



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS Y SU INAPLICABILIDAD EN RELACION AL PACTO FEDERAL MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARICELA GUTIERREZ MARTIN DEL CAMPO



LIC. MARIA LUISA GUERRERO CERVANTES

MEXICO, D.F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# Paginación Discontinua

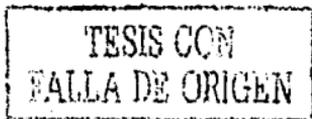
**Agradecimientos:**

A Dios, por brindarme la oportunidad de vivir y con mucho esfuerzo y dedicación realizar mis sueños.

A mis padres *Rubén Paz Gutiérrez Rojas* y *María Esther Martín del Campo López* con todo mi amor, por su apoyo, su confianza y por hacer de mí lo que ahora soy. A mi mamá por ser mi consuelo en los momentos en que el cansancio parecía ser más fuerte que mis metas, y a mi papá por enseñarme que todas las cosas valiosas tienen un precio, lo que las hace difíciles. Los quiero mucho.

A mi hermana *Rosa Isela* por ser mi compañera y por su apoyo en todos los momentos difíciles. Te quiero mucho.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho por la oportunidad de ser uno de sus miembros.



A la Lic. María Luisa Guerrero Cervantes, mi asesora de tesis con respeto y admiración, por su confianza y apoyo, gracias.

A todos mis profesores por sus enseñanzas y consejos.

A una persona muy importante en mi vida, *Daniel Pérez Avelar* con quien he compartido triunfos y derrotas, por tu apoyo y por brindarme todos tus conocimientos en la práctica profesional y mi primer trabajo en el área jurídica, con mucho amor, gracias. Con un deseo inmenso de que no sólo sea mi presente sino también mi futuro.

En memoria de un ángel maravilloso, que no pude llegar a conocer, pero lo extraño tanto, donde quiera que estés.

A todos mis amigos y compañeros, que juntos luchamos por lograr el mismo sueño.

# "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS Y SU INAPLICABILIDAD EN RELACION AL PACTO FEDERAL MEXICANO".

Pág.

## INTRODUCCIÓN

I

### CAPITULO 1 LA CONFORMACION DE LA FEDERACION MEXICANA

1.1. Antecedentes históricos del federalismo en México.	1
1.1.1. Recopilación de Leyes de Indias.	2
1.1.2. Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón.	3
1.1.3. Constitución de Cádiz.	5
1.1.4. Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814.	7
1.1.5. El Plan de Iguala.	8
1.1.6. Los Tratados de Córdoba.	10
1.1.7. Consumación de la Independencia Nacional.	11
1.1.7.1. Plan de Casa Mata y la caída de Iturbide.	12
1.1.8. Convocatoria para el primer Congreso Constituyente.	14
1.1.9. La primera República Federal.	16
1.1.9.1. Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824.	17
1.1.9.2. Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.	18
1.1.10. La Constitución Centralista, octubre de 1835.	20
1.1.11. Bases de Tacubaya y Constitución de 12 de junio de 1843, llamada "Bases de la Organización política de los Estados Unidos Mexicanos.	22
1.1.12. Restablecimiento de la Constitución de 1824 -Plan de la Ciudadela.	23
1.1.13. Acta constitutiva de reformas de 1847.	23
1.1.14. Golpe de Estado de 1853.	24
1.1.15. Plan de Ayulla.	25
1.1.16. Constitución de 1857.	27
1.1.17. Reformas a la Constitución de 1857.	29
1.1.18. Constitución de 1917.	31
1.2. Estructura y funcionamiento del Pacto Federal Mexicano.	33
1.2.1. Concepto.	33
1.2.2. Naturaleza jurídica del Estado federal.	34
1.2.3. Elementos característicos del Estado federal.	41
1.2.4. Distribución de competencias.	42
1.2.4.1. Facultades explícitas y facultades implícitas.	43
1.2.5. Noción general sobre la soberanía.	46
1.2.5.1. Ejercicio de los poderes que forman la soberanía.	47
1.2.5.2. ¿Soberanía de las entidades federativas?	48
1.2.5.3. Prohibiciones impuestas a los Estados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	50
1.2.6. Capacidad del Estado federal para celebrar tratados "ius ad tractatum".	52

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO 2**  
**NORMAS JURIDICAS INTERNAS QUE REGULAN LA CELEBRACION DE TRATADOS**  
**INTERNACIONALES EN MEXICO**

2.1. Normas jurídicas internas.	54
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	54
2.1.2. Ley orgánica de la Administración Pública Federal.	58
2.1.3. Ley del Servicio Exterior Mexicano.	60
2.1.4. Ley sobre la celebración de Tratados.	62
2.2. Normas jurídicas externas.	63
2.2.1. Carta de las Naciones Unidas.	64
2.2.2. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.	68
2.2.3. Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.	71

**CAPITULO 3**  
**DERECHO COMPARADO**  
**LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS**  
**DE NORTEAMÉRICA**

3.1. Los tratados internacionales en el sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica.	78
3.1.1. Antecedentes históricos de la conformación de los Estados Unidos de Norteamérica.	78
3.1.2. Distribución de Poderes.	87
3.1.2.1. Competencia del gobierno federal.	88
3.1.3. Competencia de los Estados particulares.	91
3.1.4. El sistema constitucional norteamericano de control de las relaciones internacionales.	97
3.1.4.1. Control presidencial de la política exterior.	97
3.1.4.2. Intervención del Senado norteamericano.	100
3.1.5. Clases de tratados.	102
3.1.6. La influencia del sistema federal en las relaciones exteriores de los Estados Unidos de Norteamérica y la supremacía constitucional.	105

**CAPITULO 4**  
**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS Y**  
**SU INAPLICABILIDAD EN RELACION AL PACTO FEDERAL MEXICANO**

4.1. La Ley sobre la Celebración de Tratados.	109
4.1.1. Consecuencias de las facultades que otorga la Ley sobre la Celebración de Tratados.	114
4.1.2. Personalidad Unica y Responsabilidad Internacional de la Federación Mexicana	117

4.1.3. Contravención a disposiciones Constitucionales.	118
4.1.4. Disposiciones antagónicas a la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.	123
CONCLUSIONES.	129
BIBLIOGRAFIA.	132

## INTRODUCCION

El presente estudio surge de la inquietud que nos ocasiona la Ley sobre la Celebración de Tratados y la forma de organización política de México. El pacto federal implica una identidad única y exclusiva en la proyección internacional de México que confiere facultades e impone obligaciones, tanto a la Federación en su conjunto, como a cada una de las entidades federativas. Una de estas facultades es la celebración de tratados internacionales, facultad que es disminuida por la Ley sobre Celebración de Tratados, la que además da origen a cuestionamientos como son: ¿cuáles son las implicaciones que tiene la aplicación de dicha Ley en nuestro orden jurídico?, ¿cómo se relaciona nuestra forma de gobierno con el orden jurídico internacional y la vinculación que se da con la Ley de Celebración de Tratados?.

Para dar respuesta a los cuestionamientos, el capítulo primero tiene como finalidad dar una noción general de los principales acontecimientos históricos que trajeron como consecuencia el sistema federal en nuestra Nación, así como algunos conceptos básicos de la estructura y funcionamiento del mismo.

En el capítulo segundo analizaremos las normas jurídicas que regulan la celebración de los tratados internacionales en nuestro Estado, específicamente los preceptos constitucionales que regulan la celebración de tratados, así como las autoridades facultadas por dichas normas para celebrar tratados. También incluimos distintas disposiciones de la legislación secundaria que establecen facultades complementarias a las anteriores. En otro apartado se comprende el examen de los tratados internacionales

más importantes de los que nuestro Estado es parte y que son el sustento jurídico internacional de los mismos.

En el capítulo tercero se expone brevemente la forma de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica antecedente de nuestro sistema federal, en especial las autoridades encargadas de las relaciones internacionales y las diversas clases de tratados que comprende su sistema jurídico.

Por último, nos ocupa el análisis de la "Inconstitucionalidad de la Ley sobre la Celebración de Tratados y su inaplicabilidad con relación al pacto federal mexicano", ya que en términos generales el presente trabajo tiene como objetivo exponer las consecuencias de que en un ordenamiento secundario como lo es la Ley sobre la Celebración de Tratados, se conceda o delegue la facultad de celebrar tratados a otras autoridades distintas de las facultadas constitucionalmente, evidenciando contradicción con nuestro máximo ordenamiento y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Todo lo anterior, con la aspiración de realzar y reafirmar principios postulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que hasta nuestros días han dominado nuestro sistema jurídico, como son: la supremacía constitucional, la división de poderes, y uno no menos importante y esencial para nuestro estudio como lo es la estructura federal, la protección, la defensa y la conservación de la soberanía única reconocida exteriormente a la federación, aún cuando este conformada por diversas entidades federativas.

## **CAPITULO 1**

### **LA CONFORMACION DE LA FEDERACION MEXICANA.**

#### **1.1. Antecedentes históricos del Federalismo en México.**

Podemos afirmar la existencia de una evolución histórica real del Sistema Federal Mexicano sobre la que se han elaborado importantes tesis, que señalan el punto de partida del federalismo en nuestro país, entre otras podemos mencionar: aquellas que consideran como origen del mismo las comunidades prehispánicas, otras que data de las divisiones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales tenían como base jurídica la Constitución de Cádiz de 1812, y la formación de provincias mexicanas. Sin embargo, existe también otra postura que alude a la reproducción de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica (1787), adoptada por la Constitución mexicana de 1824.

En este sentido, es importante establecer que para la terminología jurídica contemporánea es difícil señalar la existencia de instituciones jurídicas durante la época prehispánica, es decir, la existencia de auténticos Estados, pues traería como consecuencia entrar en una serie de confusiones con relación a lo que actualmente se considera como un verdadero Estado, por tal razón, no se les puede otorgar tal carácter a

las comunidades prehispánicas, pues si bien tenían una singular organización y relación de subordinación y supresión, no configuraban un sistema federado, entendido como tal.<sup>1</sup>

### **1.1.1. Recopilación de Leyes de Indias.**

Durante el período correspondiente a la organización colonial de la Nueva España, su estructura burocrática estuvo constituida por una serie de funcionarios dependientes de la Corona Española, y subordinados en forma piramidal, se fundamentaban básicamente en organismos colectivos llamados "Consejos" que tenían facultades en el ámbito administrativo, judicial y legislativo. Dentro de estas últimas, destaca la Recopilación de Leyes Indias, obra más importante de El Real Consejo de Indias; obra que además de inspirarse en los más altos y esenciales principios humanos, protegiendo a los indios, establecieron de manera importante la división entre provincias mayores y provincias menores en el Libro V, título I, Ley Primera de la siguiente forma: "Están divididos aquellos reinos y señoríos, en provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyen otras muchas, por distritos a nuestras audiencias reales".<sup>2</sup>

No obstante, lo anterior, esta disposición carecía de un elemento muy importante, que es la delimitación territorial de cada una de las provincias a que hacía alusión, y "la variedad de jurisdicciones creadas al margen de la Conquista (sic) y los complicados problemas

---

<sup>1</sup>Cfr. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 9ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1988. pg. 630.

<sup>2</sup> Idem. pg. 631.

administrativos a que dieron lugar, fue lo que motivó que durante el siglo XVIII se decidiera el Gobierno Español a implantar un nuevo sistema administrativo, totalitario, con miras a corregir tan graves daños. Me refiero, naturalmente, al sistema de Intendencias que debe entenderse, aunque con frecuencia se olvida, juntamente con el sistema poco antes implantado de las provincias internas que le es coexistente y complementario".<sup>3</sup>

Esta nueva división territorial está contenida en la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Exército (sic) y Provincia en el Reino de la Nueva España", el proyecto más serio y el punto de partida para lograr una división territorial, fraccionando a la Nueva España en doce Intendencias, y posteriormente irían perfeccionándose estas jurisdicciones, sirviendo de base para el periodo de México independiente.

### **1.1.2. Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón.**

Durante los primeros años que corresponden al movimiento de la lucha de independencia, las innovaciones jurídicas y políticas de la Nueva España dieron como consecuencia el surgimiento de la Diputación Provincial, al reafirmar así la división territorial de la misma, y que trajo consigo tras grandes esfuerzos, el inicio de la creación de una auténtica federación, cuya prueba irrefutable se encuentra en los llamados "Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1811", quien "instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana en agosto de 1811 encargada de gobernar a la

---

<sup>3</sup> O'Gorman, Edmundo. Breve historia de las divisiones territoriales. Edit. Polis. México, 1937. pg. XXX.

Nueva España".<sup>4</sup> Este documento constituye "El primer indicio para estructurar jurídica y políticamente la nación mexicana".<sup>5</sup>

En los Elementos Constitucionales circulados por el señor Ignacio López Rayón, se pretendía que el "Supremo Congreso Nacional Americano, titular del ejercicio de la soberanía popular" (artículo 5), se compusiera en los términos del artículo 7, de "cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias", y que estas representaciones estuviesen a su vez a cargo de individuos designados "por los Ayuntamientos respectivos" (artículo 23).

No obstante lo anterior, Ignacio López Rayón, consideró que sus ideas podían ser perfectibles, y no era oportuno darle el carácter de una verdadera Constitución, proponiendo desecharla, hasta que se diera una cómo tal. Sin embargo, sus ideas tuvieron gran influencia en las ideas de Morelos y posteriormente fueron tomadas como inspiración para la expedición de la Constitución.

De lo anterior, se desprende uno de los principios sobre los cuales descansa el sistema federal, que es el reconocimiento de las provincias y el derecho de estas, a participar en el Gobierno nacional, mediante la designación de sus representantes para integrar de esta forma el Supremo Congreso, resultado de la intervención de las partes integrantes de un todo, como lo es el Estado Federal.

---

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. 10ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1991. pg. 161.

<sup>5</sup> Ibidem, pg. 161.

### 1.1.3. Constitución de Cádiz.

A fines de la época Colonial, el territorio fue regulado jurídicamente por la Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como La Constitución Española de Cádiz de 19 de marzo de 1812, documento interesante de la vida política nacional, cuya vigencia en nuestro país fue muy limitada. Aunque fue publicada en la Nueva España, las autoridades virreinales se mostraron hostiles a dicho ordenamiento, y se aplicó de manera esporádica.<sup>6</sup>

"El régimen que estableció la Constitución de Cádiz, fue, sobre todo, nominal y encontró una aplicación muy precaria o limitada, que en ninguna forma alteró la estructura social de nuestras "provincias". Incluso éstas se fueron fraccionando, constituyendo otras "entidades" hasta alcanzar el número actualmente reconocido por nuestra Constitución".<sup>7</sup>

La importancia de este documento radica en que es el instrumento mediante el cual se reinstalan los Ayuntamientos en términos del artículo 309 el cual establece que: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político".

De igual manera, se establece la elección e instalación de diputaciones provinciales conforme a lo preceptuado por el artículo 325: "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior". En este último recaía el gobierno político de las provincias, y era el responsable ante las Cortes de España.

<sup>6</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Op. Cit. pg. 633.

<sup>7</sup> Ibidem. pg. 634.

Las diputaciones provinciales tenían funciones inherentes al régimen interno de las provincias, sus miembros eran elegidos democráticamente, debían ser vecinos o nativos de la provincia. Sus facultades se encontraban reguladas en el Art. 335:

"Tocará a estas diputaciones:

"Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia".

"Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

"Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

"Cuarto: Si se ofrecieran obras nuevas de utilidad común de la provincia o reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

"En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

"Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

"Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

"Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

"Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

"Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

"Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

"Décimo: Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno".

Lo anterior deja manifiesto que, los representantes de las diputaciones provinciales y coloniales gozaban de cierto grado de autonomía en razón de las facultades otorgadas a estos para legislar en determinadas materias.

Aunque jurídicamente estuvo en vigor, fue suspendida su aplicación por el virrey Venegas y reanudada el año siguiente. No obstante lo anterior, el movimiento de integración de las

diputaciones provinciales se detuvo por decreto expedido por el rey Fernando VII, desconociendo la Constitución de 1812. Sin embargo, en marzo de 1820 a causa del levantamiento de Rafael de Riego, se reimplantó su vigencia, y por lo tanto las diputaciones provinciales ya existentes reiniciaron sus actividades y las provincias que no contaban con estos órganos procedieron a su formación e instalación.

#### **1.1.4. Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814.**

Don José María Morelos y Pavón, quien luchaba por la soberanía e igualdad de la nación, estableció un gobierno que representaba a la nación, instaló en Chilpancingo el Primer Congreso el 13 de septiembre de 1813, llamado también Congreso de Anáhuac, en donde dio lectura en la sesión inaugural a un documento que consta de 23 preceptos, denominado "Sentimientos de la Nación", que al igual que otros documentos importantes, no tuvo una aplicación real, sin embargo fue la base para otras Constituciones de nuestro país.

Debido a la situación que imperaba en nuestro país, y a las constantes persecuciones del Congreso que inició sus actividades en Chilpancingo, continuo sus trabajos en distintos lugares y en Apatzingán expide "El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", también conocida como Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

En la Constitución de Apatzingán se estableció que "la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescribe la constitución" (artículo 5°). Así mismo, reconoció en el artículo 60, el derecho de las provincias para elegir a los

diputados que debieran integrar el "Supremo Congreso". El artículo 234 establecía que la representación nacional sería convocada por el "Supremo Congreso", luego que estuviesen completamente libres de enemigos las provincias siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Técpan, Michoacán Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango.

"No obstante no haber tenido vigencia, por la lucha cruenta durante la cual nació. Representa una primer realización del constitucionalismo mexicano y una tendencia franca de estructuración del Estado en los términos de un sistema constitucional, bajo el régimen liberal sujeto a un cuerpo de leyes".<sup>8</sup>

Podemos decir entonces, que dentro de la Constitución de Apatzingán se contemplan principios como la soberanía popular, adoptó la representación política y estableció el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por diputados, que reiteraba una vez más la inclinación hacia un federalismo auténtico, a través de los principios mencionados y la Unión que implica el régimen federal y que se hace palpable a través de los representantes de las provincias al concurrir Congreso General.

#### **1.1.5. El Plan de Iguala.**

En el período correspondiente a la consumación de la Independencia de nuestra nación, surge, después de largas conversaciones entre Guerrero e Iturbide, el Plan de Iguala, el 24 de febrero de 1821, considerándolo como medio eficaz para lograr la Independencia.

---

<sup>8</sup> Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Edit. Porrúa. México, 1993. pg. 3.

Este plan, tenía una tendencia dirigida a desconocer la Constitución de Cádiz y a implantar un sistema monárquico que no se viera obstaculizado por la Constitución vigente.

Este documento, aunque "no consigna una declaración expresa contra la Constitución de 1812, en sus principios fundamentales la repudia, al prever la instalación de Cortes(...). No se alude para nada en dicho Plan a las diputaciones provinciales y ni siguiera a las provincias de la Nueva España. La referencia constante a conceptos propios de una monarquía o de un imperio, y la declaración categórica de que "Fernando VII (repulsor de la Carta de Cádiz) y en su caso los de su dinastía o de otro reinante serán los emperadores" (Art.4º), aunadas a la mencionada omisión, hacen suponer que la tendencia política del Plan de Iguala en lo que a la forma estatal respecta, era la implantación de un régimen monárquico centralizado, diferente del instituido en el Código de 1812"<sup>9</sup>

Con relación a lo antes apuntado, el Plan de Iguala desconoce la Constitución de Cádiz aunque no de manera expresa, señala un gobierno monárquico regido por una Constitución *ad hoc* al régimen establecido, erigida por las Cortes, cuyos miembros eran propuestos por el virrey, las Cortes debían ser constituyentes. La junta sería quien estableciera las reglas necesarias para la elección de diputados, que tendrían en consecuencia también el carácter de constituyentes.

---

<sup>9</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1999. pg. 428.

### 1.1.6. Los Tratados de Córdoba.

Al acercamiento de la consumación de la Independencia de México, se celebraron los Tratados de Córdoba por Iturbide y Juan O'Donojú en 1821, conforme a los cuales el Gobierno provisional se depositó en una Junta Provisional Gubernativa "compuesta de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les conceden los artículos siguientes " (art. 6°).

Los Tratados de Córdoba son una reproducción de los principios establecidos en el Plan de Iguala, adicionando la forma de gobierno basado en un régimen monárquico, constitucional moderado.

Dichos Tratados conceden facultades amplias a la Junta Provisional Gubernativa como órgano legislativo, entre las cuales se encontraban las de determinar la manera en que se habrían de elegir los diputados de las Cortes, así como la forma en que se debería realizar la convocatoria respectiva. Lo anterior, hace evidente la oposición de los Tratados de Córdoba ante los derechos antes establecidos por la Constitución de Cádiz a favor de las provincias para designar sus diputaciones y para concurrir en el Gobierno legislativo nacional, es decir, suprimía la autonomía provincial otorgada por la Constitución de Cádiz, restó de esta manera fuerza al sistema federal que se desarrollaba en esta época.

### **1.1.7. Consumación de la Independencia Nacional.**

Consumada la Independencia Nacional con la entrada triunfal del Ejército de las Tres Garantías a la ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821, se proclamó al día siguiente el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, y quedó instalada tal como lo establecían el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa, constituyéndose como poder legislativo.

En los Tratados de Córdoba fue reconocida la Independencia por Juan O'Donojú en su carácter de capitán general enviado por España. Ante tal acontecimiento, diversas provincias declararon su emancipación, entre ellas Chiapas, manifestando su voluntad de adherirse al imperio mexicano, encabezado por Iturbide. La aceptación provocó que en la convocatoria a Cortes, se hiciera mención de ellas, con la finalidad de que se nombraran diputados correspondientes.

La finalidad esencial del establecimiento de la Junta Provisional Gubernativa estaba apoyada en la convocatoria a un Congreso Constituyente conforme a los preceptos de la Constitución española de 1812. Gracias al apoyo militar brindado a Agustín Iturbide, fue proclamado "Emperador de México" el 19 de mayo de 1822, y considerado por el pueblo como héroe que encabezó al Ejército Trigarante, disolvió el Congreso, y estableció en su lugar una "Junta Nacional Instituyente", que aprobó el 18 de diciembre de 1822 el "Reglamento provisional político del Imperio Mexicano", que es el antecedente más próximo de la aspiración de organización constitucional del Imperio. Dicho reglamento abolió en su primer artículo, la Constitución de Cádiz, que había designado a las provincias autonomía a través de las diputaciones, "las tendencias federalistas, que en éstas tuvieron su génesis, se vieron seriamente obstuidas. Bien es cierto que el

mencionado Reglamento declaró subsistentes las diputaciones provinciales "con las atribuciones que tenían" (Art. 87), pero esta declaración se antoja una engañifa si se atiende a que estaban supeditadas al "jefe político" residente en cada capital de provincia y cuyo nombramiento provenía directamente del emperador, debiendo tratar dicho "jefe político" todo asunto concerniente al gobierno político provisional con el Ministro Interior" (Arts. 44 y 47).<sup>10</sup>

De lo anterior podemos decir, que si bien se derogó la Constitución de Cádiz y el jefe político era el responsable directo ante el gobierno, las facultades de las diputaciones provinciales, se observaban seriamente afectadas, puesto que no existía un Congreso General en el cual tuvieran la posibilidad de defender sus derechos y exponer las necesidades propias de sus provincias, dejando dicha potestad al jefe político, designado por el emperador.

