

50



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

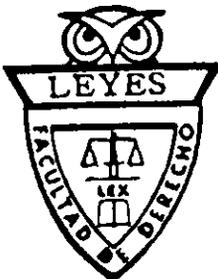
LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL ANTE LOS
TRATADOS INTERNACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN FRANCISCO RUBEN AVILA VIVEROS



281665

ASESOR: LIC. BENITO MEDINA LIMON

MEXICO, D.F.

JUNIO DEL 2000



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JUAN FRANCISCO RUBEN AVILA VIVEROS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL ANTE LOS TRATADOS INTERNACIONALES", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Benito Medina Limón, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Medina Limón en oficio de fecha 17 de marzo del 2000, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 13 del 2000.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

lrm.

CD. UNIVERSITARIA A 17 DE MARZO DEL 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO.
U.N.A.M.

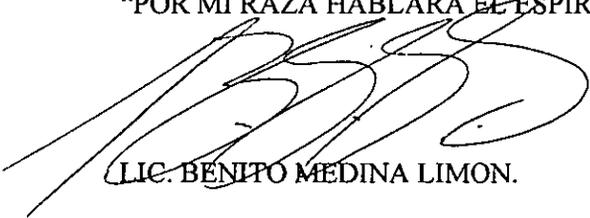
ESTIMADO MAESTRO:

Por medio de la presente me es grato comunicar a usted que he concluido satisfactoriamente la dirección que usted me encomendara de la tesis profesional que para optar por el título de Licenciado en Derecho presenta el compañero JUAN FRANCISCO RUBEN AVILA VIVEROS, bajo el título "LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL ANTE LOS TRATADOS INTERNACIONALES".

La monografía de referencia, elaborada bajo mi dirección constituye una investigación seria sobre el tema, por lo que considero que la misma, reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente reglamento de exámenes profesionales.

Sin más por el momento, reitero a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



LIC. BENITO MEDINA LIMON.

A ti mamá, con cariño y admiración:
por tu apoyo, consejos y motivación
para salir adelante, gracias.

A mi padre, con gratitud.

A ti Alicia, por tu cariño y comprensión.

A ti Karen, por ser la alegría de mi vida.

A mi Abuelita Cuquita, a quien
siempre recordaré.

Al Doctor Francisco Venegas Trejo, por su valiosa ayuda en la elaboración de esta investigación.

Al maestro Benito Medina Limon, mi asesor de tesis, por la atención brindada para concluir este trabajo.

A los Licenciados Gloria Medina Grijalva, Enrique Ortega Arenas y Claudia Leticia Ortega Medina, por brindarme su ayuda, y ejemplo de tenacidad en el trabajo.

A mis familiares y amigos, de quienes recibí apoyo moral y espiritual, para la conclusión de este trabajo, mil gracias.

CAPÍTULO TERCERO. LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

I. El Ejecutivo Federal y su facultad para celebrar Tratados Internacionales.....	69
II. Principios constitucionales para la concertación de Tratados Internacionales.....	75
III. Limitaciones constitucionales en México para celebrar Tratados Internacionales.....	82
IV. Aprobación de los Tratados por parte del Senado.....	87
V. Ley sobre la Celebración de Tratados.....	94
VI. Los sujetos obligados por los Tratados Internacionales.....	97

CAPÍTULO CUARTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 Y LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

I. Interpretación doctrinal.....	102
II. Interpretación jurisprudencial.....	114
III. La inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales.....	119
IV. Procedencia del juicio de amparo, ante los Tratados Internacionales.....	125
Conclusiones.....	131
Bibliografía.....	134
Legislación.....	137
Jurisprudencia.....	137

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL ANTE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Introducción.

I

CAPÍTULO PRIMERO. LA REGULACIÓN HISTÓRICO- CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN.

I.	Constitución de Cádiz de 1812.....	2
II.	Constitución de Apatzingán de 1814.....	6
III.	Constitución Federal de 1824.....	10
IV.	Constitución Centralista de 1836.....	14
V.	Bases Orgánicas de 1843.....	17
VI.	Acta de Reformas de 1847.....	19
VII.	Constitución Federal de 1857.....	20
VIII.	Constitución de 1917.....	24
IX.	Reforma de 1934.....	27
X.	Reforma de 1943.....	28

