejecutivo y lograremos mejores y fructíferas transacciones internacionales.

IV. Es un hecho que en nuestro sistema constitucional mexicano le corresponde al Presidente de la República la dirección de las relaciones internacionales. Para la celebración de tratados internacionales el Ejecutivo de la Unión se auxilia en personas especializadas en la materia de la que se trate, mismas que pueden ser peritos en algún arte, técnicos de alguna rama de la ciencia y demás personas aptas para aconsejar a los representantes del gobierno en la conclusión de los convenios internacionales.

Por lo tanto, debe existir una comisión de Senado de la República que intervenga en las pláticas tendientes a la formalización del tratado internacional ya que esto puede garantizar más efectivamente los intereses de la Nación Mexicana; pudiendo, a la vez, dar mejores elementos de juicio y valor al Senado para que en su caso aprobara o desaprobara tal o cual acuerdo internacional. Para este efecto, es conveniente que se enmiende la Constitución, con el fin de que se incluya expresamente como facultad exclusiva del Senado, su participación en la negociación de los acuerdos internacionales en los que nuestra nación sea signataria.

V. Por tradición histórica y con la preponderancia del Ejecutivo en la dirección de las relaciones internacionales, se sigue la costumbre de que éste es el órgano encargado de las negociaciones internacionales. - El Jefe del Estado tiene autoridad plena para hablar en nombre del país en asuntos internacionales, además de que la jefatura suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político que ejerce apoyan y autorizan su acción internacional.

VI. La facultad exclusiva que actualmente tiene el Senado de la República para aprobar tratados internacionales, originalmente no era función privativa de nuestra Cámara Alta, sino que, como hemos constatado, esta facultad pertenecía en épocas pasadas al Congreso General, éste compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Como dato mencionaré que solamente una constitución latinoamericana coincide con la nuestra respecto a la facultad aprobatoria de los convenios internacionales.

Las demás constituciones de América Latina hacen referencia a este punto de aprobación de acuerdos internacionales al Congreso General, dicho de otro modo, a los dos cuerpos legislativos.

VII. Si una disposición internacional derivada de un tratado -- obliga al Estado a cierta conducta, siendo su actuación en términos generales y de tal suerte que sea necesaria hacer otras determinaciones para lle-

gar al cumplimiento del imperativo internacional el Poder Legislativo debe dictar ley o leyes para completar esa norma de Derecho Internacional. La Cámara que deberá enviar el proyecto de ley a la legisladora es la de Senadores porque es la más avocada dada su intervención en la aprobación del tratado internacional. Por eso es lógico, que ella envíe el proyecto de ley para satisfacer la disposición internacional.

VIII. Con la reinstauración del bicamismo en México en 1874, el Senado mexicano recobró sus facultades como cuerpo legislativo.

Esta medida fué muy sana jurídica y políticamente ya que la Cámara Alta sirve de control y mediador entre el Poder Ejecutivo y la Cámara Baja, ya que entre ambos, en más de una ocasión, colocaron la estabilidad política del pueblo de México en situación difícil.



## BIBLIOGRAFIA

1. Akehurst, Michael.  
Introducción al derecho internacional.  
Madrid, Alianza Editorial, 1972.
2. Biscaretti Di Rufia, Paolo.  
El constitucionalismo a mediados del siglo XIX.  
México, Editorial Cultural, 1957.
3. Burgoa, Ignacio.  
Derecho constitucional mexicano.  
México, Editorial Porrúa, 1973.
4. Carpizo, Jorge.  
La Constitución mexicana.  
México, Imprenta universitaria, 1969.
5. Díez de Velasco, Manuel.  
Curso de derecho internacional público.  
Madrid, Editorial Tecnos, 1963.
6. González Flores, Enrique.  
Derecho Constitucional.  
México, Editorial Alfaro Hnos., 1974.
7. Jiménez de Aréchaga, Eduardo.  
Curso sobre derecho de tratados.  
Impartido en la sesión externa de la academia de derecho internacional. México, 1971.
8. Kelsen, Hans.  
Derecho y paz en las relaciones internacionales.  
México, Editora Nacional, 1974.
9. Karovin y otros.  
Derecho internacional público.  
México, Editorial Grijalbo, 1963.

10. Lachs, Manfred.  
Evolución y funciones de los tratados multilaterales.  
México, Imprenta universitaria, 1962.
11. Lanz Duret, Miguel.  
Derecho constitucional mexicano.  
México, Editorial Continental, 1972.
12. Lauterpacht, H.  
Book of international law comission.  
Vol. II, p.p. 101-106, 1953.
13. Lawrence, Robert.  
Teoría y práctica del gobierno actual de los Estados Unidos.  
México, Editorial Diana, 1972.
14. Lions, Monique.  
El poder legislativo en América Latina.  
México, Imprenta Universitaria, 1974.
15. Loewestein, Karl.  
Reflexiones sobre la caduquez de la constitución federal nortea-  
mericana.  
Año V, Enero-agosto, artículo 16-17.  
México, Imprenta universitaria, 1973.
16. Moreno, Daniel.  
Derecho constitucional mexicano.  
México, Editorial Pax-México, 1973.
17. Ortíz Ramírez, Seraffn.  
Derecho constitucional mexicano.  
México, Editorial Cultura, T.G., 1961.
18. Rabasa Emilio.  
La constitución y la dictadura.  
México, Editorial Porrúa, 1968.
19. Rousseau, Charles.  
Derecho internacional público.  
Barcelona, Editorial Ariel, 1966.

20. Schwartz, Bernard.  
Los poderes del gobierno.  
México, Imprenta universitaria, 1966.
21. Seara Vázquez, Modesto.  
Derecho Internacional público.  
México, Editorial Porrúa, 1974.
22. Sepúlveda, César.  
Derecho internacional público.  
México, Editorial Porrúa, 1974.
23. Sorensen, Max.  
Manual de derecho internacional público.  
México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973.
24. Tena Ramírez, Felipe.  
Derecho constitucional mexicano.  
México, Editorial Porrúa, 1973.
25. Tena Ramírez, Felipe.  
Leyes fundamentales de México, ( 1808-1975 ).  
México, Editorial Porrúa, 1975.
26. Valadés, Diego.  
La dictadura constitucional en América Latina.  
México, Imprenta universitaria, 1974.
27. Proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados.  
Comisión de derecho internacional, 18o. período de sesiones,  
Vol. II del anuario de la comisión de derecho internacional.  
1966.