#### **1.1.7.1. Plan de Casa Mata y la caída de Iturbide.**

La reacción ante los órganos y régimen establecido por Iturbide no se hizo esperar, surge Santa Anna en Veracruz, desconoce a Iturbide como emperador y proclama la República. Las tropas encargadas de reprimir ese alzamiento, expidieron el llamado "Plan de Casa Mata", en el que se pronunciaban en favor de la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, quién cede, ante tal petición en marzo de 1823.

---

<sup>10</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pg. 430.

El Congreso una vez establecido, "consideró, el 8 de abril, que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el decreto del 24 de febrero de 1822, "quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode",<sup>11</sup> momento en el que se hace evidente el fracaso de Iturbide, que es desterrado el 11 de mayo de 1823.

El Plan Casa Mata dio la coyuntura para que se desarrollara el principio de federalismo adhiriéndose por tal motivo diversas provincias, no sin antes analizar el beneficio que ello les proporcionaba. Sin embargo, "puede afirmarse que las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia el fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste".<sup>12</sup>

El pronunciamiento en favor del federalismo no se hizo esperar, en contra de la corriente centralista y al respecto se señala que:

"Con la adopción del Plan de Casa Mata por casi todas las provincias en un período no mayor de seis semanas, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, su Diputación provincial asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba así misma independiente del aún existente gobierno central de Iturbide. Sin embargo, tales resoluciones no significaban que

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. 20ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1997. pp. 122.

<sup>12</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pg. 431.

las provincias hubiesen intentado constituirse en naciones soberanas e independientes; por el contrario, todas reconocían formar parte de la nación mexicana.”<sup>13</sup>

Las provincias habían tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras, y el jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas.

Dentro de los ejemplos más significativos se encuentra el Estado de Jalisco, seguido por Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México, los cuales se auto-declararon Estados independientes, reconocían formar parte de la nación mexicana, y en virtud de lo anterior, promulgaron su propia Constitución y establecieron órganos locales o estatales, pronunciándose a favor del sistema federal.

#### **1.1.8. Convocatoria para el primer Congreso Constituyente.**

Al restablecerse la vigencia de la Constitución Española en 1820, fueron reinstaladas las diputaciones provinciales en las provincias ya existentes, y se ordenó la elección de los representantes respectivos, en aquellos que no contaban con tales representantes y procedieron a conformar su diputación provincial, a efecto de concurrir al Congreso Constituyente que se convocaba.

“El congreso, llamado constituyente, en cumplimiento de lo prevenido en el art. 1° del decreto expedido por él mismo en 21 de mayo de 1823, convocó por el 17 de junio del mismo año, á las Provincias de la nación mexicana, para que nombraran los diputados que debían formar el futuro congreso constituyente. Las provincias convocadas fueron: California alta, California baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, Nuevo Reino de Leon, México, Nuevo México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Lee Benson, Nattie. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. UNAM, México, 1994, pg. 121.

<sup>14</sup> Lozano, José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los derechos del hombre. 4ª. Edic. Edit. Porrúa, México, 1997, pg. 9.

Con relación a Guatemala la convocatoria para la elección de Diputados no tuvo el resultado esperado, debido a que Guatemala se constituyó como una nación soberana.

Lo anterior, hace evidente que la división territorial y la elección de diputados son la base de la federación mexicana. El Congreso Constituyente, se declaró únicamente convocante, manifestó su tendencia hacia el sistema federal, por lo cual le correspondía realizar formalmente al segundo Congreso Constituyente el "Acta Constitutiva de la Federación".

Los antecedentes federalistas del Congreso para asegurar el régimen federal se hace evidente en el decreto expedido de 12 de junio de 1823, el cual señala: "El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la nación".<sup>15</sup>

#### **1.1.9. La primera República Federal.**

La situación anterior, en la que el Congreso se declaró convocante, provocó que el siguiente Congreso se denominara también Constituyente, en el cual se estableció el sistema republicano, en el que se distinguieron las corrientes ideológicas centralista y federalista.

---

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1997. Op. Cit. pg. 152.

La adhesión constante de distintas provincias y con ello la elección de los diputados correspondientes, en su mayoría de tendencia federalista, tenían como base una traducción muy deficiente de la ya entonces promulgada "Constitución de los Estados Unidos del Norte", que sirvió de guía y de texto básico para los nuevos legisladores.<sup>16</sup>

"Así fue como se llegó al Acta Constitutiva de la Federación, que no era la constitución definitiva, sino un anticipo de las tareas del Congreso. Su principal redactor fue don Miguel Ramos Arizpe" (...). "Sin embargo, no puede negarse que constituyó el primer documento jurídico, expedido con todas las formalidades, para establecer el sistema republicano y federal en nuestro país".<sup>17</sup>

En dicho documento, de vital importancia por establecer jurídica y formalmente el sistema federal en nuestra nación, contenía los principios básicos que debían regir las actividades del Congreso, así como las bases para la instauración de la Federación, haciéndose legítima y jurídica conforme a los procedimientos establecidos, y que además, debía ser reconocida por todos los habitantes de la República, con el fin de que existiera la seguridad de que se regirían conforme a los principios postulados por la misma, con relación a los fundamentos del pacto federal; en términos precisos, establece formalmente como forma de gobierno, una república representativa democrática federal.

#### **1.1.9.1. Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824.**

La Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, establece en el artículo 3° que "La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más

<sup>16</sup> Cfr. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. Edic. Edit. Pax-México. México, 1985. pg. 111.

<sup>17</sup> Ibidem. pg. 112 y 113.

conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más". Señala que "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal" en el artículo 5°, asegurando de esta manera el sistema federal. Añade en el artículo 6° que la federación se integraba por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior".<sup>18</sup>

Además declara en los términos del artículo 7° que los Estados de la federación son los siguientes: "el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; interno Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo-Leon y los de Tejas, el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el del Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella".

Por decreto de 7 de mayo de 1824, el Estado "Interno de Oriente" se fraccionó en dos, se formó lo que actualmente se conoce como Nuevo León, Coahuila y Texas. Otro decreto de 22 de mayo del mismo año, se segregó del Estado "Interno del Norte" la provincia de Durango integrándose como Estado de la federación mexicana.

---

<sup>18</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1997. Op. Cit. pg. 154.

Por otra parte, el 16 de mayo de 1824, se le otorga al Estado de Chiapas su absoluta libertad para tomar la decisión correspondiente de adherirse o no al pacto federal mexicano, y mediante resolución de 6 de julio del mismo año, se declaró parte de la independencia de las provincias unidas de Centro América, declarándose que no se comprendían la provincia de Chiapas, por lo cual quedaba subsistente el decreto del 16 de mayo.

#### **1.1.9.2. Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.**

El Congreso Constituyente sanciona el 4 de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y establece en el artículo 4° que "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal".

Así mismo, en el artículo 5° establece que son partes de la Federación, los Estados y territorios que a continuación se citan:

"El Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa fe de Nuevo México. Una Ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala."

El citado artículo 5° "fijó los principios cardinales sobre los que se organiza y opera el régimen federativo, como son los de participación de las entidades federativas en el Gobierno legislativo nacional y en la elaboración de las reformas y adiciones constitucionales; autonomía en lo que a su órbita interior incumbe; y respeto a las prescripciones del Código Fundamental".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pg. 437.

"El sistema federal era mucho más completo que el actual, en virtud de que las facultades de los Estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno".<sup>20</sup>

Sin embargo, es importante señalar que las porciones geográficas sirvieron de base para delimitar las entidades federativas, eran territorios imprecisamente considerados. En cada intento de organización constitucional y administrativos no eran representantes de Estados los que concurrían a los congresos constituyentes, sino entidades por configurar.<sup>21</sup>

Lo que es muy importante, durante este período en la historia de México, es que es precisamente en la Constitución Federal de 1824, donde surge el Estado Mexicano, entendido como tal.

#### **1.1.10. La Constitución Centralista, Octubre de 1835.**

La Constitución de 1824, estableció la forma de gobierno federal, haciendo inmodificable esta decisión, según lo disponía en el artículo 171 de la misma, de la siguiente forma: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados". Sin embargo, la situación política de esa época hace operar la situación contraria a tal disposición, estableciéndose de esta forma el sistema central en nuestra nación. El Congreso Constituido se instituye nuevamente ante las presiones de los

---

<sup>20</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pg. 120.

<sup>21</sup> Serra Rojas, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Op. Cit. pg. 288.

conservadores en Congreso Constituyente, expidiendo así, en octubre de 1835 un documento conocido como "Bases para la nueva Constitución", que sirvieron de fundamento para que en diciembre del mismo año expidieran "Las Siete Leyes Constitucionales" o más conocidas como "Constitución de 1836".

La ley de 23 de octubre de 1835 que estableció las bases para la nueva Constitución de la República. En la base número 8, estableció que "el territorio nacional se dividirá en Departamentos sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes". Un año más tarde, la ley de 30 de diciembre de 1836, dividió el territorio mexicano en tantos Departamentos cuantos eran los Estados con las modificaciones siguientes:

"El que era Estado de Coahuila y Tejas se divide en Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México será Departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México".

Dicha Constitución de 1836, va a estar vigente en nuestro país desde esta fecha, hasta el año de 1841, estableció en artículo 3 de las bases que "El sistema gubernativo de la nación es republicano, representativo popular".

"Con el régimen implantado en la Constitución de 1836 los Estados cambiaron su denominación y su autonomía interna se restringió, pero estos fenómenos no autorizan a suponer una variación radical en la forma estatal de nuestro país. México, dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un sistema de gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de Estados o "Departamentos", las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autonomía y participaron en la función gubernativa nacional. (...) "El centralismo y el federalismo solo eran, fuera del derecho constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis de las constituciones que unos y otros auspiciaron en el decurso de nuestra historia, hecho con serenidad y sin prejuicios, nos proporciona un dato tan interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en el funcionamiento del todo estatal".<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. pg. 439-440.

Con relación al régimen establecido por la Constitución de 1836, que instala la forma de gobierno marcadamente centralista, en la que los gobernadores de los "Departamentos", eran designados por el poder ejecutivo, a propuesta de las Juntas Departamentales elegidas popularmente. La característica por la que se consideró que era un régimen central, obedece a que se promulgaron leyes para la administración de justicia y hacendarias, que eran de aplicación general en toda la República Mexicana.

No obstante todo lo anterior, el establecimiento puramente de carácter jurídico de un centralismo, no autoriza a suponer que se modificó la estructura de los Estados, aún cuando se les da la denominación de Departamentos, puesto que se reconoce la organización interior de los mismos, y se acepta así la autonomía de que disponen, haciéndolos partícipes de la entidad federal.

#### **1.1.11. Bases de Tacubaya y Constitución de 12 de junio de 1843, llamada "Bases de la Organización política de los Estados Unidos Mexicanos."**

Los levantamientos contra el sistema implantado no se hicieron esperar, así, ante tales acontecimientos Texas solicita su independencia, y de la misma forma Yucatán decide separarse de la República Mexicana, ante el descontento de haber sido convertido a un "Departamento".

Lo anterior motivó a los federalistas para restaurar el sistema establecido por la Constitución federal de 1824. Santa Anna proclama el Plan de Tacubaya, que declaró la supresión de todos los poderes creados en virtud de la Constitución de 1836, exceptuando al judicial.



La convocatoria a un nuevo Congreso, dispuesta en el Plan de Tacubaya, tuvo lugar el 10 de diciembre de 1841, el Congreso Constituyente quedó instalado el primero de junio de 1842, se eligió a una comisión, encargada de elaborar un proyecto constitucional. Nuevamente surgieron dos bandos, el federalista y el centralista, que era el más apoyado para reafirmar el sistema impuesto por la Constitución de 1836. El Congreso Constituyente fue disuelto, y no pudo analizar cada una de las propuestas, en su lugar fue creada la "Junta de Notables" encabezada por Nicolas Bravo, Presidente en turno, en ausencia de Santa Anna.

Esta Junta expidió las "Bases de Organización Política de la República Mexicana" el 12 de junio de 1843, confirmó la tendencia centralista plasmada en la Constitución de 1836. Dicho documento fue sancionado por Santa Anna, que había reasumido la presidencia. En éste se reafirmó lo ya establecido por documentos anteriores al determinar que "la Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular" (artículo 1º) y reafirma la división del territorio mexicano en "Departamentos", en el artículo 4º, y con ello dicho documento ratifica el sistema central en nuestro territorio.

#### **1.1.12. Restablecimiento de la Constitución de 1824. -Plan de la Ciudadela.-**

El 4 de agosto de 1846, el general Mariano Salas formuló el Plan de la Ciudadela, en el cual desconoció el régimen centralista y pugnando por la instalación de un nuevo Congreso Constituyente que estuviese "compuesto de representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824".

Dicho Plan debía instalarse el 6 de diciembre de 1846, en el entendido de que en tanto se expedía la nueva Constitución, regiría la Constitución de 1824.

Entre los primeros actos del Congreso se encuentran: el nombramiento de Santa Anna como Presidente interino de la República Mexicana, así como la declaratoria de reestablecimiento de vigencia de la Constitución de 1824, que establecía nuevamente el régimen federal, en consecuencia, los Departamentos fueron substituidos nuevamente por Estados.

### **1.1.13. Acta constitutiva de reformas de 1847.**

La Constitución de 1824 resultó ser hasta esos momentos, el documento más terminado de nuestro sistema jurídico nacional, sin embargo, requería ser adaptado a la situación que en ese momento vivía nuestra nación y se expidió una acta de reforma en 1847, cuyo preámbulo determina lo siguiente:

"EN EL NOMBRE DE DIOS, CRIADOR y conservador de las sociedades, el Congreso extraordinario constituyente, considerando: QUE los Estados mexicanos, por un acto espontáneo de su propia é individual soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer á la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron después de 1824, un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular representativa. QUE aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del Poder Supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; QUE ese mismo principio constitutivo de la Unión federal, ni ha podido ser contraído por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y QUE para más consolidarle y hacer efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser muy necesarias en la Constitución de 1824, ha venido a DECLARAR Y DECRETAR, y en uso de sus amplios poderes, DECLARA Y DECRETA:

"I.- Que los Estados que componen la Union Mexicana han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución.

"II.- Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos.

"III.- Que la Acta Constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República".

El régimen federal, quedó más que reiterado en el preámbulo de las reformas a la Constitución de 1824, basado en la Unión federal, otorgó así libertad a los Estados pues reestablecía los que existían en la anterior vigencia de la Constitución de 1824, y a su vez, reconocía aquellos que iniciaban a erigirse como tales, acatando en consecuencia la autonomía local, recobrando todos sus derechos y facultades.

#### **1.1.1.4. Golpe de Estado de 1853.**

Don Juan Bautista Ceballos, el Presidente constitucional interino dio el golpe de Estado en nuestro país, disolvió el Poder Legislativo de la Federación, y convocó a un Congreso extraordinario con el objetivo de modificar la ley en vigor; sin embargo fijó como fundamento la conservación del gobierno republicano representativo popular federal.

Los constantes movimientos militares originaron que su convocatoria no fuera escuchada y desembocó en una verdadera dictadura, hasta que Santa Anna publicara las "Bases para la administración de la República", declaró con ello el receso de las actividades de las legislaturas de los Estados y territorios que conformaban la República Mexicana.

Con lo anterior, Santa Anna propugno y actuó conforme a los postulados de una monarquía, terminó con el federalismo, aunado a lo anterior, la autonomía de los Estados se eliminó, tomó todo el poder, centralizándolo en sus manos.

### 1.1.15. Plan de Ayutla.

El régimen establecido por Santa Anna, terminó con la Revolución de Ayutla, y con la finalidad principal de establecer un nuevo Congreso, se proclamó el Plan de Ayutla el 1º de marzo de 1854. Con una tendencia eminentemente federalista, se convocaría a representantes de cada uno de los Estados y territorios para elegir un Presidente interino, en tanto esto sucedía, los Estados debían darse un estatuto provisional. Erigiéndose en "Estados", es decir, designando así a las partes integrantes de la República Mexicana y convocando a un Congreso extraordinario que organizará a la República en la forma representativa popular.

"El documento de Ayutla no tuvo originalidad con referencia a los anteriores planes revolucionarios, pero condensó el sentimiento general de repulsa que el pueblo tenía en contra del despotismo, y fue el acontecimiento que originó la gran cruzada nacional en contra de Santa Anna, que cayó irremisiblemente, y la afirmación de la Nación en organizarse definitivamente en los causes constitucionales".<sup>23</sup>

El 11 de mayo del mismo año, el mencionado Plan sufrió modificaciones, y en lugar de Estados, se les da el nombre de "Departamentos". El principal propulsor de la reforma fue Ignacio Comonfort, con una idea tenue del centralismo robustecida, dio un matiz centralista al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por él mismo, el 15 de mayo de 1856.

---

<sup>23</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857. 3ª. Edic. Edit. Porrúa, México, 1986, pg. 55.

Este documento estructuró provisionalmente a nuestra nación, en tanto se expedía la nueva Constitución conforme lo establecía el Plan de Ayutla en su artículo segundo que a continuación se transcribe: "El territorio nacional continuaría dividido en los mismos términos en lo que estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla".

Por decreto de 20 de agosto de 1855 se convocó a un Congreso extraordinario, cuyo objetivo era la constitución de nación bajo la forma representativa popular y la elección de los respectivos representantes. Dichos objetivos no se lograron, y la federación se reinstaló en virtud de la convocatoria expedida por el General Juan Álvarez, con su carácter de Presidente interino dio cumplimiento al artículo 5° del Plan de Ayutla que señala:

"A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el Presidente Interino, convocará un Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto el diez de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los de Ejecutivo Provisional que habla el artículo 2° Este Congreso Constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria".<sup>24</sup>

El poder Ejecutivo, tenía una intervención directa en el ámbito interno de los Estados, pues el Presidente de la República designaba a los gobernadores de los Estados. Poseía todas las facultades para reformar la Administración Pública y para atender la seguridad e independencia de la nación, sin mas restricción, que la de respetar inviolablemente las garantías individuales.

---

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. Op. Cit. pg. 797.

#### **1.1.16. Constitución de 1857.**

El Congreso Constituyente se instaló el 18 de febrero de 1856 presidido por Don Ponciano Arriaga. El Proyecto de Constitución acogía el régimen federal y estableció su sede en México por decisión unánime del Congreso Constituyente.

El 12 de febrero de 1857, se publicó la Constitución General de la República que el Congreso Constituyente había proclamando el día 5 del mismo mes.

Este documento constitucional, establece en el artículo 39 que "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó (sic) modificar la forma de su gobierno". Y la ejercerá mediante los Poderes de la Unión y por los de los Estados, respectivamente. En consecuencia, en términos del artículo 40 se decide definitivamente la organización constitucional al consignar que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á (sic) su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

La nueva Carta Magna configuraba a la nación en su división política y fraccionaba a las partes de la federación, de conformidad al artículo 43 en los siguientes Estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California.

En este sentido, se señala a la Constitución de 1857 como "resultado de la constancia de las entidades de la nación por recobrar su soberanía en medio de la unidad, constituye el símbolo de la conciencia de la nacionalidad mexicana".<sup>25</sup>

El Congreso Constituyente, cumplió el objetivo de restablecer el orden constitucional contenido en el Plan de Ayutla. El logro conseguido por la Constitución de 1857, fue el de erradicar el régimen centralista de nuestro país, al menos jurídicamente.

"Esta Constitución restablece el sistema de gobierno republicano, representativo y federal, dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo, plasmó la decisión de prohibir la reelección, de manera sucesiva o inmediata, tanto para los titulares del poder ejecutivo de la Unión, como para la de los estados. El poder legislativo quedó en manos de una sola cámara, denominada de diputados, y se suprimió la de senadores".<sup>26</sup>

El resultado palpable del triunfo del federalismo, quedó demostrado al constituirse los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente y principalmente con el restablecimiento del Senado en 1874, con lo cual, las entidades federativas participan en la expresión de voluntad de la nación.

#### **1.1.17. Reformas a la Constitución de 1857.**

La transformación social y económica de nuestra nación, requirió reformas a su legislación fundamental, de tal forma, que sus disposiciones fueran acordes con la

---

<sup>25</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. Harla. México, 1990. pg. 217.

<sup>26</sup> Ibidem. pg. 217.

realidad, se restringieron algunas facultades legislativas internas de los Estados, con el fin de lograr una coordinación efectiva entre la federación y las entidades que la componen.

Por lo anterior se incluyeron como facultades del Congreso de la Unión las relativas a minería, comercio e instituciones bancarias en la fracción X del artículo 72 el 14 de diciembre de 1883; vías generales de comunicación, postas y correos, y aprovechamiento y uso de las aguas de jurisdicción federal, fracción XXII del mismo precepto el 20 de junio de 1908; sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general, fracción XXI de fecha 12 de noviembre de 1908, añadidas a las que ya existían.

De igual manera se incrementaron a las prohibiciones impuestas a los Estados, artículos 111 y 124. Se adicionaron de la siguiente forma:

"Art. 111.- Los Estados no pueden en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras (sic). Exceptúase (sic) a la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

"II. Expedir (sic) patentes de corso (sic) ni de represalias.

"III. Acuñar moneda, emitir el papel moneda, ni papel sellado".

El 23 de abril de 1896 se adicionaron las siguientes:

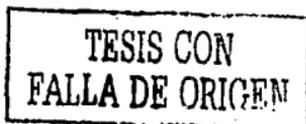
"III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampilla ni papel sellado.

"IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

"VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".



La última adición a este precepto fue el 18 de diciembre de 1901.

"VIII.- Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos Extranjeros, o contraer obligaciones a favor de Sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso".

Por otra parte el artículo 124 establecía:

"Art. 124.- Para el día 1° de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República".<sup>27</sup>

Aunque su última reforma quedó de la siguiente forma:

"Art. 124.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del art. 111".

Las reformas constitucionales trajeron consigo una serie de limitaciones para las legislaturas locales, esto se debía a que se requería coordinación en áreas que se consideraban importantes para la federación, en su totalidad. Por tanto, eran necesarias disposiciones iguales para todas las entidades a efecto de evitar conflictos y contradicciones entre las disposiciones jurídicas estatales y federales.

Por esta razón se amplían las facultades del Congreso General, y se restringen las locales o estatales, pero sin perder su estructura federal.

De esta forma se consolida la unidad dentro de la federación mexicana, al otorgar facultades a los Estados que puedan manejar dentro de su administración y se haga

<sup>27</sup> Este artículo fue reformado el 24 de enero de 1861 abolió las alcabalas y el 14 de abril de 1862 se restablecen.

evidente el respeto a su autonomía, pero excluyendo aquellas en las que pueda verse afectada la Unión.