CAPÍTULO SEGUNDO. LA CONSTITUCIÓN, SU SUPREMACÍA Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

I.	La Constitución Política.....	30
A)	Concepto e importancia.....	30
B)	Estructura de la Constitución Mexicana.....	34
C)	La distribución de funciones del Estado.....	37
D)	Definición del principio de división de poderes.....	41
E)	La jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano.....	44
II.	La Supremacía Constitucional.....	47
A)	Concepto.....	47
B)	La soberanía constitucional.....	50
C)	Distinción entre supremacía y soberanía constitucional.....	52
D)	La supremacía de nuestra Constitución.....	54
III.	Los Tratados Internacionales.....	56
A)	Teorías Monista y Dualista sobre las relaciones del Derecho Internacional y el Derecho Interno.....	57
B)	Concepto de Tratado Internacional.....	60
C)	Finalidad de la concertación de los Tratados Internacionales.....	63
D)	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.....	65

INTRODUCCIÓN

En la actualidad existe una tendencia orientada hacia dar mayor importancia al Derecho externo o internacional sobre el interno o nacional, sin embargo, considero que debe prevalecer la supremacía constitucional proclamada en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, por consiguiente, estimo necesaria la presente investigación en donde se estudia concretamente la supremacía constitucional ante los tratados internacionales.

Para tal efecto, es pertinente considerar la regulación histórico-constitucional del principio de supremacía de la Constitución Mexicana, tomando en cuenta las diversas Leyes Fundamentales que han existido en nuestro territorio nacional. Naturalmente, también resulta obligado tratar los conceptos elementales que giran en torno de la Constitución, su supremacía y los tratados internacionales.

Los capítulos principales de esta investigación se concentran, uno de ellos, a los tratados internacionales como parte integrante del sistema jurídico mexicano, mientras que el otro capítulo se refiere a la interpretación del artículo 133 de nuestra Carta Magna y la supremacía constitucional. Evidentemente, se incluye tanto la interpretación doctrinal como la jurisprudencial para tener una comprensión más amplia no solamente de la supremacía constitucional sino de los tratados internacionales, mismos que pueden ser declarados inconstitucionales siempre que no estén de acuerdo con nuestra Ley Fundamental.

El objetivo de la presente investigación es confirmar el principio de la supremacía constitucional, para que el orden jurídico mexicano de carácter interno no se vea afectado por influencias externas, especialmente cuando se celebran tratados o convenciones con otros países.

CAPÍTULO PRIMERO

LA REGULACIÓN HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

Antes de referimos a los antecedentes del principio de supremacía constitucional dentro de nuestro territorio nacional, mencionaremos algunos de los más importantes que se dieron en otras épocas y lugares. Así, tenemos primeramente el “Ghaphe Paranomon” surgido en Grecia, consistente en la acusación criminal en contra de los ciudadanos que aprobaran una ley que se considera contraria a la Constitución.

Por otro lado, existió el “Instrumento o Government Inglés” de 1653, mediante el cual se determinó que en todo gobierno debe existir una Constitución, según relata el profesor Héctor Fix-Zamudio, quien agrega que en Francia, en el siglo XVIII, surgió la “**Haras Impuissance, cuando el rey violaba las leyes constitucionales del reino y si realizaba actos contra esas leyes, estas eran nulificadas.**”¹

Todo lo anterior daba a entender que por encima de cualquier autoridad y disposición debe existir una Constitución, misma que es imprescindible para cada gobierno. Además, los actos que se realizaran en contra de ella daban lugar no sólo a su nulidad, sino a sanciones penales.

¹ FIX ZAMUDIO, Héctor. La Defensa de la Constitución. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo II. Número 3. México. 1967. p. 140.

Por último, en América del norte encontramos que la supremacía de la ley inglesa estaba por encima de las leyes que tenían las colonias norteamericanas, las cuales eran válidas sólo en su territorio, siempre y cuando no estuvieran en contra de la ley inglesa. Sin embargo, ya independizadas las colonias se estableció que:

“la Constitución es la ley superior del orden jurídico, que todo acto legislativo contrario a la Carta Magna es inexistente, que los tribunales deben negarse a aplicar la ley que pugne contra la norma fundamental y que si el tribunal aplica una norma contraria a la Constitución se quiebra el fundamento de las constituciones escritas.”²

La Constitución norteamericana estableció el principio de la supremacía constitucional, mismo que también se establecería en nuestra Ley Fundamental, pero antes de hacer referencia a la Constitución mexicana vigente es oportuno considerar los antecedentes previos dentro de los cuales incluiremos lo concerniente a los Tratados Internacionales, por ser parte de nuestro tema al estar mencionados en el artículo 133 constitucional, relativo a la supremacía de la Constitución.

I. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

La Constitución española de Cádiz, denominada “Constitución Política de la Monarquía Española”, fue expedida por las Cortes de Cádiz; promulgada el 19 de marzo de 1812 y en la nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Fue suspendida por el Virrey Venegas y poco después, restablecida por Calleja al

² Cit. por CARPIZO, Jorge. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. Año. XV. Número 46. Enero-Abril de 1983. UNAM. México. pp. 15 y 16.

siguiente año en algunas de sus partes. Más tarde fue desconocida por Fernando VII el 4 de marzo de 1814.

El propio Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz, en el mes de marzo de 1820, como resultado del levantamiento de Riego. En México, el Virrey de Apodaca la juró el 31 de mayo de 1820, ya que en tanto Campeche como Veracruz se adelantaron a prestarle adhesión.

Incluimos ésta Constitución porque rigió durante el movimiento preparatorio de emancipación, además por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales y la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado mexicano.

Los antecedentes que encontramos dentro de la Constitución de Cádiz no se refieren tanto a la supremacía constitucional, sino más bien a la celebración de tratados, mismos que tienen relación directa con nuestro tema. Así, tenemos que el Título III, capítulo VII, trata de las facultades de la Cortes, entre las cuales el artículo 131 señala la de aprobar, antes de su ratificación, los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.

Por su parte, el capítulo I del Título IV, al tratar de la inviolabilidad del rey y de su autoridad, dispone en el artículo 171 que además de la prerrogativa que le compete de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde como principales, las facultades siguientes:

“Tercera: Declarar la guerra, y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.”³

Naturalmente, para cumplir las funciones anteriores, especialmente la primera, misma que implica la celebración de tratados, se requiere la intervención de las Cortes, lo que se corrobora con el artículo 172, en donde se precisaban las restricciones de la autoridad del rey, siendo una de ellas la de no poder hacer alianza, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes. Así mismo, tampoco puede obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento antes mencionado.

Cabe señalar que el capítulo VII del propio Título IV, del ordenamiento constitucional en cuestión, relativo al Consejo del Estado, establecía en su artículo 236 que dicho Consejo era el único que oiría los dictámenes del rey en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

Se aprecia que dentro de esta Constitución, la concertación de tratados internacionales se llevaba a cabo por medio de las facultades que se le otorgaban al rey, quien además intervenía en la elaboración de la legislación interna y en lo relacionado a procurar la paz, dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias,

³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1980. pp. 80 y 81.

extranjeras, pero requiriéndose en todo caso que los tratados fueran aceptados y aprobados por las Cortes.

En efecto, las Cortes tenían la facultad de aprobar, antes de su ratificación, los tratados, por consiguiente, a ellas les correspondía una función muy importante en cuanto a la formación del Derecho interno, especialmente el que sería parte del orden jurídico de mayor jerarquía, después de la Constitución.

Ahora bien, es importante el presente antecedente histórico, ya que permite hacer algunas comparaciones con nuestro actual sistema constitucional en materia de celebración de tratados internacionales, en donde encontramos lo siguiente: mientras el rey realizaba los tratados con otras naciones, en la actualidad corresponde al Ejecutivo realizar de igual forma esa misma función. Por lo que respecta a su aprobación y validez, las Cortes tenían esa facultad, en cambio, en nuestra Constitución dicha facultad se le otorga al Senado de la República.

Podemos observar claramente, que cuando un representante de la nación (rey o Presidente de la República) lleve a cabo la concertación de un tratado internacional, no es su decisión total la que impera, ya que requiere de la aprobación de otra institución, que represente al pueblo (las Cortes de Cádiz o el Senado de la República en su caso), la cual, por medio de sus integrantes, decide si el tratado es aprobado, reformado o desechado, según la conveniencia que pueda traer a sus representados, buscando siempre el beneficio de éstos.

Cabe resaltar la importancia que tuvo la Constitución de Cádiz de 1812, la cual constituye un antecedente no sólo para las Constituciones mexicanas, sino para otras del continente americano, según lo señala el maestro Ernesto de la Torre Villar, quien afirma que dicha Constitución sirve **“de antecedente inmediato de muchas de las constituciones hispanoamericanas de los primeros años. La elaborada en Apatzingán no podía escapar a esa realidad. Varios de sus capítulos, principalmente los relativos al proceso electoral, muestran enorme semejanza.”**⁴

Corresponde precisamente tratar ahora los antecedentes constitucionales que empezaron a darse en la incipiente nación mexicana, en donde tenemos primeramente a la Constitución de Apatzingán, en la cual si existe un precedente de lo que es el vigente artículo 133 constitucional.

II. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Esta Constitución se conoció con el nombre de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 y tuvo como base los 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, conocidos como “Sentimientos de la Nación”, mismos que fueron expedidos el 14 de septiembre de 1813.

⁴ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. Segunda edición. UNAM. México. 1978. p. 83.

Como antecedente principal dentro de la Constitución en comento, tenemos que el Capítulo XXI, relativo a la observancia de este Derecho, establecía en su artículo 237 lo siguiente:

“Entretanto que la Representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare o sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare.”⁵

El capítulo antecedente a que hace mención este artículo, se refiere a la Representación nacional y a las funciones del Supremo Gobierno, dentro de las cuales resaltaba lo concerniente a la Constitución permanente que debía expedirse, pero si no se hacía, entonces el Decreto en cuestión adquiriría el carácter de supremacía constitucional, toda vez que debía observarse inviolablemente y no se admitían reformas a los preceptos relativos a la forma de gobierno.

Por otro lado, en cuanto a los antecedentes aplicables a la celebración de tratados internacionales, encontramos que el capítulo VIII, al tratar las atribuciones del Supremo Congreso, el artículo 108 señalaba que le pertenecían de manera exclusiva las de decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz, así como las que deben regir para ajustar lo tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados.

⁵ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 57.

Debe considerarse que el Supremo Congreso equivalía a lo que ahora es el Poder Legislativo Federal, por lo que resultaba apropiado someter a la aprobación de dicho Congreso los tratados que se celebraran con otras naciones, tomando en cuenta que los mismos eran básicamente para la alianza o en materia de comercio.

Naturalmente, quien celebraba los tratados era el Supremo Gobierno, al cual le correspondía privativamente, de acuerdo con el artículo 159, celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, entendiéndose con sus gabinetes las negociaciones que ocurran, por si o por medio de los Ministros Públicos de que habla el artículo 104 (relativo a los Ministros Públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones); los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se traten asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuanta oportuna al mismo Congreso.

Es necesario comentar que el Supremo Gobierno se integraba con tres individuos, quienes eran iguales en autoridad y alternaban por cuatrimestres en la presidencia, por lo tanto, podemos decir que el Ejecutivo de aquel entonces no se depositaba para su ejercicio en un solo individuo, sino que había un órgano colegiado, pero no actuaba de manera conjunta ya que el gobierno se ejercía por algunos meses y de acuerdo al sorteo que inicialmente se hacía para saber el orden correspondiente a cada uno de los integrantes del Supremo Gobierno.

No obstante, debemos resaltar que para celebrar tratados internacionales, los principios esenciales eran sometidos al estudio y aprobación del Supremo Congreso el cual estaba formado de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad, existiendo un presidente y un vicepresidente, elegidos por suerte cada 3 meses, sin sortearse los diputados que obtuvieron esos cargos en ocasiones pasadas.

Cabe mencionar que el Supremo Congreso tenía un trato de majestad y sus integrantes el carácter de excelencia, durante el tiempo de su diputación. El Congreso era el encargado dentro del ámbito internacional de mantener la paz, ajustar tratados de alianza y comercio en el exterior, así como aprobar antes de su ratificación los tratados. De este modo el Supremo Congreso decidía sobre la celebración de los tratados internacionales del México independiente con otras naciones.

Respecto a la Constitución que nos ocupa, Emilio O. Rabasa comenta lo siguiente:

“La Constitución de Apatzingán no estuvo en vigor un solo día; sin embargo, fue un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia. Contuvo dos elementos sobresalientes: el artículo 5º, al fijar que ‘la soberanía reside originariamente en el pueblo’, esto es, el entonces revolucionario concepto de ‘soberanía popular’, y, asimismo, el haber establecido de manera expresa en el capítulo V, los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.” ⁶

⁶ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. Primera reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1997. p. 13.

Es notable que en la Constitución de Apatzingán se haya establecido el principio de soberanía popular, mismo que resulta básico para después tratar lo relativo a la supremacía constitucional, principio que aun cuando no fue expresa y ampliamente establecido en la Ley Fundamental en cuestión, no deja de tener el mérito que le corresponde al señalar como punto esencial la soberanía nacional.

III. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Antes de considerar la Constitución Federal de 1824 es pertinente mencionar otro antecedente del artículo 133 constitucional, mismo que lo encontramos en los artículos 1º y 2º del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822. Cabe señalar que estos artículos no influyeron en ninguna de las diversas Constituciones que han existido en nuestro país.