#### **1.1.18. Constitución de 1917.**

La reafirmación del sistema federal en el Estado Mexicano, tiene lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La sesión Inaugural del Congreso Constituyente tuvo verificativo el primero de diciembre de 1916, en la que se discutía un proyecto presentado por Venustiano Carranza para reformar la Constitución de 1857, reconociéndola como "una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló como los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían en número: El Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central".<sup>28</sup>

El 31 de enero de 1917 este Congreso Constituyente aprobó la primera Constitución político-social del mundo, promulgada el 5 de febrero, entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

Las diferencias que contiene la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la de 1857 son insignificantes, y sobre todo en lo que respecta a la forma de gobierno que ambas consignan.

---

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 6ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1983. pg. 74.

El fundamento jurídico del sistema federal, como forma de organización política del Estado Mexicano, se plasma en la redacción de los numerales 40 y 41 Constitucionales, que a la letra dicen:

"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

El artículo 43 por su parte señala que:

"Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el Distrito Federal."

Lo anterior hace evidente la conformación de la federación mexicana a través de la unión o integración de los Estados que la componen, con personalidad única y reconocida en su conjunto como un Estado federal. Diversos artículos constitucionales coinciden y especifican el ámbito o esfera de competencias entre los Estados y la federación, así como sus respectivas limitaciones explícita o implícitamente, sin embargo, en esta sección no trataremos dichas disposiciones, puesto que se reservan para su análisis posterior.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.2. Estructura y funcionamiento del Pacto Federal Mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, establece como forma de gobierno una república representativa, democrática federal.

Esta última, es una característica de gran importancia para la organización jurídica y política del país, pues ésta, es considerada como una decisión fundamental, decisiones que son la estructura y base principal para el funcionamiento de la organización política de un Estado, las cuales según disposición expresa de la propia Constitución que las contiene, no pueden ser modificadas, sino por voluntad del pueblo, titular de la soberanía.

### 1.2.1. Concepto.

Etimológicamente la palabra "federación" deriva del latín *foedus*, genitivo *foederis* "con el significado de pacto, tratado, alianza, a través de los cuales algunos jefes de familia, grupos de pueblo, y en la época moderna Estados, adquieren obligaciones recíprocas para convertirse en un nuevo Estado".<sup>29</sup>

También es definida como la "forma o sistema de organización política, integrada por Estados libres o autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una asociación llamada federal, regida por una ley fundamental a la que deben someterse todas las Entidades o Estados".<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Mas actual mexicana de editores, S.A. de C.V. México, 1997. pg. 11

<sup>30</sup> *Ibidem*. pg. 7.

Lo anterior hace evidente la existencia previa a la federación, de entidades o Estados libres e independientes, que se unen para conformarla dando lugar con ello a una nueva organización, confiriéndole así una personalidad única, y reconocida en su conjunto.

El proceso originario de conformación de un Estado federal por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, es de carácter "centrípeto", es decir, que tiende a aproximarse al centro, y el de México fue diferente. Estados Unidos es el prototipo de Estado federal, en tanto que la federación mexicana se desarrolló en un proceso totalmente contrario, es decir "centrífugo", lo que implica un proceso de descentralización, en la que se reconoció la autonomía de las provincias, que de ninguna manera se convirtieron en entidades soberanas, sino en partes que conforman un todo, como lo es la federación.

En razón de todo lo anterior, es importante resaltar que el Estado Federal es susceptible de formarse mediante la reunión de Estados independientes y soberanos como en el caso de los Estados Unidos del Norte, o a través de un proceso de descentralización, es decir, de la distribución de competencias a nivel federal y local o estatal, derivado de sus propias características, distintas a el anterior.

### **1.2.2. Naturaleza jurídica del Estado federal.**

La naturaleza jurídica del Estado federal ha sido objeto de diversas teorías que intentan desentrañar los caracteres fundamentales que le son propios. De esta manera surge el postulado de Alexis de Tocqueville conocido como teoría de la *Cosoberanía*, ya que al trasladarse a Estados Unidos de Norteamérica observó la existencia de una organización

estatal con características muy peculiares como lo es la subsistencia de Estados federados soberanos, puesto que dentro de cada entidad percibió la presencia dentro de sus competencias de una instancia hegemónica y además la federación, que conlleva también una instancia suprema. En consecuencia, afirma que existiendo "veinticuatro pequeñas naciones soberanas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la Unión", la soberanía se divide entre la federación y las entidades federadas. En conclusión, tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de sus respectivas competencias.<sup>31</sup>

De lo anterior podemos decir, que la existencia simultánea de instancias hegemónicas, tanto en el ámbito federativo como en el de las entidades y el fraccionamiento de la soberanía entre éstos, atenta contra uno de los fundamentos que la soportan como lo es la indivisibilidad de la misma, ya que es única, y en tal calidad, no tiene superior, hablaríamos entonces de división o distribución de competencias, pero no de soberanía.

Por otra parte, la tendencia ideológica de Calhoun y Seidel está dirigida a negar la existencia del Estado federal porque es una categoría distinta, que descansa en un Tratado celebrado entre Estados, por tal razón, debe entenderse que es una Confederación. No puede por lo tanto en su teoría, crearse un Estado superior a ellos, porque la soberanía corresponde a los Estados particulares como un elemento esencial y dichos Estados, se componen de "Colectividades-miembros".

---

<sup>31</sup> Cfr. De Tocqueville, Alexis. La democracia en América. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. pg. 77.

Niegan también la existencia de un Estado central y los órganos del Estado federal, en razón de que tanto éstos como sus competencias son delegados, pero corresponden innegablemente a los Estados particulares.

En cuando a las leyes federales, éstas no tienen ejecutividad, sino que se condiciona su aplicación a la ratificación y aprobación de los Estados, mismos que en razón de su soberanía tienen derecho de anulación de aquellos actos que consideren contrarios al pacto federal, así mismo tienen a su favor el derecho de segregación de la unión, cuando así lo consideren necesario, puesto que su deber de conservación es mayor que el cumplimiento del pacto federal.<sup>32</sup>

Esta teoría adolece de serios problemas, pues a pesar de que niega la existencia del Estado federal, subsisten organizaciones así denominadas. Considera a los Estados así organizados como confederaciones cuando esta estructura política atiende a características muy particulares. Concede la soberanía no a la federación, sino a los Estados particulares, cuando por regla general esta corresponde a la Unión por disposición manifiesta de la Constitución.

La teoría expuesta por Laband y desarrollada por Jellinek se ocupa de la existencia de dos géneros de Estados: soberanos y no-soberanos, puesto que se basan en que la soberanía no es un rasgo esencial del Estado.

---

<sup>32</sup> Cfr. Mouskheli, M. Teoría jurídica del Estado federal. tr. del francés por Armando Loza y Ros del Frances. México Editorial Mexicana. México, 1981. pg. 191-193.

Establecen como primera nota distintiva del Estado federal que la soberanía del mismo radica en la capacidad de dominación, elemento indispensable en un Estado, y por lo tanto su organización descansa en leyes propias. A esta capacidad de darse leyes, actuar conforme a ellas y dentro de los límites establecidos es a lo que denominan autonomía estatal, y se da solamente en Estados soberanos. En cambio, aquellos Estados no-soberanos ostentan un poder de derecho sobre lo que es sus competencias, pero limitada en relación con los límites establecidos por las comunidades superiores a él.

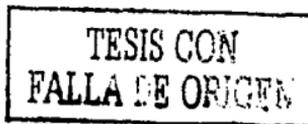
Establecen que el Estado federal, "es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre Estados, los cuales establecen una soberanía, sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos".<sup>33</sup>

"En el campo de acción en que domina el Estado federal, el Estado miembro sólo existe en cuanto tiene el derecho de exigir prestaciones de aquél y a participar en el ejercicio de su soberanía. En esta soberanía o dominación, claro es que él tomar parte como todo Estado miembro, no como al único, sino como órgano del Estado local. Los miembros del Estado federal son como tales, esto es, en cuanto participan en la soberanía de la federación, no Estados, sino órganos del Estado federal; y en tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente, son agrupaciones no estatistas".<sup>34</sup>

Sin embargo las entidades conservan su competencia y carácter de Estado en todo aquello que es independiente de la federación, sus órganos locales son los mismos que los federales, o sirven de base para conformarlos.

<sup>33</sup> Jellinek, Jorge. Compendio de la Teoría General del Estado. Editor Manuel de J. Nucamendi. México, 1936. pp. 273-274.

<sup>34</sup> Ibidem. pg. 274.



Esta teoría resulta muy contradictoria pues aún cuando establece que las Colectividades-Miembros participan en la voluntad nacional, considera que no es un elemento distintivo del Estado federal, y además precisa que los Estados particulares gozan de autonomía.

A fines del siglo XIX, Wilson expuso una nueva teoría sobre el Estado federal, afirmando que al crearse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, se hacía pensando en una unión débil, sin sacrificar la autonomía de los Estados particulares. En razón de los acontecimientos que envolvieron a los Estados Unidos, entre los que encontramos los avances tecnológicos, la importancia de los Estados particulares fue substituida por el concepto de nación, que prevaleció.

En tal sentido, en lugar de observar al gobierno de los Estados particulares por un lado, y el gobierno central por otro, es decir, entendidos en una dualidad, son considerados como parte de un mismo gobierno. Se deja ver al Estado federal como dos Estados, como dos gobiernos para percibir un sólo gobierno, y en esto radica la naturaleza jurídica del Estado federal.

El interés de esta teoría radica en que considera al Estado federal como "una unidad formada por dos partes distintas pero no separadas".<sup>35</sup>

En términos generales, establece que el Estado federal forma una unidad como cualquier otro Estado delimitando sus competencias entre la federación y las entidades que la conforman.

---

<sup>35</sup> De la Cueva, Mario. Apuntes de la Cátedra de Teoría General del Estado. Citado por Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Op.Cit. pg. 235-236.

Para Hans Kelsen el Estado federal basa su estructura en tres órdenes, en la cual domina la idea de descentralización como naturaleza jurídica del mismo. Estos tres órdenes son:

1. La Constitución federal, en virtud de la cual se establece la organización de la unión, esta norma se distingue por su supremacía y por su validez en todo el territorio de la federación.
2. El orden jurídico federal, que de igual forma es aplicable en todo el territorio, y;
3. El orden jurídico de las entidades federativas, es decir, "normas individuales", cuyo contenido rige en partes del territorio.<sup>36</sup>

Al mismo tiempo define a la descentralización como la "pluralidad de órganos no agrupados en el centro, sino extendidos por la periferia, las cuales serían competentes para crear normas válidas sólo sobre determinadas partes del territorio".<sup>37</sup>

La descentralización puede ser plena o parcial, es decir, el centralismo y la descentralización pueden alternarse sucesivamente dentro de un orden jurídico.

En relación a lo anterior, el grado de descentralización puede considerarse como un elemento característico del Estado federal, si nos basamos en la teoría desarrollada por Kelsen en la que hace referencia a distintos grados de descentralización, es el caso de nuestro país, que en razón de la extensión de su territorio tiene que determinar las

---

<sup>36</sup> Cfr. Hans Kelsen, Teoría General del Estado. 7ª. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp. 220.

<sup>37</sup> *Ibidem*. pg. 220.

materias para las cuales la federación y las entidades federativas, respectivamente, tienen sus propias competencias.

Por otra parte Jorge Carpizo establece que "la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país".<sup>38</sup>

En términos del artículo 40, el sistema federal en nuestro país es una decisión fundamental, pues es en parte la esencia de la organización política. Y de acuerdo a este precepto, el Estado federal está compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El artículo 41 manifiesta que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Es decir, de acuerdo a los artículos anteriores el Estado federal está compuesto por la federación y las entidades miembros, cada uno con sus respectivas competencias.

Sobre la base de lo anterior, los Estados deben organizarse conforme la Constitución federal y sus constituciones locales deben ser concertantes con la Carta Magna, y los propios Estados deben estructurarse con base en el artículo 115 cuyo epígrafe establece

---

<sup>38</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. 5ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1996. pg. 88.

que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular", misma que tiene su origen en el artículo 40 de la Ley fundamental que manifiesta que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal".

Por lo tanto, la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano es una decisión fundamental, es decir, es uno de los "principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, con su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro".<sup>39</sup>

Coincidimos en que el régimen federal es una decisión fundamental que es sustento para estructurar jurídica y políticamente a nuestro país, en razón de que el Estado federal surge de la voluntad del pueblo en ejercicio de su soberanía y la plasma en una Constitución, documento que es la base para el desarrollo y elaboración de los demás instrumentos jurídicos.

### **1.2.3. Elementos característicos del Estado federal.**

Podemos establecer que los rasgos esenciales o particulares del Estado federal son los siguientes:

- \*1. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- \*2. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- \*3. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.

---

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Op Cit. pg. 91.

\*4. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y

\*5. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional".<sup>40</sup>

Las características ya enumeradas, pueden disminuirse en cada situación en particular, ya que cada Estado adopta las medidas necesarias, para adecuar su organización a su realidad jurídica, política y social.

#### **1.2.4. Distribución de competencias.**

El sistema de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas se establece en el artículo 124 Constitucional de la siguiente forma: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los Estados".

El principal objetivo de esta forma de distribución de competencia, obedece a que se busca que en la federación se concentren aquellas potestades que afecten a los intereses generales del país y a los Estados aquellas cuestiones que conciernen exclusivamente al régimen interno de los mismos. Puede validamente considerarse que todas las disposiciones de la Constitución federal, son disposiciones expresas a favor de la federación porque la Ley Suprema consagra y es resultado del Pacto Federal celebrado entre las partes de la Unión.

---

<sup>40</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Op Cit. pg. 239-240.

#### **1.2.4.1. Facultades explícitas y facultades implícitas.**

Las facultades explícitas o expresas son aquellas que específicamente se conceden a la federación por disposición Constitucional, contenidas y enumeradas en su mayoría en las fracciones I a XXIX-h del artículo. Entre otros los artículos 74, 76, 78, 89 y 103 a 106 establecen disposiciones relativas a los asuntos que competen a la federación.

Por su parte, la fracción XXX del citado artículo establece las facultades implícitas y son aquellas que se pueden otorgar a los Poderes de la Unión como recurso necesario para que sea posible el ejercicio de las facultades expresas.

La excepción al principio consagrado por el artículo 124 Constitucional son las llamadas facultades concurrentes, es decir, cuando tanto la federación como las entidades federativas pueden ejercer estas facultades.

En términos generales, las facultades están limitadas por la Constitución, pues ésta establece garantías individuales y sociales, principios básicos que deben reproducirse en todas las Constituciones de los Estados que conforman la federación. Todo esto, con la finalidad de preservar esa unidad con una sola imagen hacia el interior y al exterior.

Las facultades expresas establecen limitaciones para las entidades federativas, al ser concedidas a la federación, se imponen como prohibiciones al Estado o entidades federativas. En cambio, las facultades implícitas requieren de la existencia de una facultad expresa para justificar su ejercicio.

Inicialmente la Constitución General de la República distribuye las competencias entre la federación, los Estados y los municipios que a cada uno de éstos corresponden.

Existe una estrecha relación entre los Estados y los municipios, ya que el gobierno local legisla para el municipio, en tal razón existe una subordinación a éstos, sin embargo, en términos del artículo 115 Constitucional podemos resaltar las siguientes características del municipio:

1. Es considerado como base de la división territorial y como forma de organización política y administrativa del Estado o entidad federativa.
2. Posee personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Cuenta con un gobierno autónomo administrativamente, en tanto no existe autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
4. Tienen facultad reglamentaria en sus respectivas competencias.
5. Están a su cargo la prestación de servicios públicos.<sup>41</sup>
6. Administra libremente su hacienda.
7. Facultad para legislar en materia de asentamientos humanos y presupuestos, aunque por regla general la legislatura local legisla para el municipio.

En términos generales podemos decir que, la competencia de las entidades federativas y municipios obedece a que debe existir únicamente un poder soberano dentro del Estado

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 134ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 2001. pg. 108-109. Art. 115, fracción III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así lo fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito. e; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

mexicano y el mantenimiento de la personalidad única del Estado federal hacia el exterior.

En la interpretación hecha por el Poder Judicial de la Federación se han establecido las siguientes tesis y jurisprudencia, que consideramos importantes dentro del tema que nos ocupa:

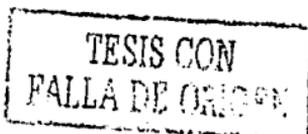
**"LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.**

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de la jerarquía entre legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por la autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.<sup>42</sup>

**"SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCIÓN.**

Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan sólo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnera el Pacto Federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, es decir, de la propia Constitución. Ahora bien, el artículo 133 de la Constitución General de la República establece textualmente que: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados". Es decir, que aun cuando los estados que integran la Federación sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su

<sup>42</sup> Octava Epoca. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII. Marzo de 1991. Tesis: 3º/J.10/91. Página: 56. Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, Constitucional, tesis 186, página 185. Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Gutiérrez, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.



gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de las leyes ordinarias impugnadas, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución local".<sup>43</sup>

### 1.2.5. Noción general sobre la soberanía.

Básicamente la soberanía es la función de un Estado, consistente en "el derecho que tiene de gobernarse por sus propias leyes con independencia de cualquier otro poder".<sup>44</sup>

Esta noción introducida inicialmente por Jean Bodin estableciéndola como "todo dominio sobre una pluralidad de familias, dotada de un poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo independiente en lo exterior y en lo interior, represente a un Estado".<sup>45</sup>

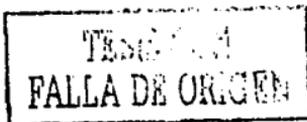
Por su parte Juan Jacobo Rousseau en su obra más conocida "El Contrato social", establece que la soberanía aún cuando implica un poder absoluto y supremo, pertenece exclusivamente al pueblo y tiene el carácter de inalienable.

Sin embargo, se establece que este concepto se ha convertido en una idea abstracta y más aún con la existencia de Estados confederados y Estados federales.

<sup>43</sup> Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: 40 Primera Parte. Página: 45. Genealogía: Informe 1972, Primera Parte, Pleno, página 360. Amparo en revisión 2670/69. Eduardo Anaya Gómez y Julio Manrique. 25 de abril de 1972. Mayoría de dieciséis votos. Disidente. Ezequiel Burguete Ferrera. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro. "SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

<sup>44</sup> Podesta Costa, L. A. y José María Ruda. Derecho Internacional Público. J. 5ª. Edic. Edit. tipográfica. Argentina, 1976. pg. 68.

<sup>45</sup> *Ibidem*. pg. 67



La revisión de la idea sobre la soberanía del Estado nos lleva a la siguiente conclusión debido a que tiene dos aspectos: el primero de ellos interno, que implica el derecho del propio Estado a organizarse y darse sus propias leyes, otorgándose así su propia estructura y órganos de gobierno. Por otra parte, el aspecto externo surge en el momento en que se ve confrontado ante otro Estado, pues no puede existir subordinación o limitación de cualquier otro Estado, es decir, se auto designa y debe ser considerado como igual ante los demás partícipes en la comunidad internacional. En tal sentido, puede ejercer todos los derechos inherentes a la calidad de Estado y en consecuencia encuentra sus límites en los derechos de los demás Estados.

La soberanía nacional en nuestro sistema jurídico como ya se ha mencionado se establece en los artículos 39, 40 y 41 Constitucionales, y no hablamos de dos clases de soberanía, sino de una sola que tiene proyecciones en el ámbito interno y externo de un mismo Estado.

#### **1.2.5.1. Ejercicio de los poderes que forman la soberanía.**

El pueblo en sí mismo, no puede ejercer su soberanía y la delega en los poderes del Estado que para tal efecto instituye, y los ejercen no a nombre propio sino como representantes del pueblo.

El poder es único e indivisible, sin embargo, se fracciona en tres para su ejercicio tal como lo establece el artículo 41 de nuestra Carta Magna: *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos*

*respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".*

### **1.2.5.2. ¿Soberanía de las entidades federativas?**

Como ya mencionamos antes, la soberanía de un Estado en el ámbito interno consiste en el derecho que tiene de gobernarse por sus propias leyes con independencia de cualquier poder. Sin embargo, es cuestionable el que las entidades que conforman un Estado federado gocen de una auténtica soberanía, algunos autores señalan que se trata únicamente de autonomía.

En relación con lo expuesto y específicamente si hablamos de que la soberanía interna es la posibilidad de establecer su organización y su propia forma de gobierno sin subordinación a ningún otro, no puede entenderse que también gocen de soberanía y libertad, en términos que deben entenderse en relación al Estado, en tanto que ésta fue delegada al unirse al Pacto Federal como último acto soberano, y si bien pueden darse su propia Constitución esta no puede contravenir a la Constitución federal. Por lo tanto, no podemos decir que las entidades federativas son soberanas, toda vez que están limitadas en la extensión en que la Constitución federal establece sus facultades y prohibiciones.

La autonomía es concebida, en términos generales, como "la libertad que se reconoce a una región, provincia, unidad, o pueblo, para dirigir, según normas y órganos propios,

todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal".<sup>46</sup> Aún cuando el concepto de autonomía esta emparentado con el de soberanía, no debe confundirse, ya que la autonomía puede darse en diversos grados y niveles, en la entidad federativa, en el municipio, en un Estado-miembro o en una región, en tanto, que la soberanía es la potestad suprema dentro del Estado, y corresponde al Estado en su totalidad, "ninguna porción del Estado o entidad descentralizada puede llamarse soberana".<sup>47</sup> No obstante que el propio artículo 40 Constitucional precise que son "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior".

Si bien se dan sus propias leyes, estas se subordinan al principio de que "las Constituciones particulares de los Estados no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal", y las leyes que puedan otorgarse deben ceñirse a aquella.

Además de que el propio artículo 115 establece la organización interna de la entidad federativa, por lo tanto en términos precisos, no hablamos de soberanía sino de autonomía, es decir, dispone de su organización dentro de los límites establecidos, y hace evidente la supremacía de la organización federal.

---

<sup>46</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. 2ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1987. pg.280.

<sup>47</sup> Ibidem.

### 1.2.5.3. Prohibiciones impuestas a los Estados por la Constitución

#### Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La regla general de las limitaciones a los Estados esta contenida en el artículo 124 Constitucional, al señalar que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los Estados".

Sin embargo, la Constitución establece expresamente a los Estados que integran la federación que sus Constituciones no pueden en ningún caso, contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal, por lo tanto, no pueden contradecir la forma de gobierno interna que les ha sido designada en el artículo 115 Constitucional: "Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

En la situación que se expone, se evidencia la hegemonía Constitucional, la supremacía de ella y ante la cual no existe ningún otro ordenamiento jurídico que este por encima. Lo cual también implica la unidad nacional, pues de no ser así tendría como consecuencia que cada Estado adoptara cualquier forma de organización que no necesariamente implicaría el Estado federal.

No obstante lo anterior, la Constitución establece prohibiciones absolutas a los Estados que se consagran en el artículo 117 de la Carta Magna:

\*Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- \*I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- \*II. (Derogada).

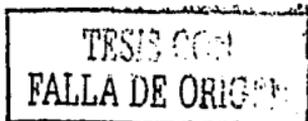
- \*III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- \*IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- \*V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- \*VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- \*VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- \*VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- \*Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y
- \*IX. Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

En el artículo 118 constitucional se establecen algunas actividades que las entidades federativas sólo pueden realizar si cuentan con el consentimiento del Congreso de la Unión, a las cuales algunos autores las clasifican como prohibiciones relativas:

\*Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- \*I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- \*II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y
- \*III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República".

La clasificación entre prohibiciones absolutas y relativas, obedece a la importancia que reviste la realización de ciertos actos, puesto que se considera que representan en gran medida la esencia soberana del Estado, así tenemos que aquellas materias que no pueden delegarse a las entidades federativas, se debe a que el Pacto Federal se vería expuesto a graves peligros, se haría más débil y precario y porque la personalidad de las entidades fue absorbida por la Unión, personalidad única representada por el Estado federal.



### 1.2.6. Capacidad del Estado federal para celebrar *tratados "ius ad tractatum"*.

Existen formas de organización estatal que suponen una transferencia en el ejercicio de sus competencias de los Estados miembros de tal organización, en este sentido ha de entenderse explícita o implícitamente que corresponde a ésta sus competencias y en consecuencia el "*ius ad tractatum*", es decir, la capacidad para celebrar tratados internacionales.<sup>48</sup>

En el caso del Estado federal, éste goza de esta capacidad en los términos del artículo 6º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

*"Artículo 6º. Capacidad de los Estados para celebrar tratados.  
Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados".*

En el ámbito del derecho internacional, es necesario tener la calidad de Estado independiente para contraer derechos y obligaciones libremente. México posee esa calidad en virtud del ordenamiento supremo que lo rige y que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley Suprema refrenda la soberanía del Estado mexicano, haciendo posible su reconocimiento en la comunidad internacional como Estado independiente.

Como consecuencia lógica la federación mexicana disfruta de la capacidad necesaria para celebrar tratados, pues cuenta con la calidad de Estado. No obstante la forma de organización estatal de nuestro Estado, el derecho Internacional no niega la posibilidad de que los Estados que conforman la entidad federada tengan la capacidad necesaria

---

<sup>48</sup> Remiro Brotons, Antonio. Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados. Edit. Tecnos. Madrid, España, 1987. pg. 50.

para celebrar tratados, sin embargo, lega esas cuestiones al derecho interno de cada Estado. En nuestra situación se reconoce este atributo al Estado federal o a la federación con relación a que a éste competen los intereses generales y la representación del Estado hacia el exterior.

En conclusión, la Constitución no autoriza la celebración de tratados por entidades que conforman el Estado federal con otros Estados, éstos carecen de todo valor en el orden internacional, y nuestra Carga Magna prohíbe expresamente esta capacidad a las entidades federativas, con lo cual se pone de manifiesto nuevamente la Supremacía Constitucional y la Soberanía otorgada a la Unión entendiéndose como un todo.

## **CAPITULO 2**

### **NORMAS JURÍDICAS INTERNAS QUE REGULAN LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MEXICO.**

#### **2.1. Normas jurídicas internas.**

##### **2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Nuestro país se ha desempeñado y manifestado en el orden internacional como un Estado soberano, derivado de sus disposiciones jurídicas internas y de las normas de carácter internacional.

Es importante señalar que la supremacía constitucional es una decisión fundamental, que implica la expresión de la soberanía estatal, sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley Fundamental. Nuestra Norma Suprema determina cuales son las leyes y normas que rigen dentro de nuestro territorio para que tengan validez dentro del sistema establecido, y esto se consigna en el artículo 133 Constitucional.

**"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".**

La Ley Fundamental que como se desprende de la lectura del artículo en cita, asegura la existencia en el ámbito jurídico de los tratados internacionales, fuente de obligaciones dentro de nuestra legislación.

Este artículo fue presentado por el Congreso Constituyente de 1916 y aprobado el 25 de enero de 1917, fue modificado por lo que toca a los tratados internacionales el 18 de enero de 1934 y son las siguientes:

1. Cambió el término de "hechos y que se hicieron" por la de "celebrados y que se celebren".
2. Los tratados no serán ya sometidos a la aprobación del Congreso de la Unión, sino del Senado.
3. Hace alusión a que los tratados internacionales "estén de acuerdo con la Constitución" para ser considerados Ley Suprema de toda la Unión.

Sin embargo, de manera concreta no especifica cual es la razón por la cual se reforma este artículo, sobre quien debe aprobar los tratados internacionales y se limita a lo siguiente:

"Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución".<sup>1</sup>

Lo anterior no precisa los motivos de tal reforma al precepto citado, y hace sólo referencia al carácter de los tratados internacionales dentro del orden jurídico interno.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comité de Biblioteca. H. Cámara de Diputados XL Legislatura. Tomo 54. Artículo 133. pg. 15.

Este artículo es el fundamento jurídico y constitucional señalando como condición que dichos tratados estén de acuerdo con la misma y que sean aprobados por el Senado. A *contrario sensu*, si un tratado rebasa los límites establecido por la Constitución o es contraria a ella, no posee sustento legal para aplicarse, carece en consecuencia de carácter de Ley Suprema, lo mismo ocurriría si no fuera aprobado por el Senado.

Este precepto señala la Supremacía de la Constitución por encima de todas las leyes emanadas del Congreso de la Unión y tratados internacionales celebrados por el Presidente, en razón de que todo ordenamiento jurídico debe ser acorde con ella.

En razón de lo antes mencionado, consideramos importante incluir la siguiente tesis de Jurisprudencia que viene a modificar el criterio anteriormente establecido, en relación a la misma jerarquía entre las leyes federales y los tratados internacionales:

**"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado



mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.<sup>2</sup>

Como ya mencionamos, el Estado mexicano tiene la capacidad necesaria para celebrar tratados internacionales, esto implica contraer derechos y obligaciones con otros Estados. La propia Constitución faculta al Poder Ejecutivo como la autoridad representativa del Estado hacia el exterior para realizar tal actividad, obligándose en consecuencia nuestro Estado a lo pactado por el Presidente de la República. Al efecto transcribimos la fracción X del artículo 89 Constitucional:

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

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

En consecuencia, el Poder Ejecutivo representa al Estado ante las demás naciones y dirige sus relaciones internacionales, nuestro país procede en primer término a la negociación de los aspectos que corresponden al tratado antes de adoptarlo y

<sup>2</sup> Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

posteriormente manifiesta su consentimiento sobre la base de la firma y ratificación de los tratados. Al respecto el artículo 76, fracción I establece:

**\*Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:**

**"1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".**

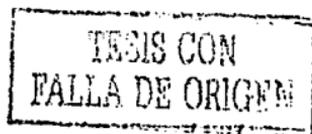
Por lo tanto, el titular del Ejecutivo tiene la facultad de celebrar tratados internacionales con fundamento en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y éstos para formar parte de la Ley Suprema de la Unión deben ser ratificados por el Senado en los términos del artículo 76 fracción I, con relación al artículo 133 Constitucional.

### **2.1.2. Ley orgánica de la Administración Pública Federal.**

El Presidente de la República en términos de la organización interna de nuestro gobierno, cuenta con auxiliares para el desempeño de sus funciones denominados Secretarios de Estado, y para el manejo de las relaciones internacionales existe precisamente la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cuyo titular se le denomina Secretario de Relaciones Exteriores.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamenta el artículo 90 Constitucional que a la letra dice:

**"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".**



Así mismo el artículo 92 establece el refrendo ministerial, señalando que todos los reglamentos, decretos y órdenes deben llevar la firma del Secretario de Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no podrán ser obedecidos.

Por otra parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el numeral 28, fracción I:

"Promover, propiciar y hacer la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".

En este sentido, el manejo de las relaciones internacionales están a cargo del Secretario de Relaciones Exteriores, estas son "facultades complementarias y no sustitutivas de las establecidas constitucionalmente".<sup>3</sup>

De acuerdo a las reformas a esta ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, específicamente los artículos 1º y 2º de la multicitada ley se agrega como parte integrante de la Administración Pública Centralizada a la Consejería Jurídica y señala como una de sus atribuciones en el artículo 43, fracción III: "Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales".

Nuestro país reconoce la ratificación como forma de manifestar la voluntad, en virtud de que el Senado otorga su aprobación a los tratados internacionales celebrados por el

---

<sup>3</sup> Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. 3ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1997. pg. 699.

Ejecutivo, y lo hace plasmando su firma o sello en el instrumento que previamente firmó el Ejecutivo y ha sido refrendado ministerialmente.

### **2.1.3. Ley del Servicio Exterior Mexicano.**

De conformidad con esta ley publicada en 4 de enero de 1994, dentro de las funciones encargadas al Servicio Exterior Mexicano encontramos:

\*Artículo 2°. Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

\*IV. Intervenir en la celebración de tratados;

\*V. Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan\*.

Lo anterior se hace necesario, toda vez que el representante de un Estado no tiene la disponibilidad necesaria para atender todos los asuntos que le conciernen, y por lo tanto, nombra a ciertos funcionarios que lo auxilian en el desempeño de sus actividades.

En términos del artículo 10, los miembros del Servicio Exterior tienen la posibilidad de desempeñar indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales. Correspondiéndole a la Secretaría de Relaciones Exteriores fijar las modalidades de acreditación del personal comisionado en el exterior de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales.

El artículo 12 por su parte, establece que las misiones diplomáticas de México ante gobiernos extranjeros tendrán en rango de embajador y ante organismos internacionales, el de misiones permanentes. La Secretaría determinará la ubicación y funciones específicas

de cada una de ellas incluyendo, en su caso, las circunscripciones consulares.

Para complementar lo anterior se transcribe la disposición contenida en el artículo 14 de la mencionada ley:

"Artículo 14. El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría, podrá designar misiones especiales para ejercer ocasionalmente la representación de México en el extranjero, durante el tiempo y con las características de la función específica que en cada caso se indique".

Corresponde también a la Secretaría de Relaciones Exteriores determinar la composición y funciones de las delegaciones que representen a México en conferencias y reuniones internacionales. Durante el desempeño de su comisión, los miembros de las delegaciones se ajustarán a las instrucciones específicas que imparta la Secretaría, y cuando se afecte la estera de competencia de otra dependencia de la Administración Pública Federal, la Secretaría deberá escuchar, atender y asegurar a la dependencia que corresponda para la integración e instrucciones de la Delegación.

Sin embargo, los Agentes diplomáticos *"carecen de facultades para suscribir tratados internacionales mientras no sean habilitados para tal función, a través de un documento denominado pleno poder"*.<sup>4</sup>

#### **2.1.4. Ley sobre la celebración de Tratados.**

Esta ley fue expedida el 21 de diciembre de 1991 por el H. Congreso de la Unión y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

---

<sup>4</sup> Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Op Cit. pg. 542.

Esta integrada de 11 artículos y un transitorio que establece la vigencia de la misma, y tiene por objeto según lo señala en el artículo 1º "regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional".

Inicialmente este ordenamiento retoma lo consignado por la Constitución Política de los Estados Mexicanos, respecto de la facultad del titular del Poder Ejecutivo para celebrar tratados internacionales con otros sujetos de derecho internacional, así como la aprobación del Senado para que éstos sean aplicados como Ley Suprema de toda la Unión.

Así mismo, hace mención de los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Por otra parte retoma las figuras de "aprobación", "ratificación", "adhesión", "aceptación", "plenos poderes", "reserva" y "organización internacional", bajo los mismos términos que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Establece además en el artículo 2º, fracciones I y III relacionado con el artículo 5º, el reconocimiento de los tratados internacionales como Ley Suprema dentro de nuestro sistema.

Previene en los artículos 4º y 6º<sup>5</sup> el procedimiento interno que se debe agotar para que tales tratados sean obligatorios en el territorio de la República.

En sus artículos 8º y 11, lo relativo a los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales entre la federación o personas físicas o morales y gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales. Reserva al Estado mexicano el derecho de no cumplir con las resoluciones de los órganos de decisión de dichos mecanismos, cuando este de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier interés esencial de la nación.

Lo anterior, implica una serie de disposiciones que son contrarias a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de la cual nuestro Estado forma parte, y que serán objeto de un análisis posterior, sin embargo, de manera genérica quedan establecidos en términos de esta ley, los tratados internacionales como norma jurídica en el territorio mexicano.

## 2.2. Normas jurídicas externas.

Así como ya hablamos de las normas internas de los tratados internacionales, toca ahora el turno a las normas externas de los tratados y convenciones internacionales, es decir,

<sup>5</sup> Artículo 4º.- Los Tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se tomarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República. Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación. Artículo 6º. La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente.

los documentos de carácter internacional a los que se obliga México y que son el sustento jurídico de los tratados en el ámbito internacional,

### **2.2.1. Carta de las Naciones Unidas.**

La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 26 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. En el preámbulo hace mención de sus finalidades señala como una de ellas "crear condiciones bajo las cuales puede mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho internacional".

Este documento de gran importancia reconoce a los tratados internacionales como fuente de derecho, al señalar: "tratados y otras fuentes de derecho", los admite en una jerarquía superior a las demás fuentes pues si los hubiera, la Carta los señalaría e incluiría a los tratados dentro de éstos en "otras fuentes de derecho internacional".

Los tratados son documentos que hacen prueba plena de la obligación existente entre Estados. La presencia de un tratado hace presuncible la existencia de las obligaciones pactadas entre sujetos de derecho internacional. En tanto que las demás fuentes del derecho como lo son: la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina entre otros deben comprobar su existencia y que es aplicable al caso concreto.

En sus primeros artículos establece los propósitos de las Naciones Unidas encaminadas a mantener la paz, la seguridad, la justicia, la igualdad entre los pueblos, el respeto a todos los derechos de los pueblos y garantiza que las disposiciones de la Carta no autorizan a

las Naciones Unidas a intervenir en asuntos internos de los Estados, ni obliga a los miembros a someter estos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a ella sin prescribir la aplicación de medidas establecidas en el capítulo VII que se refiere a las medidas coercitivas.

Las Naciones Unidas dedicaron el Capítulo VI de esta Carta al arreglo pacífico de controversias, señala como medios idóneos para lograr dichos fines: la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y el recurso a organismos o acuerdos regionales, dejando abierta la posibilidad de recurrir a otros medios pacíficos de su elección. Para lograr la finalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales encomienda a sus dos órganos principales la obligación de vigilar que los Estados partes de una controversia agoten cualquier de estos recursos.

Estos órganos son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los cuales podrán hacer recomendaciones a los Estados miembros que son parte de la controversia, respecto de los procedimientos o métodos de ajuste apropiados al caso. El Consejo de Seguridad debe considerar ante todo que las controversias de orden jurídico deben ser sometidos por las partes a la Corte Internacional de Justicia.<sup>6</sup>

De lo anterior, se concluye que a falta de un tratado, las partes involucradas en una controversia pueden llevar su caso ante el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, para considerar las recomendaciones que le son propuestas, a efecto de que la

<sup>6</sup> Artículo 36. 1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados. 2. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes haya adoptado para el arreglo de la controversia. 3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte.

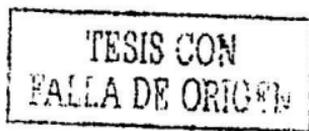


controversia sea solucionada sin romper la paz y la seguridad internacionales, pero si existe un tratado que haya originado la controversia, las partes en esta situación deberán someterla a la competencia de la Corte Internacional de Justicia.

El Capítulo XIV de la Carta establece el fundamento jurídico de la Corte Internacional de Justicia en los artículos 92, 93, 94, 95 y 96,<sup>7</sup> que le da el carácter de órgano judicial principal de las Naciones Unidas, por lo que todos los Estados que forman parte de la Carta son también miembros del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

El artículo 94 establece el compromiso asumido por los Estados miembros de cumplir la resolución de la Corte Internacional de Justicia en las controversias que le sean sometidas; luego entonces los Estados se comprometen a cumplir las resoluciones que emite la Corte que se relacionen con las controversias emanadas de los tratados en los que los Estados se vean involucrados, toda vez que del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional se deriva de la facultad de la Corte de resolver en base a los tratados internacionales.

<sup>7</sup> Artículo 92. La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta. Artículo 93. 1. Todos los miembros de las Naciones Unidas son *ipso facto partes* en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. 2. Un Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas podrá llegar a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. Artículo 94. 1. Cada miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte. 2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo. Artículo 95. Ninguna de las disposiciones de esta Carta impedirá a los Miembros de las Naciones Unidas encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales en virtud de acuerdos ya existentes o que puedan concertarse en el futuro. Artículo 96. 1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica. 2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizadas para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.



Así mismo, esta Carta provee el hecho de que si existen acuerdos entre las partes de someter sus controversias ante otros tribunales, no estará en contravención a la misma; por lo cual se establece el respeto a los Estados de decidir ante qué tribunales desean que sean resueltas, sin que implique violación a la Carta de las Naciones Unidas.

En el Capítulo XVII de disposiciones varias, la Carta señala uno de los requisitos que los Estados deben cumplir para poder invocar un tratado ante cualquier órgano de las Naciones Unidas, y que se refiere al hecho de que todo tratado o acuerdo internacional debe ser registrado y publicado por la Secretaría a la brevedad posible. Si tal condición no se cumple, ningún Estado podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante alguno de los órganos de Naciones Unidas.

Un punto de gran importancia es la jerarquía de la presente Carta con relación a cualquier otra convención de carácter internacional, en razón de que si existen disyuntivas entre ésta y cualquier otra convención internacional prevalecerán las disposiciones de la Carta.

Para concluir el artículo 110 establece en el primer punto:

"La presente Carta será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales".

En virtud de este artículo, se hace patente el respeto de las disposiciones de índole internacional a los ordenamientos internos de cada Estado, al reconocer así su soberanía e independencia, y dejando a cada régimen de los Estados a ejercitar sus procedimientos internos para asumir los compromisos previstos en esta Carta.

### 2.2.2. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

De igual forma que la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia fue firmado en San Francisco el 26 de junio de 1945, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año, y reconoce en el artículo 38 a los tratados como fuente de derecho internacional.

Este artículo establece la facultad de la Corte para hacer uso de los tratados internacionales a efecto de resolver las controversias que le sean presentadas por los Estados afectados.

#### \*Artículo 38.

"1. La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. los principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas.
- d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de Derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 50.

"2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren".

Inicialmente este artículo señala la facultad de la Corte para resolver las controversias entre Estados, pues comprende todos aquellos asuntos en que las partes invoquen el derecho internacional para solucionar cualquier controversia.

Esta competencia de la Corte esta sustentada en los artículos 34, 35, 36 y 37 del propio Estatuto que establece como principio esencial que sólo los Estados podrán ser partes ante la Corte.

**\*Artículo 35.**

- "1. La Corte estará abierta a los Estados partes en este Estatuto.  
"2. Las condiciones bajo las cuales la Corte estará abierta a otros Estados serán fijadas por el Consejo de Seguridad con sujeción a las disposiciones especiales de los tratados vigentes, pero tales condiciones no podrán en manera alguna colocar a las partes en situación de desigualdad ante la Corte.  
"3. Cuando un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas sea parte de un negocio, la Corte fijará la cantidad con que dicha parte debe contribuir a los gastos de la Corte. Esta disposición no es aplicable cuando dicho Estado contribuye a los gastos de la Corte".

Este artículo establece la función que debe asumir la Corte frente a los Estados miembros, así como ante aquellos que no forman parte de él, pues ofrece la posibilidad de que éstos últimos acudan ante este órgano para dirimir controversias, brindándoles en plano de igualdad con relación a los Estados miembros del Estatuto, además concede la oportunidad de sujetarse a disposiciones que se contengan en tratados internacionales si ello no implica una posición desigual de las partes.

**\*Artículo 36.**

- "1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.  
"2. Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:  
"a. la interpretación de un tratado;  
"b. cualquier cuestión de Derecho Internacional;  
"c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;  
"d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.  
"3. La declaración a que se refiere este artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo.  
"4. Estas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte.  
"5. Las declaraciones hechas de acuerdo con el artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el período que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones.  
"6. En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción. La Corte decidirá".

El precepto anterior, precisa la competencia de la Corte con relación a todos los asuntos

litigiosos que tienen posibilidad de ser sometidos por las partes, así como los casos previstos en la Carta de Naciones Unidas y en los tratados y convenciones vigentes.

Por otra parte, el artículo 37 consigna que cuando un tratado o convención vigente disponga que un asunto sea sometido a una jurisdicción que debía instituir la Sociedad de Naciones o la Corte Permanente de Justicia Internacional, dicho asunto, por lo que respecta a las partes en este Estatuto, será sometido a la Corte Internacional de Justicia.

Además el artículo 38, al señalar a las convenciones internacionales, precisa que los tratados internacionales son la fuente principal del derecho internacional no sólo porque la enumera en primer término, sino porque además establece que a falta de tratado celebrado entre las partes, aplicará la costumbre, en su defecto, atenderá a los principios generales de derecho y a las resoluciones judiciales y la doctrina de los publicistas. Es decir, da la opción de recurrir a otras fuentes de derecho internacional que también reconoce.

El último párrafo del artículo citado manifiesta la facultad de la Corte para resolver de conformidad a la equidad "*ex aequo et bono*", si las partes manifiesta expresamente su consentimiento para ello.

De lo anterior, se desprende la supremacía de los tratados en razón de que en caso de controversia de índole internacional en primer lugar, la Corte recurre a los tratados vigentes celebrados entre las partes, aplicando las disposiciones de éstos, y si no se encuentra prevista la situación concreta o no exista un tratado entre las partes, es en este momento en que debe aplicar cualquiera de las otras fuentes del derecho internacional.

### 2.2.3. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Fue celebrada el 23 de mayo de 1969 en Viena ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974, en consecuencia entró en vigor el 27 de enero de 1980.

Esta Convención reconoce la importancia de los tratados como fuente de derecho internacional. En primer término, hace referencia en su preámbulo a las declaraciones de los Estados que se adhieren a ella, en el sentido de que están convencidos y reconocen la importancia que tienen los tratados en su carácter internacional, con independencia a su régimen constitucional y social, razón por la que manifiestan la necesidad de celebrar esta Convención, con la finalidad de dirimir controversias que se susciten basándose en los principios de libre consentimiento, de buena fe y la norma *pacta sunt servanda*, a través de medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y de derecho internacional, refiriéndose así a los contenidos en la Corte de Naciones Unidas.

Este documento tiene como propósito mantener la paz y la seguridad internacionales, además reconoce a la costumbre como fuente supletoria en las cuestiones no reguladas por la Convención.

Del Índice de la Convención de Viena de 1969 se observa los temas objeto de su regulación; integrándose por: "conclusión", "reservas", "entrada en vigor", "observancia", "aplicación e interpretación", "enmienda y modificación", "nulidad", "terminación y suspensión", "depositarios", "notificaciones", "correcciones y registro de los tratados".