El primero de los artículos invocados disponía que desde la fecha en que se publicara el Reglamento quedaba abolida la Constitución española en toda la extensión del imperio. De manera complementaria el artículo 2º agregaba lo siguiente:

“Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia.”⁷

⁷ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 126.

Podemos observar que este Reglamento tiene como característica el pensamiento de Morelos, destinado a regir el futuro de una nación libre e independiente, y aboliendo en todo el imperio de la Constitución española. Sin embargo, lo más sobresaliente era que el propio Reglamento, las leyes, órdenes y decretos que se expidieren con motivo de la independencia formarían una especie de Ley Suprema en toda la nueva nación. De cualquier manera, éstas disposiciones carecieron de vigencia.

La que si tuvo validez y plena vigencia fue la Constitución aprobada por el Congreso, el 3 de octubre de 1824, con el título; "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", firmada el 4 de octubre por el Ejecutivo y publicada al siguiente día con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", misma que estuvo en vigor hasta 1835.

Previo a la Constitución que nos ocupa, se expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, cuyo artículo 24 debe resaltarse toda vez que contenía una idea del principio de supremacía constitucional al disponer que las Constituciones de los Estados no podían oponerse a ésta Acta ni a lo que estableciera la Constitución general, es decir, ésta última tendría mayor jerarquía dentro del orden jurídico nacional.

En concordancia con esto tenemos que en la Constitución Federal de 1824, el Título VI, relativo a los Estados de la Federación, la Sección Segunda se refería a las obligaciones de los Estados, precisando en el artículo 161 la siguiente:

“III.- De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.”⁸

Es evidente que la norma anterior constituye un antecedente claro del vigente artículo 133 constitucional, y aún cuando no se hace referencia expresa a la supremacía de la Constitución, resulta obvio que sobre todas las leyes estaría precisamente la Constitución, seguida de las leyes generales de la Unión (federales) y de los tratados internacionales. Como puede apreciarse, el artículo 161 en comento estableció el mismo orden previsto en el numeral 133 de nuestra actual Carta Magna.

En cuanto a la celebración de tratados internacionales correspondía al Congreso General una gran actividad a este respecto, según se deduce del artículo 50 de la Constitución de 1824, en donde se establecían las facultades exclusivas del Congreso, entre las cuales estaban las siguientes:

“XI.- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlas para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.”⁹

⁸ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 191.

⁹ Ibidem. pp. 174 y 175.

Es interesante notar que el contenido de los tratados internacionales ya no se limitaba a cuestiones de comercio o de alianza, sino que se amplía mucho más al incluir tratados de "amistad", mismos que permitirían diversas relaciones con otras potencias, contemplándose también la celebración de concordatos con la silla apostólica.

No obstante lo anterior, quien dirigía las relaciones exteriores y celebraba los tratados era el titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación. Al respecto, el artículo 110 de la Ley Fundamental que nos ocupa señalaba las atribuciones del Presidente, entre las cuales estaba la que sigue:

"XIV.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros: mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General."¹⁰

Aún en esta norma se sigue haciendo mención al Congreso General, en virtud de que él desempeñaba la función de aprobar los tratados internacionales, lo que pone de manifiesto su decisiva intervención sobre la materia.

Finalmente, conviene destacar un precepto que se encuentra en el título VIII, sección única, denominada: "De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva". Nos referimos al artículo 171 en donde se disponía que jamás se podrían reformar los artículos de esta Constitución y del acta constitutiva que

¹⁰ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 183.

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.

En esta norma más que supremacía se estableció la irreformabilidad de la Constitución, lo que de todas maneras destaca el alto grado jerárquico que se le concedió no sólo a la Constitución Federal de 1824, sino también al Acta Constitutiva del mismo año, toda vez que no se admitían reformas que alteraran los principios básicos establecidos, como la libertad y la independencia mexicana.

IV. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

En virtud de que la Constitución de 1824 motivó algunos descontentos y desórdenes, por ejemplo, respecto a la forma de elegir al presidente y al vicepresidente, y en donde este último generalmente se convertía en un opositor del presidente, en consecuencia, se buscó el establecimiento de un régimen centralista, además porque hubo quienes se opusieron al sistema federal como lo hizo don Antonio López de Santa Anna. Por lo tanto, surgió una nueva Constitución con tendencia centralista.