No obstante la amplitud del documento, no incluye todos los aspectos del derecho aplicables a los tratados, por lo que la misma prevé en el último párrafo del preámbulo

"que las normas del derecho internacional consuetudinario continuaran rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención". Dejando así de manifiesto que anterior a la existencia de la Convención regía la costumbre internacional como fuente de derecho, y aún después de su celebración sigue reconociéndose como fuente de derecho cuando no haya ordenamiento aplicable al caso concreto.

El alcance de la Convención lo señala el artículo primero:

**\*Artículo 1.**

**\*Alcance de la presente Convención.**

**"La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados".**

En su artículo segundo, se proporciona los términos utilizados por esta Convención dentro de los cuales encontramos:

**\*Artículo 2.**

**\*Términos empleados.**

**\*1: Para los efectos de la presente Convención:**

**\*a) se entiende por "tratados" un 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".**

De la redacción de las transcripciones anteriores se desprende que la Convención se aplica únicamente a los tratados celebrados entre Estados, es decir, reconoce a éstos como sujetos del derecho internacional, además añade el requisito de que los acuerdos celebrados revistan forma escrita, independientemente de que consten en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y otra cuestión muy importante es lo relativo a que no importa la denominación que a éstos se les de.

**"b) se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, al acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado".**

En este párrafo se reconocen como formas de manifestación de la voluntad por parte de los Estados: la ratificación, la aceptación, aprobación y aceptación; y quedará un Estado obligado, a través de estos medios a un tratado, sin embargo no hace distinción entre estos conceptos.

"c) se entiende por "plenos poderes" un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado".

Este inciso establece el concepto de plenos poderes, haciendo mención de aquellas personas que pueden celebrar tratados en representación de un Estado, obligándose así a dicho tratado, relacionándose estrechamente con el artículo 7:

"Artículo 7.  
"Plenos poderes.

"1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

"a) si presenta los adecuados plenos poderes; o

"b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

"2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

"a) los jefes de Estados, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

"b) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;

"c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano".

No obstante lo establecido en el artículo anterior, la Convención previene en su artículo 8° la posibilidad de que el Estado de que se trate, pueda confirmar el acto ejecutado por la persona que actuó en nombre y representación del Estado sin que haya sido autorizada para ello.



Esto es por lo que corresponde a la representación otorgada por el titular de esta facultad a otras personas a través del otorgamiento de plenos poderes para celebrar tratados internacionales en representación de un Estado, o bien, la confirmación de los actos celebrados por una persona no autorizada por parte del Estado. Que en nuestra forma de organización el otorgamiento de dichos poderes correspondería al Presidente de la República como titular constitucional de esa facultad, o en su caso al Secretario del ramo correspondiente a que ya hemos hecho alusión.

Por otro lado el inciso d), manifiesta lo que debe entenderse por reservas a un tratado<sup>8</sup>, estableciendo que estas pueden ser hechas por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado, o bien al adherirse a él.

En los incisos posteriores se señala lo que debe entenderse por Estado "negociador", "contratante" o "parte" de un tratado, o bien cuando tiene la calidad de "tercero" por lo que hace a un tratado.

Un Estado va a obligarse por un tratado exclusivamente cuando tenga la calidad de Estado contratante o parte de un tratado, toda vez que ha manifestado su voluntad para ello.

De esta forma, queda fundamentada la existencia jurídica de los tratados internacionales como norma de derecho, en virtud de que el Estado mexicano reconoce como leyes

---

<sup>8</sup> d) se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado en su aplicación a ese Estado.

aplicables a la Unión a las emanadas de la Constitución, las leyes federales y locales y a los tratados internacionales celebrados por el Presidente y aprobadas por el Senado del Congreso de la Unión.

De estas apreciaciones se desprende en primer lugar, que el Estado mexicano tiene la facultad de celebrar tratados internacionales por conducto del Ejecutivo, según disposición expresa de la Constitución; segundo para que se perfeccionen las obligaciones establecidas por los tratados, éstos deben ser ratificados por el Senado, que tiene la obligación de vigilar que no sean contrarios a la Constitución.

La Convención está en armonía con nuestra Ley Suprema en lo que respecta a la forma de manifestar la voluntad en los artículos 11, 12, apartado número 2, inciso b), en relación con el artículo 14 de la misma que precisan:

**\*Artículo 11.**

**\*Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.**

**\*El Consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier forma que se hubiere convenido\*.**

**\*Artículo 12.**

**\*Consentimiento en obligarse por un tratado, manifestado mediante la firma.**

**\*1. Consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma del representante;**

**\*a) cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;**

**\*b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto; o**

**\*c) cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.**

**\*2. Para los efectos del párrafo 1:**

**\*a) la rúbrica de un texto equivaldrá a la firma del tratado cuando conste que los Estados negociadores así lo han convenido;**

**\*b) la firma *ad referendum* de un tratado por un representante equivaldrá a la firma definitiva del tratado si su Estado la confirma\*.**

**\*Artículo 14.**

**\*Consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación.**

**\*1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la**

ratificación;

"a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;

"b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;

c) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación;

d) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación".

Estos artículos reconocen la forma de manifestación del consentimiento de nuestro Estado que es la firma *ad referendum* y la ratificación, así mismo, prevé que el consentimiento del apoderado de un Estado debe estar apegado a las disposiciones legales internas, en otras palabras existe la posibilidad de otorgarse la facultad de celebrar tratados emanada del poder que el gobierno le brinda, sin que se transgredan las normas internas, si esto sucede el Estado no lo ratificaría, por lo cual en términos de la propia Convención no surtirá efectos jurídicos.

Otro aspecto importante y necesario de menciona es el relativo al principio de territorialidad expuesto en el artículo 29 de la Convención de la siguiente:

\*Artículo 29.

\*Ámbito territorial de los tratados.

"Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo".

El territorio entendido como elemento del Estado sobre el cual se encuentra asentada su población es el ámbito espacial de aplicación de sus leyes, de lo anterior se desprende que al ejercer la facultad de celebrar tratados lo hace como una unidad integrada por todos sus elementos, característica que le da la calidad de sujeto de derecho internacional, por lo que al obligarse por un acto jurídico a nombre del Estado afecta a todas y cada una de las entidades federativas en nuestra forma de organización estatal.

No obstante lo anterior, en el entendimiento de su poder soberano puede manifestar su consentimiento para que el tratado celebrado sea aplicado sobre determinado ámbito territorial y no en su totalidad, si así lo aceptan las partes que intervienen en el mismo.

Por último, esta Convención obliga a México toda vez que fue firmada *ad referendum* por el plenipotenciario debidamente autorizado por nuestro Estado el 23 de mayo de 1969, aprobada por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972. Ratificada por el Presidente el 5 de julio de 1974, efectuándose el depósito del instrumento respectivo en poder del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre del mismo año. Fue promulgada el 29 de octubre de 1974 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975.

## **CAPITULO 3**

### **DERECHO COMPARADO**

#### **LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

##### **3.1. Los tratados internacionales en el sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica.**

En el periodo correspondiente al siglo XVIII se produjo una enorme transformación en la que se vieron envueltas todas las áreas humanas, sobre todo modificaciones ideológicas lo que dio lugar a la concepción del Estado contemporáneo, con el surgimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, primer Estado federal, cuya Constitución se promulgó el 17 de septiembre de 1787, resultado del movimiento independentista de las trece colonias respecto de la corona inglesa, lo que trajo como consecuencia la organización de éstas, en una Entidad federada.

##### **3.1.1. Antecedentes históricos de la conformación de los Estados Unidos de Norteamérica.**

El primer Estado federal nace con la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica el 17 de septiembre de 1787, cuyos antecedentes se desarrollaron de la siguiente forma:

Durante el siglo XVII, Inglaterra fundó el noroeste del continente americano con las siguientes trece colonias: New Hampshire, Massachussets, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

El derecho de la Gran Bretaña se fundó sobre el descubrimiento, aceptado para ejercer el dominio pacífico en el territorio americano, una vez obtenido ejerció sobre éste su soberanía. Estas trece colonias inglesas situadas entre Canadá y México tenían profundas diferencias entre sí, sin embargo, existían fuertes lazos de solidaridad, además de tener una unidad lingüística y una notable preponderancia de tradiciones y costumbres inglesas.<sup>1</sup>

Cada colonia estaba organizada de acuerdo a las cartas y estatutos otorgadas por Inglaterra, generalmente las relaciones eran individuales salvo excepciones en las que se veían involucradas varias colonias por un sólo estatuto o carta, de este modo, les otorgaban cierta forma o grado de autonomía, desarrollaron sus actividades administrativas a través de un gobernador, las facultades legislativas eran ejercidas por asambleas compuestas por representantes del pueblo oponiéndose al ejercicio arbitrario del Parlamento en el cual los colonos no tenían representante, y la función jurisdiccional recaía no sólo en los jueces, sino en los jurados ciudadanos, de tal forma que el gobierno colonial resultó en una tradición hasta cierto punto uniforme a pesar de la variedad de actas.

---

<sup>1</sup> Cfr. Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. tr. del inglés por José Antonio González Casanova. 2ª. Edic. Edit. Ariel. España, 1980. pg. 479.

Todos los colonos en principio gozaban de los derechos y privilegios como si fueran ingleses y los que les otorgaba el derecho común (Common Law), además de que las cartas y estatutos debían ser lo más posible semejantes a las de Inglaterra.

Las colonias reconocían la soberanía de la Gran Bretaña en sus relaciones con otros Estados, por lo que se consideraban dependientes de ella. Fieles a la corona, no reconocieron el poder supremo del Parlamento considerándose independientes entre sí y soberanas en la extensión de su territorio

Los colonos demandaban los mismos derechos que los ingleses habían ganado en Inglaterra cuando Juan Sin Tierra fue derrotado, y se vio forzado a suscribir la *Carta Magna*, que limitaba el poder real en favor de los nobles y se estableció un Parlamento representativo con supremacía sobre el poder absoluto del rey; en tanto, Inglaterra trató de mantener el poder total sobre las colonias para imponer tributos, pues representaban una fuente importante de materia prima y objetivo de salida de sus productos manufacturados.

En términos generales podemos decir, que los colonos desarrollaron sus propios órganos de gobierno y daban vigor a sus propias leyes, hasta cierto punto dependientes de la corona inglesa por las actas y estatutos dadas a las colonias, reconocían la soberanía de ésta en relación con otros Estados, pero no sobre ellas porque se consideraban independientes y soberanas, aunque de *facto* no fuera así.

La idea esencial de las trece colonias se dirigía a lograr una unión para derrotar el sistema implantado, se considera que tenían que decidir no sólo sus actividades económicas sino también sobre el territorio que conformaban las trece colonias.

Diversas fueron las causas por las cuales surgió un rompimiento con la metrópoli, esencialmente de índole económico, con la imposición de la "Sugar Act"<sup>2</sup> (Impuesto sobre la producción de azúcar) en 1764, votadas por el Parlamento británico.

Frente a estas medidas la reacción no se hizo esperar y tuvo lugar la primera reunión del Congreso Continental en Filadelfia, que aprobó un memorial dirigido al rey, que exigió una serie de derechos, reclamó un trato igual al de los ciudadanos británicos, y solicitó que los impuestos debían ser aprobados por las asambleas legislativas para no violentar sus derechos.

Estas pugnas económicas dieron lugar a un movimiento armado iniciado entre 1764-1765. Guerra de Independencia que se prolongó por seis años, hasta octubre de 1776. Este hecho introduce los primeros rasgos de la nación americana y de su propia organización,<sup>3</sup> cuyos propósitos se ven materializados en primer término por la declaración de independencia de 4 de julio de 1776, redactada por Thomas Jefferson, votada por el segundo Congreso Continental integrado por los rebeldes encargados de la dirección de la guerra y que representaban a cada una de las colonias. Este aprobó una resolución que declara que todos los hombres nacen iguales, a los que el Creador confiere ciertos

<sup>2</sup> Posteriormente fueron votadas por el Parlamento británico el "Stamp Act" (impuesto de timbre a diversos papeles entre ellos el periódico en 1765). Las leyes de navegación en las que el transporte de mercancías sólo podía hacerse en embarcaciones inglesas y la prohibición de ciertas industrias en las colonias, entre otras.

<sup>3</sup> Cfr. Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Op. Cit. pg. 480.

derechos inalienables, y para garantizarlos, los hombres instituyen gobiernos derivados del consentimiento de los gobernados y cuando destruye estos fines, el pueblo tiene derecho a abolirla, para instituir un nuevo gobierno; posteriormente en otra resolución el Congreso Continental ordenó el ejercicio completo del gobierno local y la supresión de toda autoridad real lo que incitó a las colonias a iniciar un auténtico gobierno propio, el poder debía entonces ejercerse en nombre del pueblo, y con ello cada uno de los Estados creó su propia Constitución.

Con la proclamación de la independencia, cada una de las colonias adoptó su propia organización política a través de una Constitución, las primeras en hacerlo fueron Virginia y Massachussets, en las que se incluyeron los principios de división de poderes y el de soberanía popular, principios que se hacen evidentes al mundo y confirman su separación de la metrópoli.

La búsqueda de la unidad mediante el federalismo tuvo esencialmente dos etapas:

1. El Tratado de Confederación de 14 de noviembre de 1777.
2. La Constitución federal de 17 de septiembre de 1787.

El primero de ellos también conocido como "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua", redactados en noviembre de 1777, aprobados por el Congreso Continental y entró en vigor hasta 1781, cuando el último de los Estados ratificó el documento.

El preámbulo de los Artículos de la Confederación hace alusión a una "Unión Perpetua", este acuerdo estableció un sistema supraestatal a la vez complejo y endeble,<sup>4</sup> en el que cada Estado conservaba "su soberanía, libertad e independencia, y todo el poder, jurisdicción y derecho que no hayan sido delegados a los Estados Unidos reunidos en Congreso".<sup>5</sup>

El propósito primordial de esta Unión obedecía a crear un "firme lazo de amistad", en el cual existía un único órgano común que era el Congreso, en el cual cada uno de los trece Estados decidían en plano de igualdad, cada uno con un sólo voto y la delegación de cada Estado se componía de dos a siete miembros. Al Congreso le correspondía la dirección de las relaciones exteriores, declarar la guerra, hacer la paz, resolver conflictos entre Estados, entre otras.<sup>6</sup>

No obstante los esfuerzos realizados para lograr la unificación de éstos, no existió un Congreso lo suficientemente fuerte para obligar a los Estados a pagar impuestos, de igual forma los tratados celebrados eran de imposible aplicación debido a que no existía manera de ejercer coerción sobre los territorios que iniciaban su conformación como auténticos Estados, aunado a lo anterior, los poderes otorgados a la Unión no comprendían los principales como: el pago de impuestos y la regulación sobre comercio, y los que les eran concedidos, no tenían fuerza coercitiva. En resumen podían declarar todo, pero hacer nada.

---

<sup>4</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e instituciones políticas. 7ª. Edic. Edit. Themis. pg. 569.

<sup>5</sup> Ibidem. pg. 569.

<sup>6</sup> Ibidem. pg. 569.

La estructura confederal establecida sufría de serias deficiencias, porque el Congreso al final dependía de la voluntad de los Estados; sin un poder ejecutivo y sin tribunales, era imposible sostenerlos.

Los Estados no podían continuar de manera bilateral resolviendo sus conflictos, y por tal razón, en septiembre de 1786 se reunieron en Annapolis delegados de cinco Estados para discutir asuntos comerciales y llegaron a la conclusión de que no podían ni debían limitarse a ello, decidieron actuar conjuntamente para perfeccionar el sistema confederal. Surgió entonces la idea de convocar a una Convención en Filadelfia que tendría como finalidad revisar los artículos de la Confederación.

La Convención de Filadelfia inició labores en mayo de 1787, y concluyó el 17 de septiembre del mismo año, más que llevar a cabo su propósito, llegó a la resolución de que lo más conducente y necesario para sus intereses, era el establecimiento de una Constitución, una vez sometida a la ratificación de los Estados, entró en vigor en los inicios de 1789, con la instalación del nuevo Congreso y la toma de posesión de George Washington como Presidente de los Estados Unidos de América.

Esta Constitución se basaba en la estructura federal de los trece gobiernos, otorgaba a ésta, el respeto de las leyes y el cumplimiento de los tratados internacionales, al regular las relaciones con las naciones extranjeras y asuntos de carácter nacional, locales o estatales. En este sentido, es necesario resaltar que la Constitución y las facultades en ella otorgadas, son resultado de su acontecer diario y su pasado histórico.

En razón del sistema establecido se logró la división de poderes. Las leyes del Congreso requerían, para entrar en vigencia la aprobación del Presidente; y éste no podía hacer nombramientos ni celebrar tratados sin aprobación del Senado. Sin embargo, las aportaciones más notables de ella son: la "invención" del Estado federal en la que se precisan y delimitan los derechos de los Estados particulares y los de la federación.

Por otra parte, los Estados conservaron facultades locales como: legislación penal, la justicia local, el régimen de las sociedades comerciales, la legislación civil, las obras públicas, educación y salud.

El texto de la Constitución consta de VII Artículos, algunos divididos en secciones: el Artículo I se refiere al poder legislativo; el Artículo II hace alusión al poder ejecutivo; el Artículo III se refiere al poder judicial; el Artículo IV se refiere a la posición y derechos de los Estados de la federación; el Artículo V, contiene el procedimiento para modificar y completar la Constitución; el Artículo VI cita el tratamiento de anteriores deudas públicas y la validez general de la Constitución, el Artículo VII se refiere a la ratificación de la Constitución.

El preámbulo de la Constitución inicia:

"Nosotros el pueblo de Estados Unidos, con Miras a formar una Unión más perfecta, instaurar la Justicia, asegurar la Tranquilidad interna, proveer para la defensa común, promover el Bienestar general y garantizar las Bendiciones de la Libertad para nosotros mismos y para nuestros Descendientes, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos. pg. 19.

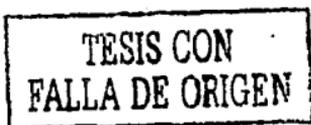
Lo anterior demuestra notoriamente la finalidad propuesta por la convención de Filadelfia: crear una "unión más perfecta", que superara la "liga de amistad" creada por la confederación, que en razón de la constante evolución y cambio de la sociedad, prevé un sistema de reformas llamadas "enmiendas", contenidas en el artículo V.<sup>8</sup>

Las enmiendas 1 al 10, fueron añadidas a la Constitución el 3 de abril de 1791, que contienen básicamente "Bill of Rights", es decir, el catálogo de derechos fundamentales, que en nuestro país, toman el nombre de garantías individuales. Las enmiendas posteriores son "disposiciones complementarias"<sup>9</sup>, cuya aparición ha sido necesaria, en razón de la constante evolución y modificación social, política, económica y jurídica de tal Estado, a lo que generalmente se le ha denominado proceso de democratización.

El surgimiento del régimen federal fue espontáneo y natural en los Estados Unidos de Norteamérica, y en forma *centripeta*, porque anterior a ellos existían entidades soberanas e independientes entre sí, que se unen para dar lugar a un nuevo Estado, denominado federal. Esto obedeció a que después de la colonia, se conforman entidades que crearon una confederación, previo acuerdo entre dichas colonias, que conservaron cada una de estas, su autonomía interna e independencia externa, que tras serias deficiencias se transforma en una federación por que la ley suprema así organiza política y jurídicamente

<sup>8</sup> Cfr. La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. Op. Cit. pg. 40. Artículo V. ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN. Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzgue necesario, el Congreso propondrá Enmiendas a esta Constitución o, a Solicitud de las Legislaturas de dos tercios de los diversos Estados, convocará una Convención para que se propongan las Enmiendas; en cualquiera de los Casos, dichas enmiendas serán válidas por todos Conceptos como Parte de esta Constitución, cuando sean ratificadas por las Legislaturas de tres cuartas partes de los distintos Estados o por Convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, de conformidad con uno u otro Modo de Ratificación que sea propuesto por el Congreso; a condición [de que ninguna Enmienda que se pudiera hacer antes del Año mil ochocientos ocho llegue a afectar en Modo alguno a la primera y cuarta Cláusulas de la Novena Sección del Primer Artículo, y] de que ningún Estado, sin su Consentimiento, sea privado de su Igualdad de Sufragio en el Senado.

<sup>9</sup> Cfr. Stammen, Theo. Sistemas Políticos Actuales. Edic. Guadarrama. Madrid España, 1967. pg. 139.



a este conjunto de entidades en razón de que le fue cedida la soberanía de aquellas a la federación, que surge de esa delegación para constituirla.

### **3.1.2. Distribución de Poderes.**

La Constitución Norteamericana prevé la división de poderes y aún cuando no lo consigna expresamente, esto se hace evidente en varios preceptos que lo establecen: Las facultades legislativas estarán conferidas a un Congreso de los Estados Unidos (Artículo I, sección 1); El poder ejecutivo se conferirá a un Presidente (Artículo II, sección 1, apartado 1); y El poder judicial residirá en un Tribunal Supremo (Artículo III, sección 1).

Lo anterior, es con la finalidad de evitar la concentración de poder, y es a lo que se denomina en el sistema norteamericano estructura horizontal o separación horizontal del poder.

Sin embargo, existe también una separación vertical de poderes que se refiere a la naturaleza del Estado federal, en la que se delimitan los poderes otorgados por la Constitución al gobierno nacional y otros prohibidos para los Estados, es decir, que en las Constituciones estatales contemplan las materias no prohibidas a las entidades que integran la federación.

No obstante que los Estados particulares gozan de gran autonomía, sus Constituciones deben ceñirse a los principios jurídicos y políticos postulados por la Constitución federal,

porque de esto depende su validez,<sup>10</sup> porque como lo veremos posteriormente los jueces locales están obligados a aplicar la ley suprema, aún cuando en sus Constituciones y leyes locales exista disposición en contrario. Lo anterior, porque existe prevalencia del ordenamiento federal respecto al régimen local.

De esta forma, todas las atribuciones y facultades otorgadas constitucionalmente a los tres poderes del gobierno señalados como federales, corresponden a esta esfera.

### 3.1.2.1. Competencia del gobierno federal.

Dentro del derecho vigente de los Estados Unidos existe un principio fundamental en el que cada Estado conserva en materia jurídica su autonomía, es decir, que por sí sólo conserva el poder legislativo, ejecutivo y judicial de tal forma que el Congreso General legisla en materia federal, no puede por tanto, hacerlo en materia local; el Presidente y los tribunales judiciales no pueden actuar más que en el ámbito de sus competencias y en las materias conferidas a éstos.

Como resultado evidente de la transformación histórica con relación a la distribución de poderes entre el gobierno nacional y estatal en la estructura gubernativa de los Estados Unidos de América, se otorgaron al gobierno federal las siguientes facultades, en el que las competencias del Estado federal se superponen a las de los gobiernos de los Estados:

\*Artículo I, Sección 8.

PODERES CONFERIDOS AL CONGRESO.

\*(1) Para crear y recaudar Impuestos, Derechos, Contribuciones y Alcabalas, para pagar Deudas y proveer para la Defensa común y el Bienestar general de los Estados Unidos;

<sup>10</sup> Cfr. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª. Edic. Edit. Ariel. Barcelona, España, 1976. pg. 357.

empero, todos los Derechos, Contribuciones y Alcabalas habrán de ser uniformes en la totalidad del territorio de los Estados Unidos;

"(2) Para tomar en préstamo dinero bajo el crédito de Estados Unidos;

"(3) Para regular el Comercio con Naciones extranjeras y entre los distintos Estados del país con las Tribus Indígenas;<sup>11</sup>

"(4) Para establecer una Regla uniforme de Naturalización, y Leyes uniformes para los casos de Bancarrota en todo el territorio de los Estados Unidos;

"(5) Para acuñar Moneda, regular el Valor de la misma y de Monedas extranjeras, y para determinar la Norma patrón de Pesas y Medidas;

"(6) Para disponer la Sanción correspondiente en casos de falsificación de los Valores y de la Moneda corriente de los Estados Unidos;

"(7) Para establecer Oficinas Postales y Rutas de correos;

"(8) Para promover el Progreso de la Ciencia y las Artes útiles, garantizando a los Autores e Inventores, por Tiempo limitado, el Derecho exclusivo al usufructo de sus respectivos Escritos y Descubrimientos;

"(9) Para constituir Tribunales inferiores a la Corte Suprema;

"(10) Para definir y castigar los Actos de Piratería y los Delitos Graves que se cometan en alta Mar, así como las Infracciones al Derecho Internacional;

"(11) Para declarar la Guerra, conceder Patentes de Corso y Represalia, y para elaborar Reglas acerca de Capturas en Tierra y Agua;

"(12) Para formar y mantener Ejércitos, pero ninguna Asignación Monetaria destinada a ese Fin podrá concederse por un Período mayor de dos Años;

"(13) Para crear y mantener una Marina de Guerra;

"(14) Para dictar Reglas destinadas al Gobierno y Regulación de las Fuerzas terrestres y navales;

"(15) Para disponer de la movilización de la Milicia a fin de hacer cumplir las Leyes de la Unión, sofocar Insurrecciones y repeler Invasiones;

"(16) Para disponer la organización, los pertrechos y la disciplina de la Milicia, y para determinar la Parte de ésta que habrá de alistarse en el Servicio de los Estados Unidos, quedando a discreción de los Estados respectivos el Nombramiento de los Oficiales y la Autoridad para entrenar a la Milicia según la disciplina prescrita por el Congreso;

"(17) Para ejercer Legislación exclusiva, a todos los Efectos prácticos que pudieran presentarse, sobre un Distrito (que no exceda una superficie cuadrangular de diez Millas por lado) que, en virtud de la Cesión de algunos Estados en particular y con la Anuencia del Congreso, se convierta en la Sede del Gobierno de los Estados Unidos, y lo faculta para que ejerza dicha Autoridad sobre todos los Lugares que sean adquiridos con el Consentimiento de la Legislatura del Estado afectado, en los cuales se procederá a la Edificación de Fuertes, Polvorines, Arsenales, Astilleros y todas las demás Construcciones que pudieran referirse; y

"(18) Para dictar las Leyes necesarias y apropiadas para el Ejercicio de los Poderes antes mencionados y todas las demás Facultades que la presente Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquier Secretaría o funcionario del mismo".<sup>12</sup>

En términos generales, el gobierno federal tiene en sus manos los poderes necesarios en materia de política exterior y en materia económica, que constituyen grandes preocupaciones del mundo actual, esto, por lo que ocupa al Congreso General, con posterioridad, se trataran los temas relativos a las facultades del gobierno federal en su carácter de representación en el ámbito internacional.

<sup>11</sup> Los apartados 2 y 3, conforman la "cláusula de comercio" encomendando al Congreso facultades en todo género de actividad comercial.

<sup>12</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. Op. Cit. pg. 27-29.

El apartado 18, de la sección antes mencionada atribuye al Congreso el poder de tomar las medidas necesarias e indispensables para el cumplimiento de su tarea.<sup>13</sup> Estos poderes son conocidos como poderes implícitos, es decir derivados de los expresos, y que son más amplios que estos últimos, puesto que no se mencionan específicamente en la Constitución.

En el sistema norteamericano se establecen también prohibiciones para la federación que a continuación se establecen:

Artículo I, Sección 9.

FACULTADES PROHIBIDAS AL CONGRESO.

\*(1) La Migración o Importación de aquellas Personas que cualquiera de los Estados hoy existentes considere apropiado aceptar, no deberá ser prohibida por el Congreso antes del Año mil ochocientos ocho, pero se impondrá un Gravamen o derecho a tales Importaciones, el cual no deberá ser mayor de diez dólares por cada Persona.

\*(2) El privilegio de la Orden Judicial de Habeas Corpus<sup>14</sup> no será suspendido, salvo en los Casos de Rebelión o Invasión en que así lo requiera la Seguridad pública.<sup>15</sup>

\*(3) No se aprobará Propuesta de Proscripción o de Lex ex post ipso facto.<sup>15</sup>

\*(4) No se aplicará Impuesto de Capitación (u otro de carácter directo), a menos que el mismo guarde Proporción con el Censo o el Recuento cuya realización se proscribió con antelación.

\*(5) Ningún Impuesto o Derecho será aplicable a los Artículos que sean exportados por cualquiera de los Estados.

\*(6) Ninguna Regulación del Comercio o de la Renta otorgará Preferencia a los Puertos de un Estado sobre los de otro; en igual forma, las Embarcaciones que zarparon de un Estado determinado o se dirigen al mismo no podrán ser obligadas a fondear, pasar revista o pagar Derechos en otro Estado.

\*(7) Los Fondos no podrán ser retirados de la Tesorería, como no sea a Razz de Consignaciones autorizadas por la Ley; además, en forma periódica, se publicará una Declaración y Recuento regular de los Ingresos y Gastos de todos los fondos públicos.

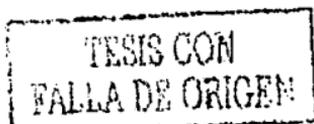
\*(8) Ningún Título de Nobleza será concedido por los Estados Unidos; y, ninguna Persona que ocupe un Cargo público u obtenga Réditos o Créditos a resultados del mismo podrá aceptar, sin Consentimiento del Congreso, obsequios, Emolumentos, Cargos o Títulos, de cualquier índole, otorgados por algún Rey, Príncipe o Estado extranjero.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Cfr. Toinet, Marie-France. El sistema político de los Estados Unidos. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. pg. 112.

<sup>14</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América. Op. Cit. pg. 30. Es un mandato judicial que obliga a quienes ejercen la custodia de un individuo a presentar a éste ante un tribunal. Los custodios tienen la obligación de explicar a la corte la razón por la cual sometieron a esa persona. Si su explicación se considera insatisfactoria, el juez puede ordenar la liberación del prisionero.

<sup>15</sup> *Ibidem*. pg. 30. El pedimento de proscripción en una ley aprobada por la legislatura para castigar a una persona sin instruirle juicio. La Ley ex post facto es aquella que prescribe un castigo por un acto que no era ilegal en la fecha de su comisión. Este último es el principio igualmente utilizado en nuestro sistema de irretroactividad de la ley penal.

<sup>16</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas, pg. 29-31.



Dentro del texto constitucional estadounidense encontramos otras prohibiciones al Congreso, especialmente dentro de la enmienda 1, relativas a la libertad de culto y de expresión, ya que precisa la prohibición al Congreso para adoptar cualquier ley que tenga por objeto establecer una religión o la prohibición del ejercicio libre de la misma, ni podrá restringir la libertad de expresión o de prensa; ni coartar el derecho de los ciudadanos a reunirse en forma pacífica y a dirigir peticiones al gobierno que solicite la reparación de agravios.<sup>17</sup>

Los derechos del Congreso<sup>18</sup> no son ilimitados aún cuando existe la cláusula "necesaria y apropiada" para que se ocupe de cuestiones no específicamente señaladas por la Constitución, todas sus facultades deben ser ejercidas siempre que no implique una violación a otros principios o decisiones fundamentales postulados por la Carga Magna norteamericana, pues ante todo debe prevalecer la observancia y respeto de las leyes.

### 3.1.3. Competencia de los Estados particulares.

Más que establecer una serie de competencias a los Estados componentes de la federación americana, se establece un artículo contenido en la Enmienda 10 la cual establece que: *"Los poderes no concedidos a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por la misma a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o al pueblo"*.

<sup>17</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. pg. 45.

<sup>18</sup> Tiene el poder de legislar que es uno de los más importantes y además realiza el procedimiento de enmiendas.

Lo anterior implica que dicho artículo fue tomado por nuestros legisladores en la Constitución de 1917, tal como ya se ha señalado anteriormente, sin embargo, es importante resaltar que consagra el principio de que todas aquellas materias no reservadas expresamente por la Constitución de Norteamérica a los poderes federales o prohibidos a los de los Estados, se entienden reservados a éstos.

En consecuencia, por razones constitucionales y políticas reconoce y otorga un buen grado de autonomía a los Estados, los cuales ejercen su autoridad principalmente sobre por lo menos tres tipos de servicios:

1. La policía.
2. Escuelas públicas.
3. Control sobre la tierra.<sup>19</sup>

Entre otros podemos mencionar: drenaje, abastecimiento de agua, cementerios y alcantarillado, matrimonios y divorcios, que aunque no lo expresa literalmente se deriva jurídicamente de la enmienda 10.

La Constitución también establece deberes recíprocos entre los Estados, expresados en el Artículo IV, sección 1 y 2, en los que cada Estado debe conceder toda su fe y dar plena credibilidad a las actas públicas, los registros y procedimientos judiciales de todos los demás Estados, en esta situación, el Congreso por medio de leyes generales, establecerá la forma en que dichas actas, registros y procedimientos deberán ser confirmadas y el efecto de las mismas. Otra relación recíproca se refiere a que: los ciudadanos de cada

---

<sup>19</sup> Q. Wilson James, El gobierno federal de los Estados Unidos. Tr. del inglés por Juan Naves Ruiz. Edit. Limusa. México, 1991. pg. 61.

Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos en los distintos Estados. Y por último, una persona después de ser acusada en algún Estado por traición, faltas graves u otros delitos, escape a la justicia y sea localizada en otro Estado, a solicitud de la autoridad ejecutiva del Estado del cual huyó será entregado a éste para que tenga jurisdicción sobre el delito que cometió.<sup>20</sup>

Para su eficaz funcionamiento, el pacto federal debe verse reforzado con la participación y colaboración de los Estados particulares, ya que en muchos casos las leyes federales son ejecutadas por las autoridades estatales; por otro lado, los miembros integrantes de la federación tienen el deber de reconocer la validez de los actos celebrados cumpliendo con las formas prescritas por el Congreso, y éstos deben tener validez en cualquier Estado como lo tendrían en la entidad de la cual dimanen.

Por lo tanto, la autonomía de los Estados debe revelarse en dos aspectos, el primero en la participación y colaboración en la toma de decisiones que por ser federales sean obligatorios para todos, en este sentido, no podemos hablar de la existencia de un sistema federal sin la participación de sus partes componentes, y de la misma forma, se reservan ciertos asuntos interiores como competencia estatal y están obligados en virtud del pacto federal al cumplimiento y fortalecimiento del mismo.

---

<sup>20</sup> Cfr. *La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas*, Op. Cit. pg. 38-39. Artículo IV. Sección 2. Apartado 3. (Ninguna Persona sometida a Servicio o Trabajo en un Estado, bajo las Leyes del mismo, que escape a otro podrá ser exonerada de dicho Servicio o Trabajo a consecuencia de alguna de las Leyes o Reglamentos aquí contenidos, sino que deberá ser entregada la Solicitud de la Parte que sea acreedora a tales Servicios o Trabajos). Esta cláusula era aplicable en la época en que en los Estados Unidos existían las servidumbres, pues los esclavos o sirvientes eran sujetos a servicios o trabajos bajo contrato.

### 3.1.3.1. Actos prohibidos a lo Estados.

Tal como lo establece la Enmienda 10, antes mencionada, la propia Constitución de Estados Unidos de 1787 establece prohibiciones o poderes denegados a los Estados, los cuales obviamente tienen la obligación de respetarla y los enumera en el artículo I, sección 10 de la siguiente manera:

"(1) Ningún Estado podrá celebrar Tratados, Alianzas o Confederaciones ni conceder Patentes de Corso y Represalia ni acuñar Moneda ni expedir Cartas de Crédito ni señalar como forma de pago de las Deudas algo que no sea oro o plata ni aprobar Propuestas de Proscripción, Leyes ex post facto o aquellas que entorpezcan el cumplimiento de Contratos Obligatorios o den legitimidad al otorgamiento de Títulos Nobiliarios.

"(2) Sin el Consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá imponer Gravámenes o Derechos sobre Importaciones o Exportaciones, salvo cuando esto sea absolutamente necesario para el cumplimiento de sus respectivas Leyes de inspección. El Producto de cualesquiera Derechos y Gravámenes impuestos por un Estado sobre las Importaciones o Exportaciones se pondrá a disposición de la Tesorería de los Estados Unidos; además, todas esas Leyes estarán sujetas a la Revisión y Control del Congreso.

"(3) Sin el Consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá aplicar Derechos de Tonelaje, mantener Tropa o Buques de Guerra en tiempo de Paz, celebrar Acuerdos o Pactos con otro Estado o con alguna Potencia extranjera, o declarar una Guerra, a menos que sea invadido o esté en Peligro tan inminente que no admita dilación".<sup>21</sup>

Al establecer la Constitución Política de Estados Unidos prohibiciones a los Estados, se entiende que dichas facultades vedadas para los Estados son reservadas a los poderes federales, salvo, que como sucede en los incisos 2 y 3 de la sección anterior, requieran para ello de la autorización del Congreso General. Las restricciones de índole fiscal se fundamentan en la finalidad de mantener la soberanía de la federación.

Lo que es importante resaltar, es que aún, cuando expresamente la Constitución prohíbe a los Estados miembros de la Unión celebrar tratados, acuerdos o pactos, en el apartado 3 del precepto citado, se establece la excepción, con la limitante de que debe obtenerse el consentimiento del Congreso. Entonces una entidad federativa está autorizada para celebrar tratados, toda vez, que en el sistema establecido en este país, no existe una

<sup>21</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. Op. Cit. pg. 31.

clara distinción entre pactos, acuerdos y tratados internacionales, aún cuando en principio son reservados al gobierno federal.

Este sistema federal deviene básicamente de la Constitución, que supone un sistema federal, en un Estado de derecho, en este sentido, las prohibiciones impuestas a los Estados se traducen en deberes y el primero de ellos consiste en respetar y subordinarse u organizarse en los términos previstos por el orden jurídico federal, así como garantizar su observancia.

Lo anterior demuestra que la Unión federal norteamericana en principio, es lo suficientemente fuerte y limitada para dejar margen a los Estados para poder realizar su propia vida política, de tal forma que conserva a sus Estados fuertes con autoridades separadas y órganos de gobierno propios, así mismo, los Estados conservan una conexión directa con el gobierno federal distribuyéndose los poderes entre la federación y los gobiernos locales.

Consideramos que por lo tanto, dentro del sistema federal norteamericano no hay superioridad o inferioridad entre los Estados y la federación, cada uno tiene sus propias competencias, ya que cada uno actúa dentro de sus facultades. El órgano central o federal, es una entidad que posee soberanía propia separada de los Estados miembros, que limita la autonomía de cada uno de éstos, no hablamos por lo tanto de dos soberanías, sino de una coordinación entre los mismos, aunque la propia Constitución no lo señala, esto debe entenderse en virtud del reconocimiento que le favorece al establecerle un número determinado de facultades.

Cada Estado o entidad federativa tiene su propia Constitución, sin embargo, en términos del artículo IV, sección 4, los Estados Unidos deberán garantizar a cada uno de los Estados que integran esta Unión federal, una forma republicana de gobierno.<sup>22</sup> Es decir, aquella forma de gobierno en que sus gobernados eligen a sus representantes que han de gobernarlos.

No obstante que todas las Constituciones de los cincuenta Estados que componen la federación americana, están inspirados en esta Constitución federal, unas son idénticas a la federal, otras son muy específicas, pero todas coinciden en la forma de gobierno y la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

Cada Estado se organiza internamente de acuerdo con sus propias características, cada Estado proporciona a cada municipalidad una carta (Charter) donde precisa sus límites territoriales y su estructura de gobierno, así como la integración de sus poderes.<sup>23</sup>

De esta forma, el Estado restringe las facultades de las municipalidades, cuando así lo considera necesario, y si ya ha otorgado estas competencias las absorbe nuevamente, en la medida de que estima que estas son facultades estatales y no municipales.

---

<sup>22</sup> Cfr. La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas, Op. Cit. pg. 39. Los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los Estados de esta Unión una Forma Republicana de Gobierno, protegerán a todos ellos de cualquier invasión; y también [garantizarán] la plena Aplicación de la Legislatura o del Ejecutivo (cuando la Legislatura no pueda ser convocada) contra los casos de Violencia Interna.

<sup>23</sup> Toinet, Marie-France. El sistema político de los Estados Unidos con notas explicativas. Op. Cit. pg. 240-244.

### **3.1.4. El sistema constitucional norteamericano de control de las relaciones internacionales.**

Constitucionalmente Estados Unidos está como en otras cuestiones de su organización, dominado por el principio de la división de poderes, la rama de la política exterior<sup>24</sup>, no escapa a éste.

El planteamiento inicial es considerar que la política exterior esta reservada exclusivamente al titular del ejecutivo federal, porque el Presidente representa a los Estados Unidos, sin embargo, existe intervención del poder legislativo en los casos previstos, como lo veremos a continuación.

#### **3.1.4.1. Control presidencial de la política exterior.**

El sistema de gobierno de los Estados Unidos, establece al poder ejecutivo, representado por el Presidente de la República como jefe de Estado y jefe de gobierno, quien tiene entre sus facultades áreas de gran importancia en el ámbito internacional, en materia de política exterior.

La Constitución en su artículo II, sección primera, apartado 1, atribuye al Presidente la titularidad del poder ejecutivo del cual depende la administración pública federal, y que en términos del precepto señalado sección 2, apartado 1, tiene la facultad de designar a los ministros, generalmente denominados secretarios, aunque para algunos nombramientos

---

<sup>24</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel. El control de las relaciones internacionales por el Senado norteamericano. Revista española de derecho internacional. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Vol. IV. Núm. 2. Madrid, España, 1951. pg. 472-473.

requiere la aprobación del Senado, el titular del ejecutivo puede remover libremente a sus colaboradores.

El Presidente es el encargado de dirigir la política exterior de la federación y se asiste en este ramo de un secretario de Estado, titular de este Departamento de Estado (Department of State) encargado de las relaciones exteriores, y es el puesto más deseado después de la presidencia pues a este corresponde publicar las leyes y conservar los archivos.<sup>25</sup> Este ministro al igual que todos los demás, no tienen una política propia, no es más que el ejecutor de la política establecida previamente por el Presidente.<sup>26</sup>

Los poderes expresamente concedidos al Presidente,<sup>27</sup> son aparentemente escasos,<sup>28</sup> aunque en materia internacional, el titular del ejecutivo con consejo y consentimiento del Senado podrá celebrar tratados internacionales contando con la anuencia de las dos

<sup>25</sup> Toine, Marie-France. El sistema político de los Estados Unidos. Op. Cit. pg. 147.

<sup>26</sup> Hauri, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Op Cit. pg- 534.

<sup>27</sup> Artículo II. Sección 2. (1) El Presidente será Comandante en Jefe del Ejército y la Armada de los Estados Unidos, así como de la Milicia de los distintos Estados cuando ésta sea llamada al Servicio efectivo de los Estados Unidos; podrá solicitar la Opinión, por escrito, del Funcionario principal de cada Secretaría del Ejecutivo, acerca de cualquier tema relacionado con los Deberes de sus Cargos respectivos, y estará Facultado para otorgar Suspensiones Temporales e Indultos por Delitos cometidos contra los Estados Unidos, Salvo en los Casos de Impugnación. (2) Con el consejo y Consentimiento del Senado, [el Presidente] estará Facultado para celebrar Tratados, contando con la anuencia de dos terceras partes de los Senadores presentes; además, designará, por obra y concurso del Consejo y Consentimiento del Senado, a los Embajadores, a otros Ministros públicos y Cónsules, a los Jueces de la Corte suprema y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyo nombramiento no esté especificado aquí que haya de realizarse en otra forma o que deba quedar determinado por la Ley. Empero, el Congreso, según lo estime pertinente, podrá encomendar legalmente la Designación de esos funcionarios menores al Presidente, a los Tribunales de Justicia o a los Titulares de las distintas Secretarías. (3) El Presidente estará Facultado para llenar cualesquiera Vacantes que se produzcan durante el Receso del Senado, concediendo Comisiones que habrán de expirar al Final del siguiente Período de Sesiones.

<sup>28</sup> Entre otras facultades del Presidente se encuentran: al jurar su cargo, protesta solemnemente desempeñar con toda fidelidad su cargo, protegiendo, guardando y defendiendo la Constitución. Por otra parte el Artículo 2, sección 3, establece que "cuidará de que las leyes sean acatadas fielmente", aunque la Constitución no lo expresa el Presidente esta dotado del poder reglamentario, promulgando normas jurídicas para ejecutar leyes aprobadas por el Congreso. Además tiene ciertas facultades legislativas: iniciativa, sanción y veto de las leyes.

terceras partes de los Senadores presentes, además designará embajadores, ministros públicos y cónsules, entre otros.

Aún cuando el Presidente es la persona autorizada constitucionalmente para concertar tratados internacionales, no siempre puede atender estos asuntos de manera personal, y procede a la designación de negociadores de un tratado, es decir, nombra plenipotenciarios para preparar, concertar o negociar el texto que posteriormente sea analizado por el Senado para constituir un tratado internacional válido constitucionalmente. Cabe señalar que los asuntos de trascendencia son despachados particularmente por el titular del ejecutivo.

En algunas ocasiones para tales designaciones, se ha solicitado el consentimiento del Senado, incluso para determinar las actividades y postura del Estado que representan. Lo más común, es que la negociación de un tratado la realicen los agentes diplomáticos ordinarios, ya sea por designación especial del Departamento de Estado, o por los agentes "especiales" o "privados", o incluso "confidenciales" designados directamente por el Presidente.<sup>29</sup>

Lo que se discute ampliamente es que estos funcionarios llamados también "agentes ejecutivos", no son propiamente constitucionales, por no incluir consentimiento del Senado; no obstante esta consideración, la facultad de negociación está otorgada al ejecutivo, y en este aspecto, los agentes confidenciales son utilizados en misiones

---

<sup>29</sup> Fraga Iribarne, Manuel. El Control de las Relaciones Internacionales por el Senado Norteamericano. Op. Cit. pg. 483-484.

secretas, al margen incluso del Departamento de Estado por la importancia que revisten.<sup>30</sup>

### 3.1.4.2. Intervención del Senado norteamericano.

El poder legislativo federal recae en el Congreso de la Unión que se integra por dos cámaras: el Senado, formado por dos representantes por cada Estado integrante de la federación, que de acuerdo con la enmienda 17 son elegidos por el cuerpo electoral del Estado, es presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos y el desempeño de su cargo es durante seis años.