Para tal efecto, el Congreso Ordinario se erigió en Constituyente a través de la Ley de 9 de septiembre de 1835, expedida por el propio Congreso. Con dicho ordenamiento se reasumían todas las atribuciones, tanto comunes como peculiares de cada Cámara, además, se suspendían diversos artículos de la Constitución de 1824. En ese tiempo se

presentaron dos proyectos ante el Congreso para establecer una nueva organización con clara tendencia centralista, todo ello dio lugar a la Constitución de las Siete Leyes, que se fue promulgando sucesivamente, iniciándose el 15 de diciembre de 1835. No obstante, su mayor contenido se expidió en el año de 1836, mismo que se le asigna a la Ley Fundamental que nos ocupa.

Estrictamente hablando no existen antecedentes, en la Siete Leyes, de la supremacía constitucional, solamente encontramos algunas disposiciones relativas a la celebración de tratados internacionales, a los cuales se supone que se les ubicaba en un lugar de cierta jerarquía por quienes intervenían para su concertación.

En este sentido tenemos que de conformidad con el artículo 44 correspondía al Congreso General, de manera exclusiva, aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras y los concordatos con la silla apostólica.

Por otro lado, al regularse la organización del supremo Poder Ejecutivo, se dispuso que dentro de las atribuciones del Presidente de la República estaba la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

Consecuentemente, se siguió el mismo criterio de ser el Ejecutivo quien celebraba el tratado internacional, pero correspondía al Congreso General decidir

sobre su aprobación. Este principio prevalece hasta nuestros días, en donde intervienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la plena validez de un tratado internacional.

Debe mencionarse que en las Siete Leyes se buscó más el establecimiento del centralismo y se procuró favorecer a las clases privilegiadas.

“En efecto, la primera de las constituciones centralistas de esta época: la de 1836, no significa, en esencia, sino la consolidación de la situación de las clases privilegiadas. El criterio antiigualitarista en el que está aquélla fincada se halla sancionado no solamente por la acentuación de tratamientos especiales a clero y milicia, y por el hecho de que, en crecido número, tanto unos como otros figurasen en la propia carta fundamental entre los consejeros del presidente, sino atendiendo, fundamentalmente, al absurdo requisito de *riqueza* como obligación impuesta al mexicano; pues si expresamente se exigía a éste poseer una determinada renta anual para alcanzar la categoría de ciudadano, en tanto más elevada era la que debería percibir, para poder desempeñar los principales cargos públicos; mil quinientos pesos anuales para ser diputado, dos mil quinientos para ser senador, y quien aspira a la titularidad del Ejecutivo no podía percibir menos de cuatro mil, ¿como si la calidad y capacidad de las personas dependiera de sus rentas!”¹¹

Es fácil percibir que en lugar de regular los diversos aspectos fundamentales sobre la nación, se contemplaron situaciones absurdas como establecer requisitos pecuniarios para ser electo a un cargo público. Hubiera sido preferible enfatizar lo concerniente a las atribuciones de los integrantes del Poder, pero sobre todo dejar claro el alto grado jerárquico de la Ley Fundamental. Como esto no se hizo fue breve la vigencia del

¹¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Segunda reimpresión. Editorial Pac. México. 1986. p. 58.

ordenamiento constitucional en cuestión, aunque dio lugar a otra Constitución también centralista.

V. BASES ORGÁNICAS DE 1843.

La existencia de Constituciones de tipo centralista, como la que consideraremos ahora, se debió a la lucha interna entre liberales y conservadores, aunque cabe mencionar que dentro de estos últimos empezaron a surgir divisiones. En relación con esto, el maestro Felipe Tena Ramírez comenta lo siguiente:

“El 23 de diciembre de 42 el presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Varios de los nombrados no aceptaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Múzquiz, Juan Rodríguez Puebla y el obispo de Michoacán D. Juan Cayetano Gómez de Portugal, quien desde 24 se había manifestado federalista.”¹²

Con una tendencia centralista surgieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843, las cuales se caracterizaron por ser antidemócratas, además se imprimió un sentido aristocrático reflejado en varias de sus disposiciones, mismas que establecían beneficios a la clase alta, en lugar de concentrarse en los aspectos medulares como los de supremacía constitucional, por consiguiente, podemos anotar desde ahora que en esta Ley

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 403.

Fundamental no encontramos alguna disposición concreta que represente un antecedente directo en relación con nuestro tema.

Las únicas normas que conviene resaltar están referidas a la celebración de los tratados internacionales. Así, encontramos que en el artículo 66, relativo a las facultades del Congreso, se incluían las de aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras, así como aprobar los convenios y tratados de paz.