La Cámara de Representantes está compuesta sobre la base nacional de modo proporcional a la población de los Estados, su mandato es por un período de dos años.

El Senado por lo tanto, al igual que en nuestro país, representa a los Estados y la Cámara de Representantes esta directamente relacionada con los intereses de la población.

Como ya mencionamos, los tratados internacionales tienen dos fases para su conformación: negociación y ratificación. El jefe de Estado, de conformidad con las facultades otorgadas constitucionalmente celebra o negocia tratados internacionales llamados "*make treaties*", que requieren para su validez jurídica constitucional e internacional de la aprobación del Senado.<sup>31</sup> No obstante lo anterior, la ratificación no es

<sup>30</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel. El Control de las Relaciones Internacionales por el Senado Norteamericano. Op. Cit. pg. 484.

<sup>31</sup> Cfr. Karson, Emile. La ratificación de tratados con referencia a la práctica de los Estados Unidos. Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Vol. XXVI. Núm. 2 Nov-Dic, 1956. San Juan de Puerto Rico. pg. 177-183.

una condición jurídica *sine qua non* pueda tener validez el texto del acuerdo o tratado, a menos que, en éste se establezca expresamente para tal efecto.

El Senado debe otorgar su consentimiento con mayoría de dos tercios de sus miembros presentes, y para ello, lleva un "Executive Calendar" exclusivamente para tratados y nombramientos, en el cual rige en principio de triple lectura y se desarrolla de la siguiente forma: la primera lectura tiene un carácter informativo donde únicamente puede proceder lo siguiente: remitirlo a la Comisión de Relaciones Exteriores (que pertenece al Senado), imprimir su texto confidencialmente para uso del Senado, remover la orden de secreto y considerar el tratado en sesión ejecutiva abierta. El segundo periodo, es ante la Comisión de Relaciones Exteriores la cual procede a la sesión que normalmente secreta y sin audiencias públicas, hasta que se emita el dictamen, y el proyecto sea "called up" en pleno, salvo decisión en contrario. Una vez en pleno, el tratado puede ser aprobado sin discusión, si no es así, el Senado funciona en Comisión plenaria, en la cual se debate artículo por artículo y al final se produce la votación y para ser ratificado debe resultar resolución afirmativa de dos tercios de los miembros presentes. Esta resolución recae sobre el dictamen presentado por la Comisión de Relaciones Exteriores que puede impulsar una de estas cuatro resoluciones: aprobación pura y simple, rechazo puro y simple, aceptación con enmiendas o condiciones, o aceptación con reservas.<sup>32</sup>

De esta forma, el texto constitucional reserva la facultad de negociación al poder ejecutivo, mediante la determinación de que la ratificación sea controlada por el poder legislativo, aunque también puede fungir como órgano de consulta, (específicamente el

---

<sup>32</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel. El control de las relaciones internacionales por el Senado norteamericano. Op. Cit. pg. 480.

Senado), evita aunque sea sólo en principio, que el Presidente invada progresivamente las competencias otorgadas por la Ley Suprema.

### 3.1.5. Clases de tratados.

Sin duda alguna las facultades del Presidente han ido en aumento en materia de política exterior, facultad que inicialmente es compartida con el Senado, sobre todo en materia de tratados internacionales.<sup>33</sup>

La Carta Magna norteamericana prevé que compete al Presidente con el consejo y consentimiento del Senado, la facultad de celebrar tratados denominados "make treaties", a reserva por supuesto, de que sean ratificados por dos tercios de los miembros presentes del Senado para que estos tengan plena validez jurídica.

No obstante lo anterior y aún cuando la Constitución es considerada como rígida, existen otras fuentes de derecho aparte de la Constitución como son: las decisiones judiciales, la legislación ordinaria, las convenciones, usos y costumbres.<sup>34</sup>

Esta última, es de gran importancia porque tiene cierta influencia sobre la Constitución, aunque su significado jurídico puede ser muy variable, en algunos casos son meramente

<sup>33</sup> Toinet, Marie- France. El sistema político de los Estados Unidos. Op. Cit. pg. 289.

<sup>34</sup> Cfr. La Constitución de los Estados Unidos con notas explicativas. Op. Cit. pg. 13-14. Las leyes enriquecen el significado de la Constitución, con esta facultad el Congreso tiene el poder de aprobar todas las leyes que fueren necesarias y apropiadas para el ejercicio de las facultades concedidas por la Constitución al Presidente, el Congreso y los Tribunales. Las Decisiones de la Corte.- Los jueces federales y estatales aplican la Constitución en muchos casos jurídicos. La corte suprema tiene la autoridad definitiva para facultades de revisión judicial, es decir, puede declarar inconstitucional una ley. Las costumbres.- han impartido flexibilidad a la constitución y han incrementado las facultades del gobierno nacional.

normalidades, en otros está dotada de fuerte pretensión normativa.<sup>35</sup> En esta categoría se incluyen un tipo de acuerdos que podemos decir que son metaconstitucionales y toman el nombre de acuerdos ejecutivos (executive agreements)<sup>36</sup> evitó así, la facultad de ratificación del Senado norteamericano los cuales pueden ser de tres tipos:

1. Por delegación del Congreso. En el que este órgano autoriza "a priori" al Presidente a negociar y a ratificar solamente un acuerdo, es decir, se refiere a una autorización previa del Congreso cuando son materias de su competencia.
2. Por ratificación del Congreso. Consiste en el sometimiento de acuerdos a la aprobación de ambas cámaras que ratificarán por mayoría de votos (Congressional Agreement), y se dirigen a combatir la posición del Senado. Estos casos son aquellos, en que la aplicación de un tratado no sería posible sin una ley posterior de ambas cámaras. Puede transformarse un tratado en un acuerdo ejecutivo que sólo requiere mayoría sencilla a los dos tercios ordenados por la Constitución, como en el caso de que el Senado ratifique los tratados celebrados por el Presidente.
3. Acuerdo Ejecutivo Unilateral. Hace referencia a los tratados negociados por el Presidente, sin la asistencia ni aprobación del Congreso, facultad que posee en razón de que es jefe de las fuerzas armada y órgano único de relaciones exteriores.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Op. Cit. pg. 354.

<sup>36</sup> Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Op. Cit. pg. 383. Un convenio ejecutivo (executive agreements), es el acuerdo internacional, negociado y ratificado por el Presidente por el uso del poder derivado de su calidad de jefe del ejecutivo, y que se convierte en vinculatorio sin necesidad de ratificación por el Senado.

<sup>37</sup> Toinet, Marie- France. El sistema político de los Estados Unidos. Op. Cit. pg. 291-293.

Estos últimos, tienen la finalidad de evadir la voluntad del Senado y más aún del Congreso, no requiere autorización toda vez que este órgano al ser autorizado por la Constitución no requiere ratificación a menos que el propio texto lo especifique.

Ahora bien, si la Constitución que estructura a la nación como ordenamiento máximo es tan flexible a sus propios principios y puede darle la costumbre una aplicación e interpretación distinta a la estrictamente establecida, encontramos otro tipo de tratados, que aún cuando la propia Constitución los prohíbe, también los autoriza, y más aún la costumbre viene a modificar tales disposiciones. Hablamos de la concertación y celebración de tratados internacionales por los Estados componentes de la federación americana.

El texto constitucional establece la prohibición a los Estados a celebrar tratados, alianzas o acuerdos con otros Estados. Esta interpretación no es tan rigurosa en el sistema constitucional, estableciéndose que sólo requieren la aprobación del Congreso cuando el pacto "tienda a acrecer el poder político de los Estados",<sup>38</sup> de manera que puedan limitar o menoscabar la soberanía de la federación, por lo que en la vida política de Estados Unidos, podemos observar que esta situación ha alcanzado un gran desarrollo y si no afecta el poder soberano de la Unión, un Estado particular puede concertar tratados internacionales sin algún otro requisito.

---

<sup>38</sup> García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Op. Cit. pg. 358.

### **3.1.6. La influencia del sistema federal en las relaciones exteriores de los Estados Unidos de Norteamérica y la supremacía constitucional.**

En primera instancia para el derecho internacional, el Estado federal es responsable por las actividades de sus partes componentes, aún, cuando constitucionalmente tenga limitaciones o en razón de su propia estructura sea incapaz de cumplir con determinadas obligaciones. Para los Estados Unidos no es un problema el incumplimiento de un tratado que tenga como fundamento el principio de incompatibilidad de un tratado con la Constitución. Inicialmente para el derecho internacional, un Estado antes de concertar un tratado internacional debe revisar si está autorizado constitucionalmente para contraer obligaciones internacionales. Por ello, se ha intentado precisar en materia internacional: ¿sí la federación limita los derechos de los Estados, o bien, los Estados limitan las facultades del gobierno federal?

El problema se incrementa si atendemos al texto del artículo VI, sección 2 textualmente preceptúa lo siguiente:

*"Esta Constitución y las Leyes de los Estados Unidos que de ella dimanen, y todos los Tratados que se celebren o que vayan a celebrarse bajo la Autoridad de los Estados Unidos, constituirán la Ley suprema de la Nación; y los jueces de todos los Estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier Disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las Leyes de cualquier Estado".*

Esta cláusula es conocida como de supremacía, y los tratados forman parte de la Constitución siempre que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos. En el precepto anterior, es claro el criterio de que las Constituciones de los Estados miembros de la Unión y sus leyes internas no deben ser un obstáculo para que los tratados sean

válidos.<sup>39</sup> Esto se establece debido a que si un tratado es celebrado conforme a los estatutos consignados por los Estados Unidos, formará parte de la misma Carta Magna y los jueces locales están obligados a respetarla y hacerla cumplir, aún en contra de las Constituciones estatales y leyes locales.

Existen diversos puntos de vista que intentan explicar la influencia del sistema federal para determinar los poderes del gobierno federal en materia internacional; entre los que se encuentran los siguientes:

1. En determinadas resoluciones los tribunales asentaron la primacía de los tratados internacionales sobre las leyes y Constituciones de los Estados particulares de la federación americana, esto significa, que aquellas materias en las que el gobierno federal puede celebrar tratados, este tendrá libre facultad de concertación, aún si afecta los preceptos constitucionales de una entidad.

2. Por otra parte, de acuerdo al fallo de los propios tribunales: el "*teatry power*" debe ser limitado por las restricciones impuestas por la Constitución, decisión que no prevaleció en posteriores resoluciones. De igual forma, se le confirió otra interpretación más amplia, en la que el "*teatry power*" se extiende a todos los ámbitos de las relaciones internacionales con los Estados Unidos como soberano, aunque esta teoría es difícil de sostener aludiendo a que aún, cuando fuera prohibido por la Constitución, es realizado bajo la autoridad de Estados Unidos. El "*teatry power*", por lo tanto, permite al gobierno federal hacer todo aquello que no está específicamente prohibido.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Cfr. Neumann, Robert G. La influencia del sistema federal en las relaciones exteriores de los Estados Unidos de América. Revista Española de Derecho Internacional. Vol. VII. Núm. 2-3. Madrid España, 1954. pg. 346.

<sup>40</sup> Ibidem. 348-352.

Sin embargo, el precepto que establece la supremacía, no especifica que los tratados internacionales deban ser celebrados y ratificados por ciertos órganos, sino que, se limita exclusivamente a señalar "bajo la autoridad de los Estados Unidos".

3. Otros consideran que existe un poder "inherente" por el carácter soberano de los Estados Unidos y en razón del derecho internacional, que no emana de la Constitución ni se limitan a ella; y por ello muchas actividades pueden ampararse en esta razón. Otra resolución establecía que el pleno poder en asuntos internacionales compete al gobierno federal y no puede restringirse por los Estados miembros.

4. La tendencia de los tribunales que considero a estas cuestiones internacionales como materia política por ser competencias del poder ejecutivo y legislativo, obedeció al creciente aumento de facultades del gobierno federal, constantemente concebido como un Estado unitario, que de ningún modo es limitado por el sistema federal, razón que no se admite como excusa jurídica pues no tiene validez, toda vez, que la ampliación de sus competencia ha ocasionado la invasión de facultades reservadas a los Estados particulares, que aunque pareciera contradicción también han aumentado la de estos.<sup>41</sup>

El gobierno nacional es muy fuerte, no puede gobernarse por decisiones mayoritarias debido a que la distribución de la población, es desigual, deben tomar en cuenta las partes de la Unión, cuestión no sólo jurídica, sino de coordinación y colaboración.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Cfr. Neumann, Robert G. La influencia del sistema federal en las relaciones exteriores de los Estados Unidos de América, Op. Cit. pg. 357-359.

<sup>42</sup> Ibidem. 360.

De todo lo anterior puede deducirse, que si bien es cierto que la federación es fuerte, esto también robustece a los Estados miembros, sin embargo, las distintas resoluciones que justifican la actividad del Estado en su forma federal han cambiado y seguirán así en tanto no exista un sistema que establezca una forma rígida de aplicación constitucional, más bien es preferible dejarlo a su individual desarrollo, sin imposiciones, para lograr su propio desenvolvimiento a la par con la sociedad norteamericana y el acontecer internacional que le irán dando a esta organización federal características y funciones muy peculiares.

Consideramos personalmente que la tendencia actual es que los Estados ven restringidos sus derechos por las actuaciones y actividades de la federación, no obstante esta situación, los tratados son Ley Suprema del país, al lado de la propia Constitución y de las leyes federales, con prioridad sobre las Constituciones y leyes de los Estados miembros.

## **CAPITULO 4**

### **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS Y SU INAPLICABILIDAD EN RELACION AL PACTO FEDERAL MEXICANO**

#### **4.1. La Ley sobre la Celebración de Tratados.**

La Ley sobre la Celebración de tratados fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, está integrada por 11 artículos y un transitorio que establece la vigencia de la misma a partir del día siguiente de su publicación. A continuación describiremos esta ley y posteriormente procederemos a su análisis:

La exposición de motivos de la presente Ley precisa, que la política exterior es un medio de protección y promoción de los intereses del Estado Mexicano, a través del cual hace valer su soberanía en el extranjero.

Mediante esta Ley se propone que la orientación de la política exterior, se dirija a los siguientes objetivos: "la preservación y fortalecimiento de la soberanía, la protección de los derechos e intereses de los mexicanos al exterior; y la cooperación internacional", y para el logro de éstos, propone regular los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales.

Según dispone, los preceptos y conceptos en ella incluidos, se recogen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La diferencia esencial que pretende establecer entre los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales, es que éstos últimos no requieren la aprobación del Senado, "pues no son ley suprema de la Nación, y en contraste con contratos internacionales privados no son regulados por reglas del Derecho Internacional Privado", ya que estos acuerdos interinstitucionales obedecen a un fenómeno jurídico que atiende a las exigencias cada vez mayores de cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos, cuyo ámbito material de los acuerdos se limita a las atribuciones propias de las partes.

Por lo anterior, es necesaria la coordinación a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para lograr así la optimización de nuestros recursos y la preservación de los principios y preceptos fundamentales de la política exterior mexicana.

En términos generales la Ley de Tratados, atiende a la preocupación esencial del Gobierno de nuestro Estado de contar con un orden jurídico interno capaz de ofrecer soluciones efectivas a los requerimientos de una sociedad mexicana moderna, y con protección internacional, en un mundo de relaciones complejas, en que la soberanía es ejercida y reiterada en distintas esferas.

El objeto de la Ley en estudio lo prevé el artículo 1° el cual señala que es, regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional,

establece además, que los tratados internacionales sólo pueden ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público y los acuerdos interinstitucionales únicamente pueden ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

El artículo 2° establece los términos en que deben entenderse cada uno de los conceptos utilizados en la misma:

- I. Tratado : El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito ante el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante la cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Inicialmente este ordenamiento retoma lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 76, fracción I, con relación a que los tratados para ser Ley Suprema de toda la Unión deberán ser aprobados por el Senado y ser acordes con el artículo 133 del mismo ordenamiento citado.

- II. Acuerdo Interinstitucional: El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea

su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

- III. Firma "*ad referendum*": El acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere para ser definitivo de su posterior ratificación.
- IV. Aprobación: El acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.
- V. Ratificación, Adhesión o aceptación: El acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar su consentimiento en obligarse por un tratado.
- VI. Plenos Poderes: Documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados. Corresponde al Presidente de la República concederlos u otorgarlos en términos del artículo 3°.
- VII. Reserva: La declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas disposiciones de un tratado en su aplicación.
- VIII. Organización internacional: La persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

Los tratados sometidos al Senado para que sean aprobados en términos del artículo 76, fracción I de la Constitución, se turnaran a una comisión según lo dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para la formulación del dictamen que corresponda, en su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al titular del Ejecutivo. Así mismo, para ser obligatorios dentro del territorio mexicano deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La voluntad del Estado mexicano para obligarse por un tratado deberá manifestarse mediante el intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, notificando la aceptación del Senado del tratado en cuestión.

La Secretaría de Relaciones Exteriores será la encargada de coordinar las acciones necesarias para la celebración de tratados y formulará la opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y cuando haya sido suscrito lo inscribirá en el registro correspondiente, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de los organismos y entidades de la Administración Pública Federal, mismas que están obligadas a informar a la mencionada Secretaría acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar.

En relación con los mecanismos para la solución de controversias, se preceptúa que cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga éstas, en las que sean parte, ya sea la Federación, personas físicas o morales mexicanas y por otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, dicho tratado o acuerdo institucional deberá otorgarles a mexicanos y extranjeros el mismo trato con fundamento en el principio de reciprocidad internacional, asegurarles la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas, así como garantizar la imparcialidad en la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Sin embargo, el gobierno nacional no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la resolución de controversias a que se refiere el párrafo anterior, cuando esté comprometida la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Con arreglo a los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos, en los casos en que la federación sea parte.

Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivadas de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán ser utilizados como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y tratados aplicables.

#### **4.1.1. Consecuencias de las facultades que otorga la Ley sobre la Celebración de Tratados.**

Esta Ley reconoce y da validez en primer término a los acuerdos interinstitucionales celebrados por dependencias de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, para ello, procederemos a su análisis.

La propia Constitución establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Dentro de esta última encontramos a las empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, también denominados organismos descentralizados.

Estas dependencias u organismos descentralizados se caracterizan por ser entes pertenecientes al Poder Ejecutivo creados por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan además de autonomía jerárquica respecto del poder central y realizan por su propia naturaleza

actividades administrativas.

Esta Ley al autorizar a órganos descentralizados a celebrar acuerdos interinstitucionales violenta evidentemente el sentido de la Constitución, aún cuando advierte que estos pueden derivar o no de un tratado previamente aprobado y que se reduce a las competencias propias de las dependencias u organismos descentralizados en los tres niveles de gobierno.

Si bien es cierto que estos son organismos o dependencias que se ubican dentro de la organización gubernamental, no obstante las características que poseen, se ejerce sobre ellas un cierto grado de control por parte del poder público, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sujeta sus actividades a las decisiones del poder ejecutivo que interviene en su operación. Lo mismo sucede en el ámbito local, existen órganos centralizados o descentralizados, sin embargo, es sabido que existe una relación jerárquica entre la Federación, Estados y Municipios, pero en cuanto a la extensión de las facultades, éstas deberán limitarse a las atribuciones propias de las dependencias u organismos descentralizados en sus respectivos niveles de gobierno.

A este respecto el artículo 41 Constitucional establece otra forma de descentralización distinta de la estructura del Poder Ejecutivo, a la que se le denomina descentralización política y en virtud de la cual se distribuyen las competencias entre los órganos centrales o federales y los órganos locales o estatales, característica esencial del Estado federal.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las facultades mencionadas y conferidas al gobierno federal, con relación a la celebración de tratados, rebasan la Constitución al

señalar a dependencias u organismos descentralizados con la capacidad para representar a nuestro Estado, pues bien, esta cualidad pertenece de manera exclusiva al titular del Ejecutivo y al Senado de la República, pues aún cuando su denominación sea "acuerdos interinstitucionales", estamos en presencia de auténticos tratados internacionales aludiendo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la cual nuestra nación es partícipe.

Ahora bien, la ley en comento, no se limita a lo anterior, sino que también otorga esa competencia para celebrar "acuerdos interinstitucionales" a organismos locales o estatales, que como ya mencionamos, no guardan una relación jerárquica con los órganos centralizados, pero están sujetos a cierto control de estos. Por otra parte, el fenómeno de la descentralización administrativa también incluye al gobierno municipal, siendo evidente que tanto las entidades federativas como los municipios deberán regirse y limitarse a los preceptos y principios postulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de ninguna forma puede otorgárseles esta facultad para comprometer a nuestra nación ante la comunidad internacional o gobierno extranjero.

La Ley sobre la Celebración de Tratados, es una ley secundaria que deriva de la Constitución, de la cual emana todo ordenamiento que ocupa el segundo lugar dentro del orden establecido, las consecuencias de las facultades que otorga esta ley son evidentes, es decir, cede bajo el empleo de término "acuerdo interinstitucional", la facultad de celebrar tratados a organismos o dependencias descentralizadas federales, locales o municipales, que si bien son órganos gubernamentales, no son los autorizados constitucionalmente. Aún cuando se señale que es en el ámbito de sus respectivas competencias, a pesar de que estas son efectivas y aplicables en principio en alguna

porción de territorio que comprende la federación mexicana, esta Ley contradice innegablemente nuestro máximo ordenamiento jurídico.

#### **4.1.2. Personalidad Única y Responsabilidad Internacional de la Federación Mexicana.**

Nuestro Estado en su forma de organización federal se ha desempeñado como un ente soberano, autónomo e independiente, conduciéndose como sujeto de derecho internacional al interior y al exterior.

Dentro de su propia organización se establecen características peculiares con relación a su proyección internacional, la división territorial que implica una entidad federada influye en este sentido, los miembros del Estado mexicano carecen de personalidad jurídica internacional, ya que en razón del pacto federal ceden a la federación su derecho de celebrar tratados y sólo se reservan para sí mismos autonomía en cuestiones de su régimen interior.

En este aspecto, la federación posee personalidad única que se relaciona directamente con la representación internacional, y es precisamente la federación la que responde en su caso, por las obligaciones contraídas por las entidades o municipios a los que autoriza la Ley sobre la Celebración de Tratados a concertar "acuerdos interinstitucionales".

No obstante que esta Ley confiere la facultad a las entidades federativas y más aún a los municipios, ésta no se puede delegar porque la Constitución no sólo no reconoce esta capacidad y calidad para ejercer dicha facultad, sino que la prohíbe expresamente.

La participación de los Estados en la actividad internacional es dominada y absorbida por la federación, puesto que nuestra Carta Magna *ex profeso*, niega esta competencia a las entidades federativas y la concede a autoridades federales estrictamente señaladas como lo es el titular del Ejecutivo y en el Senado (órgano en el que participan las entidades federativas) respectivamente, ya que sobre ésta recae la responsabilidad internacional.

Por otra parte, no debemos olvidar que en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, de la que somos parte, se reconoce internacionalmente la personalidad exclusiva y particular de la federación en el ámbito internacional y la negación a *contrario sensu* de dicha personalidad a las entidades federativas.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que para el funcionamiento efectivo del pacto federal, nuestro Estado debe cumplir con las obligaciones en materia de relaciones internacionales de acuerdo a nuestro derecho interno para asegurar la unidad política que se refleje hacia el exterior, en una expresión de soberanía.

#### **4.1.3. Contravención a disposiciones Constitucionales.**

La Ley sobre la Celebración de Tratados está basada evidentemente en contradicción a principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante, que en principio se fundamenta en ella con relación a la facultad del titular del Ejecutivo para celebrar tratados internacionales con potencias extranjeras, mediante la intervención del Senado para que sean aplicados como Ley Suprema de toda la Unión.

No obstante que esta disposición no es inconstitucional, consideramos que es irrelevante e innecesaria, toda vez que no tiene porqué otorgar una facultad ya prevista en nuestro máximo ordenamiento como lo es la Constitución, y reiterarlo en una ley secundaria.

La exposición de motivos precisa que los "acuerdos interinstitucionales" no son Ley Suprema, y por tanto no requiere un procedimiento ante el Senado, lo cual es cuestionable puesto que "La Ley sobre la Celebración de tratados", en términos del artículo 133 Constitucional sí forma parte de ésta, entonces, cómo puede considerarse que las facultades, actividades e instrumentos que pretende regular no se constituyan dentro del mismo

Continuando con el análisis Constitucional, esta Ley quebranta el artículo 117 que prohíbe de manera expresa a los Estados integrantes de la federación mexicana a celebrar en ningún caso, tratados internacionales. A pesar de lo anterior, el legislador mediante el nombre de "acuerdos interinstitucionales", autoriza a los organismos y dependencias descentralizadas de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal a celebrar tratados internacionales, es decir, faculta a las autoridades mencionadas a comprometer al Estado mexicano ante otros sujetos de derecho internacional.

Por otro lado, infringe también el artículo 115 de la Constitución Federal, al facultar también a los municipios a obligar a la nación mexicana mediante compromisos internacionales, siendo que el municipio, no es más que una forma de organización política y administrativa del Estado, siendo la base de su división territorial.

La Constitución faculta al Presidente de la República, titular del poder Ejecutivo como

autoridad representativa de nuestro Estado hacia el exterior, en consecuencia, puede obligarlo y comprometerlo porque tiene el poder necesario para contraer derechos y obligaciones con otros por ser titular único de la nación. Al conceder las facultades previstas en el artículo 2º, fracción II, de la multicitada ley a los organismos o dependencias descentralizadas está en pugna con los artículos 76, fracción I y 89, fracción X de la Constitución vigente en nuestro país.

Con fundamento en los artículos mencionados, el Presidente tiene facultad de celebrar tratados internacionales y estos con aprobación del Senado, formarán parte de la Ley Suprema de la Unión de conformidad con el artículo 133, mismo que precisa cuales son las leyes y normas que rigen nuestro territorio para que tengan validez dentro del sistema jurídico mexicano. Esta decisión fundamental sustentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Norma Suprema, garantiza la existencia en el ámbito jurídico de los tratados internacionales como fuente del derecho nacional.

En nuestra opinión los "acuerdos interinstitucionales" son tratados internacionales que requieren las mismas formalidades, pues no puede considerarse como sustituto de la aprobación del Senado el dictamen que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que la Cámara de Senadores representa evidentemente al federalismo, y a ésta corresponde la política exterior. Ya que aún bajo esta denominación vincula a nuestro Estado, comprometiéndolo en materia internacional, materia que está reservada a la federación.

Los tratados internacionales, "acuerdos interinstitucionales", convenio o cualquier otra denominación que se le pueda atribuir, deben ser acordes a la Constitución de la cual

derivan, si rebasan los límites establecidos por aquella como lo hace la Ley sobre la Celebración de Tratados, entonces no tiene sustento legal ni constitucional para aplicarse. En razón de lo anterior, no debemos olvidar que la Constitución está por encima de la Ley que mencionamos, a *contrario sensu* ninguna ley esta por encima de aquella, ni puede venir a modificar los principios jurídicos sobre los que se constituye y fundamenta una nación.

Ahora bien, respecto a los plenos poderes, para que una persona represente a nuestra nación debe estar autorizada señalándose expresamente el alcance y contenido de los mismos, sin embargo, estas autorizaciones deben existir con la finalidad de complementar las facultades ya existentes y no para reemplazar las establecidas constitucionalmente, ya que esta capacidad no es transmisible o delegable como lo pretende hacer la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En cuanto a la exigencia de publicar los tratados en el Diario Oficial de la Federación para que sean obligatorios en el territorio mexicano, debemos tomar en cuenta que la Constitución no preceptúa este requisito para que sean aplicables como derecho vigente en nuestro país, pues únicamente señala que las leyes, reglamentos, decretos, o cualquier otra disposición jurídica, deberán ser publicados pero no especifica a través de qué medio. Entonces por lo anterior, un tratado celebrado por el Presidente y ratificado por el Senado, es vigente en el ámbito internacional, no obstante esta situación, al no ser publicado como la Ley lo precisa, no será obligatorio en nuestro Estado.

Debemos considerar también que la exigencia de publicarse en el Diario Oficial de la Federación es respecto a los tratados internacionales, y no así en relación con los

"acuerdos interinstitucionales".

Ahora bien, el artículo 11 debe aplicarse en relación con el artículo 9°, pues en caso contrario, si se interpretan de manera aislada resultarían también contradictorios a la Constitución, al establecer que la aplicación de las resoluciones de mecanismos internacionales deben coincidir con el Código Federal de Procedimientos Civiles y tratados aplicables al caso concreto, y excluye que debe ser armónico con la Constitución que se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa y coloca a las leyes federales y tratados internacionales en el escalón inferior a ella.

Por otra parte, consideramos que la Ley sobre la Celebración de Tratados pretende establecer la diferencia entre tratados internacionales y "acuerdos interinstitucionales" al distinguir del proceso de formación y de las partes contratantes, ya que según dispone, los tratados internacionales se celebran entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público y los segundos entre dependencias u organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales. Lo cual a nuestro a nuestra consideración es incorrecto e incongruente ya que en la misma definición de tratado establece "cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos" y lo reitera en la descripción de "acuerdo interinstitucional".

Entonces en la situación en la que los acuerdos interinstitucionales fueran constitucionales y a través de éstos nuestro país, representado por organismos o dependencias que señala asume compromisos internacionales, cualquiera que sea la

designación, ¿cuál es el objeto de diferenciarlos, si en ambos casos da la posibilidad de que puedan asignárseles otro nombre y obligan de igual modo a las partes que en el intervienen?

En consecuencia si dentro de los tratados internacionales se incluyen todos los compromisos que asumen los países, al suscribir la Convención de Viena nuestro Estado debía evitar este tipo de situaciones que ponen en gran contradicción nuestra Carta Magna, como lo hace la Ley sobre la Celebración de Tratados que no consigue más que poner en tela de juicio la supremacía constitucional.

#### **4.1.4. Disposiciones antagónicas a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.**

Es momento de analizar la relación existente entre el derecho internacional y el derecho interno, es decir, entre la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Ley sobre la Celebración de Tratados.

La organización de nuestro Estado posee sus propias normas jurídicas internas y externas, y esta relación se torna compleja cuando la ley interna es contraria a la norma internacional a la que nuestra nación se ha obligado con anterioridad. Esta Ley sobre la Celebración de Tratados, no sólo es inconstitucional, sino que además atenta contra la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que es Ley Suprema en términos del artículo 133 Constitucional, el cual ya analizamos con anterioridad.

Esta Convención manifiesta la importancia de los tratados como fuente de derecho

internacional con independencia del régimen constitucional y social de los Estados partes, incluyendo obviamente a México, y ello con la intención de dirimir controversias suscitadas en la celebración, aplicación e interpretación de los tratados internacionales, es decir, tiene como finalidad establecer parámetros generales y un sistema unificado de los países que integran la comunidad internacional en sus relaciones.

La Ley sobre la Celebración de Tratados por su parte, retoma las figuras de "aprobación", "ratificación", "adhesión", "plenos poderes", "reserva" y "organización internacional" en los mismos términos establecidos por la Convención antes mencionada, lo cual consideramos innecesario pues se incluyen dentro de aquella.

De igual forma define a los "tratados internacionales" como "un convenio regido por el derecho internacional público celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público". Lo anterior es incorrecto en el entendimiento de que quien celebra o acuerda un tratado internacional, es el titular del Ejecutivo, no en su calidad de jefe de gobierno, sino en su condición de jefe de Estado. En consecuencia, quien celebra un tratado no es el gobierno, sino el Estado mexicano, no olvidemos que la Convención regula la celebración de tratados entre Estados y no entre gobiernos que tan sólo es un elemento de aquél, es decir, son funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico interno y reconocidas en el orden internacional.

Lo anterior conlleva a que la capacidad y representación de nuestro Estado para celebrar tratados deviene directamente de la Constitución y del reconocimiento internacional que se hace de nuestro Estado organizado en una forma federal y de los compromisos

internacionales que asume.

El mismo concepto hace alusión a que los "Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos", la palabra específica que deseamos resaltar es "asumen", pues pareciera ser que son varios Estados, y no sólo una entidad federada compuesta de diversos miembros, hace referencia a nuestro Estado en plural y es impreciso, pues nuestro país tiene personalidad jurídica única, reconocida internacionalmente, además de que en un tratado no siempre las partes contratantes asumen compromisos recíprocos, pudiera ser que sólo uno de los países contraiga obligaciones y el otro derechos.

Los tratados internacionales se celebran entre Estados según dispone la Convención de Viena y no entre dependencias u órganos gubernamentales, pues de acuerdo a nuestro orden interno se facultan a funcionarios y órganos con capacidad para obligar a nuestro Estado y que en tal virtud surjan derechos y obligaciones, pero únicamente los que representan a la federación, puesto que ésta responde internacionalmente en caso de que exista algún incumplimiento, ya que las entidades federativas en su conjunto constituyen una sola persona jurídica, unidas por un vínculo que se consolida de tal forma que reservan autonomía en su interior, y el resto de las facultades, dentro de las cuales se encuentra la representación internacional son exclusivos de las autoridades federales.

En este sentido, el derecho internacional determina cuales son los requisitos para comprometer a un Estado frente a otro, y nuestro derecho reglamenta dentro de su ámbito competencial como una institución establecida y consolidada, en la que sus integrantes están obligados a respetar la autoridad que de él emana, al proteger los intereses del propio ente e incluir todos los elementos que lo conforman; en cambio la comunidad

internacional puede o no reconocer la autoridad de las instituciones conforme a los estatutos previstos, y como ya señalamos anteriormente, la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, reconoce la personalidad exclusiva y particular de la federación en el ámbito internacional y la negación de dicha personalidad a los Estados.

Por otra parte, la Convención de Viena previene que serán tratados internacionales, sin importar la denominación que se les otorgue "todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional", puesto que de nada sirve diferenciar como lo hace la Ley sobre la Celebración de tratados, si son lo mismo pero con otro nombre, lo importante es el contenido y los compromisos contraídos, no la designación.

Al relacionar los artículos 7°, 27 y 46, relativos al otorgamiento de plenos poderes y a las disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados respectivamente. Se deduce que cuando un Estado manifieste su consentimiento violando su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá alegar un vicio del consentimiento a menos que esa violación afecte una norma de importancia fundamental de su derecho interno y resulte objetivamente evidente para cualquier Estado, conforme a la práctica usual y a la buena fe.

En otras palabras, en consideración a que los tratados internacionales son celebrados bajo las normas de derecho internacional, se entiende que las normas que se deben adoptar para el cumplimiento de los mismos son las de derecho internacional.

Los artículos anteriores dejan abierta la posibilidad de que un Estado pueda quedar

eximido de su obligación para con un tratado, por cuando hace a la competencia para celebrarlos por violación a una disposición fundamental de su derecho interno. Sin embargo, si nuestro Estado pretende solicitar la aplicación del artículo 46 de la Convención de Viena para justificar el incumplimiento de un tratado, no podrá hacerlo, si alguna de las entidades o dependencias a las que autoriza la Ley sobre la Celebración de Tratados ejerce las facultades aquí delegadas. Alegar la violación a nuestra Carta Magna con respecto a que los Estados no pueden celebrar tratados no tendría ningún sustento jurídico, no obstante que se viole la Constitución porque el propio legislador en lugar de consolidarla como Norma Suprema, estimula y promueve en dicha Ley la transgresión de la misma.

Debemos suponer que en principio nuestro Estado al celebrar tratados lo hace como una unidad integrada por todos sus elementos, calidad que le confiere el carácter de sujeto internacional y si transgrede estos principios en razón de una ley secundaria no podrá aducir la aplicación de éstos.

La Ley sobre la Celebración de tratados evidentemente no es valiosa ni provechosa para el orden jurídico mexicano, pues no viene más que a contradecir a la Constitución y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en algunos casos sólo reitera lo ya establecido por ellas. En todo caso, la propia Convención, en el artículo 29 preceptúa que un tratado será obligatorio en todo el territorio del Estado, salvo que tenga una intención distinta o conste de otro modo. Entonces la Ley sobre la Celebración de Tratados debería establecer que las autoridades facultadas constitucionalmente para celebrar tratados, podrán acordar que éste sólo surta efectos en cierta porción del territorio entendida como una entidad federativa en determinada materia, o bien en un

municipio, pero esta Ley en lugar de establecer criterios claros sobre aspectos no contemplados en la legislación, confunden y se crean conflictos innecesarios tanto a nivel internacional como dentro de nuestro orden jurídico interno.

De todo lo anterior, se desprende que nuestro Estado sólo podría solicitar la aplicación de este precepto, en razón de que la persona que lo comprometió no era competente para hacerlo porque su propia legislación no le reconoce esa capacidad ante algún Estado o ante la Comunidad Internacional en general. Pero en nuestra situación existe esta contrariedad entre la Norma Suprema y la norma derivada de la misma como lo es la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En síntesis, la Constitución proclama la supremacía sobre las leyes o tratados que se encuentran en vigor dentro del Estado mexicano, por su parte el derecho internacional también proclama su jerarquía para con las leyes internas no sólo del Estado mexicano sino de cualquier Estado, una vez que ha manifestado su consentimiento en someterse a éstos.

## CONCLUSIONES

1. Nuestro Estado, se constituye formalmente en una federación en la Constitución de 1824, que si bien es cierto, el Congreso Constituyente tomó como base una traducción de la Constitución de Estados Unidos de América, fue tomando en consideración a una organización ya implantada que requería formalizarse en la Constitución.
2. El Estado federal mexicano, es decir, la federación, es una forma de gobierno que deviene de la Constitución y por lo cual sólo tiene facultades y competencias que la misma fija, sin que puedan incrementarse.
3. La intervención de las entidades federativas dentro de la federación se establece en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuya unidad e identidad política se preserva por la prohibición expresa a celebrar tratados, alianzas, acuerdos, entre otros.
4. Uno de los principios fundamentales sobre los que descansa nuestro sistema federal, es la supremacía de la Constitución, por tal razón el gobierno federal, la autonomía de las entidades federativas y todos los órganos de gobierno están sometidos expresa o implícitamente en los términos establecidos por la Ley Fundamental.
5. El Derecho Internacional, deja al derecho interno la designación de los órganos competentes para celebrar tratados, y en nuestro sistema, las entidades

federalivas no pueden constitucionalmente celebrar tratados o acuerdos interinstitucionales, en términos del artículo 117 Constitucional.

6. Los miembros de nuestro Estado federal en virtud del pacto federal, pierden su personalidad internacional y se obligan a que los órganos establecidos constitucionalmente atiendan la política exterior.
7. La Ley sobre la Celebración de Tratados es inconstitucional porque atenta contra principios fundamentales sobre los que descansa nuestra organización como lo son: la supremacía constitucional y la división de poderes.
8. En la exposición de motivos de la Ley sobre la Celebración de Tratados, establece que la soberanía es ejercida en diversas esferas, por ello se hacen necesarios los acuerdos interinstitucionales, sin embargo, no hay que olvidar que atendiendo a los órganos nacionales que los celebran sería tanto como decir, que son las entidades federativas las que ejercen la soberanía al celebrar éstos.
9. La Constitución establece como requisito para la celebración de los tratados internacionales: que sean celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado.
10. Los "acuerdos interinstitucionales" son tratados internacionales conforme a la Ley sobre la Celebración de Tratados, solo se diferencian en la denominación y el proceso de adopción, ya que no requiere que sea celebrado por el Ejecutivo federal y que se cuente con la aprobación del Senado.

11. Los tratados interinstitucionales obligan al Estado mexicano frente a otros Estados con los que contrae obligaciones a nivel internacional en contravención a nuestro orden jurídico, lo que tiene graves consecuencias de orden político pues rompe con una importante tradición jurídica nacional como lo es el pacto federal, el respeto a las competencias y facultades de la federación y de las entidades federativas.
  
12. La Ley sobre la Celebración de Tratados no impone la obligación de que los acuerdos interinstitucionales sean publicados en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual crea inseguridad jurídica, pues los gobernados o incluso los gobernantes no conocen las obligaciones a que se sujetan por la celebración de éstos.
  
13. Esta Ley sin duda contraviene a principios fundamentales en la conformación política y jurídica de nuestra nación en una federación, por lo cual consideramos importante abrogarla, o en su caso adecuar sus normas a nuestra Constitución y a las que de ella derivan, con la finalidad de fortalecer las normas en las cuales se sustenta y proteger así nuestro régimen interno en su actuar internacional.

## BIBLIOGRAFIA

1. ARELLANO GARCIA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. 3ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1997. pg. 837.
2. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1999. pg. 1058.
3. CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. Harla. México, 1990. pg. 599.
4. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 5ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1996. pg. 607.
5. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 6ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1983. pg. 315.
6. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857. 3ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1986. pg. 115.
7. DE TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. pg. 751.
8. DICCIONARIO DE DERECHO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo A-Ch. Edit. Porrúa. México, 1987. pg. 810.
9. GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Alianza Editorial. México, 1999. pg. 636.
10. HANS, Kelsen. Teoría General del Estado. 7ª. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pg. 544.
11. HAURIOR, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. tr. del inglés por José Antonio González Casanova. 2ª. Edic. Edit. Ariel. España, 1980. pg. 1100.
12. JELLINEK, Jorge. Compendio de la Teoría General del Estado. Editor Manuel de J. Nucamendi. México, 1936. pg. 281.
13. LEE BENSON, Nattie. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. UNAM. México, 1994. pg. 314.
14. LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª. Edic. Edit. Ariel. Barcelona, España, 1976. pg. 619.
15. LOZANO, José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los derechos del hombre. 4ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1997. pg. 567.

16. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. Edic. Edit. Pax-México. México, 1985. pg. 590.
17. MOUSKHELI, M. Teoría jurídica del Estado federal. tr. del francés por Armando Loza y Ros del Francés. México Editorial Mexicana. México, 1981. pg. 363.
18. NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. 7ª. Edic. Edit. Themis. pg. 557.
19. O'GORMAN, Edmundo. Breve historia de las divisiones territoriales. Edit. Polis. México, 1937. pg. 262.
20. PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1993. pg. 285.
21. PODESTA COSTA, L. A. y José María Ruda. Derecho Internacional Público I. 5ª. Edic. Edit. tipográfica. Argentina, 1976. pg. 656.
21. Q. WILSON, James. El gobierno federal de los Estados Unidos. tr. del inglés por Juan Navez Ruiz. Edit. Limusa. México, 1991. pg. 461.
22. REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional Público II. Derecho de los Tratados. Edit. Tecnos. Madrid, España, 1987. pg. 550.
23. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 9ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1992. pg. 798.
24. SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Mas actual mexicana de editores, S.A. de C.V. México, 1997. pg. 456.
25. SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. 10ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1991. pg. 652.
26. STAMMEN, Theo. Sistemas Políticos Actuales. Edic. Guadarrama. Madrid España, 1976. pg. 294.
27. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1997. 20ª. Edic. Edit. Porrúa. pg. 1179.
28. TOINET, Marie-France. El sistema político de los Estados Unidos. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pg. 522.

#### LEGISLACION CONSULTADA

29. CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. Modesto Seara Vázquez. 17ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1998. pg. 423-453.

30. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comité de la H. Cámara de Diputados. XL Legislatura. Tomo 54.
31. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 134ª. Edic. Edif. Porrúa. México. 2001. pg. 149.
32. CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS. Diario Oficial de la Federación. Tomo CCXXVII. No. 31. México. Viernes 14 de febrero de 1974. pg. 40.
33. CONVENCION SOBRE DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESTADOS. Senado de la República. Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo VI. 1933-1937. pg. 790.
34. ESTATUTO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Modesto Seara Vázquez. 17ª. Edic. Edit. Porrúa. México, 1998. pg. 453-475.
35. LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON NOTAS EXPLICATIVA. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos. pg. 59.
36. LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXXIV. No. 2. México. martes 4 de enero de 1994. pg. 96.
37. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Legislación de la Administración Pública Federal. Edic. Delma, México, 2001. pg. 682.
38. LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS. Publicaciones Electrónicas. Legislación Federal. pg. 4.

#### HEMEROGRAFIA

39. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS. Diario de debates del Senado de la República. Núm. 20. 6 de diciembre de 1991. pg. 71-73.
40. FRAGA IRIBARNE, Manuel. El control de las relaciones internacionales por el Senado norteamericano. Revista española de derecho internacional. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Vol. IV. Núm. 2. Madrid, España, 1951. pg. 820.
41. KARSON, Emile. La ratificación de tratados con referencia a la práctica de los Estados Unidos. Revista jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Vol. XXVI. Núm. 2 Nov-Dic, 1959. San Juan de Puerto Rico. pg. 177-185.
42. NEUMANN, Roberto G. La influencia del sistema federal en las relaciones exteriores de los Estados Unidos de América. Revista española de derecho Internacional. Vol. VII. Núm. 2-3. Madrid España, 1954. pg. 803.

## JURISPRUDENCIA

43. "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. Octava Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII. Marzo de 1991. Tesis: 3º/J.10/91. Página: 56. Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, Constitucional, tesis 186, página 185. Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugu Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.
44. "SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCIÓN. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: 40 Primera Parte. Página: 45. Genealogía: Informe 1972, Primera Parte, Pleno, página 360. Amparo en revisión 2670/69. Eduardo Anaya Gómez y Julio Manrique. 25 de abril de 1972. Mayoría de dieciséis votos. Disidente. Ezequiel Burguete Farrera. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro. "SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
45. "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