De lo anterior se deduce que los tratados eran celebrados por el Ejecutivo, lo cual, efectivamente lo corroboraba el artículo 86, mismo que precisaba las obligaciones del Presidente, entre las cuales estaba la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

Como en las Constituciones precedentes, las Bases Orgánicas siguieron el mismo sistema de otorgar al Ejecutivo la facultad de celebrar los tratados internacionales, pero en todo momento correspondería al Poder Legislativo, en este caso al Congreso, la aprobación de dichos tratados, mismos que podían celebrarse en relación con diversas materias, entre las cuales se mencionaban de manera concreta las de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y, aunque no se precisara, se incluían las negociaciones comerciales.

VI. ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El “Acta Constitutiva y de Reformas” fue sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año. Mediante ella se restablece la vigencia de la Constitución Federal de 1824, por lo que reitera las facultades del órgano Ejecutivo y del Legislativo que dicha Constitución consagró respecto a la celebración de tratados internacionales.

Del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la Ciudad de México el 5 de abril del mismo año, surgió el artículo 30, mismo que por su contenido se reproduce literalmente:

“Publicada esta Acta de reformas, todos los poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los Estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus poderes.”¹³

El precepto anterior es muy importante en virtud de que constituye un antecedente claro de la supremacía constitucional, al disponer que todos los poderes públicos se arreglarán, es decir, se sujetarán a lo que establecía el Acta de Reformas, lo cual significaba que la misma estaba por encima de cualquier otro ordenamiento y de cualquier

¹³ XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. México. 1967. p. 939.

autoridad, siendo ésta la idea central que sobresale dentro del principio de supremacía de la Constitución.

Es oportuno aclarar que dentro del Acta de Reformas de 1847 no existió mención alguna para la concertación de tratados internacionales entre nuestra nación y otros países, lo que quedó bien claro fue la soberanía nacional y algunos aspectos básicos de nuestra independencia, según se confirma con el artículo 29, el cual establecía que en ningún caso se podrán alertar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los Estados.

VII. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Antes de que se expidiera la Constitución de 1857 continuaban algunos problemas que motivaron el cambio de Ley Fundamental, toda vez que había prevalecido el sistema centralista y con él los constantes conflictos entre liberales y conservadores, aunque ya con el Acta de Reformas de 1847 se había restablecido el sistema federal, además, en medio de esa situación resplandecieron algunos personajes que integraron el Congreso Constituyente de 1856-1857.

En cuanto a esto, Emilio O. Rabasa dice que:

“El Constituyente de 1856-1857 ha sido el más ilustrado de nuestra historia política. Sobrepasó al de 1824 que había contado con el acervo cultural de, entre otros, Miguel Ramón Arizpe y Servando Teresa de Mier. Los dos

-1824 y 1857- excedieron al constituyente norteamericano de Filadelfia, cuya única 'gloria' intelectual había sido Benjamín Franklin.”¹⁴

Entre los destacados diputados que integraron el Congreso Constituyente de 1856-1857 estaban: Valentín Gómez Farias, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Ignacio Luis Vallarta, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez y José María Mata. Lo anterior basta para apreciar que hubo ilustres juristas y personalidades que favorecieron en mucho al constitucionalismo mexicano.

No cabe duda que la Constitución de 1857 es una de nuestras Leyes Fundamentales de mayor trascendencia debido a los principios que se consagraron, derivados del liberalismo que giró en torno de dicho documento político, además, fueron destacadas personalidades, como ya se mencionó, las que intervinieron en la elaboración de esta Constitución.

En cuanto a su origen, la Comisión de Constitución debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, cuya labor encomendada fue la elaboración del dictamen. Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez comenta lo siguiente:

“El dictamen, que comprendía la parte expositiva y el proyecto de Constitución, fue firmado por cinco comisionados propietarios y dos suplentes: Arriaga, Yáñez, Guzmán, Escudero y Echánove, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata. De ellos, Escudero lo suscribió ‘a reserva de votar contra diversos puntos capitales’. Olvera presentó un voto particular. No lo firmaron ni expresaron nada al respecto, Ocampo, Romero Díaz y Cardoso. El presidente de la comisión formuló a su vez un voto particular, del que

¹⁴ RABASA, Emilio O. op. cit. p. 67.

conoció la asamblea en su sesión del 23 de junio. El 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido por 93 votos contra 5. Al día siguiente se inició la discusión de los artículos en particular.”¹⁵

Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República mexicana, hizo saber que el Congreso Extraordinario Constituyente decretó que los representantes de los Estados, del Distrito Federal y de los territorios que componen la República de México, basados en el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, reformado en Acapulco el 11 del mismo mes y año y por la convocatoria del 17 de octubre de 1855, para constituir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular y decreta la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

En esta Ley Fundamental se establece de una manera clara y expresa el principio de supremacía constitucional, contenido en el Título VI, referente a las “Previsiones Generales”. Concretamente, fue el artículo 126 el que dispuso lo siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”¹⁶

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 596.

¹⁶ Cit. por TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. p. 627.

Este precepto constituye el antecedente directo de nuestro actual artículo 133 constitucional, en donde se hace referencia a “la Ley Suprema de toda la Unión”, misma que incluye en el nivel jerárquico más alto a la Constitución y enseguida se alude a las leyes federales y a los tratados internacionales.

En relación con estos últimos, tenemos que el artículo 85 de la Constitución de 1857, al establecer las facultades y obligaciones del Presidente, incluye entre ellas la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso General.

Por su parte, el artículo 72 disponía que El Congreso tenía entre otras facultades la de aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo. En este caso dicho Congreso se integraba con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Consecuentemente, correspondía a los diputados la aprobación de los tratados internacionales. En cambio, en la actualidad esa aprobación recae en el Senado de la República, es decir, ya no son diputados sino son los senadores quienes tienen la facultad de aprobar los tratados, según lo señalan los artículos 133 y 76, fracción I, de nuestra Constitución Política vigente.

CONSTITUCIÓN DE 1917.

Respecto al origen de nuestra Carta Magna vigente tenemos que don Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente por medio de dos Decretos fechados el 14 y el 19 de septiembre de 1916. Ante esto, el Congreso debía reunirse inicialmente con el propósito de reformar la Constitución de 1857, pero el resultado fue no una reforma sino una nueva Ley Fundamental. Las labores del Congreso empezaron el 1º de diciembre y terminaron el 31 de enero de 1917.

Para mayor detalle cabe decir que el día de la apertura de sesiones fue de mucha solemnidad, en donde Venustiano Carranza presentó su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, mismo que provocó la inconformidad de muchos Constituyentes, razón por la cual decidieron promulgar una nueva Constitución que recogiera los ideales revolucionarios, especialmente en materia laboral y agraria.

El Congreso Constituyente de Querétaro contó con algunos personajes que dieron realce a nuestra Constitución vigente, entre ellos estuvieron Manuel Aguirre Berlanga, Alfonso Herrera, Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Hilario Medina, Alfonso Cravioto, Estaban B. Calderón y Heriberto Jara.

La Constitución de 1917 ha sido considerada como una Ley Fundamental de mucha trascendencia no sólo en nuestro país sino a nivel mundial, debido al profundo contenido social que la caracteriza, además porque contó con disposiciones muy precisas y completas sobre diferentes aspectos, incluyendo el que nos ocupa.

Efectivamente, se consagra el principio de supremacía constitucional, mismo que lo encontramos regulado en el Título Séptimo, referente a las “prevenciones generales”, siendo el artículo 133 el que establece este principio en el siguiente texto original:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”¹⁷

De acuerdo con este precepto, se establece que dentro del orden jurídico la Constitución tiene el carácter de superior, es decir, ocupa el rango más alto, por consiguiente, tanto las Constituciones locales, como las leyes federales y los tratados internacionales deben ajustarse a las disposiciones de nuestra Carta Magna. Esto es un aspecto esencial del principio de supremacía constitucional, en donde encontramos no sólo la norma de mayor jerarquía, sino que la misma constituye el fundamento para las demás disposiciones legales.

Por lo que respecta a la celebración de los tratados internacionales encontramos que ésta corresponde al Presidente de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo, 89, fracción X, que precisa la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Congreso. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios

¹⁷ Cit. por XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. p. 941.

normativos: 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 el texto original de la Constitución Política de 1917 se conservó el criterio de que los tratados debían ser aprobados por el Congreso, lo cual fue motivo de reforma ya que en 1934 se precisó en el artículo 76, fracción I, de la propia Constitución que es una facultad exclusiva del Senado la de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras. Naturalmente, sin este requisito no podrán existir válidamente los tratados internacionales que se celebren.

Es indudable que el artículo 133 constitucional consagra el principio de supremacía constitucional, lo cual ha sido confirmado por nuestro máximo tribunal en diferentes criterios, entre los cuales resaltamos lo siguiente:

“Al interpretar este artículo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el principio de la supremacía de la Constitución y el deber de las autoridades de regirse por sus dictados, aunque para ello incurran en desobediencia de la legislación secundaria.”¹⁸

El precepto constitucional que nos ocupa ha sido motivo de una reforma constitucional, misma que sin alterar la esencia de la supremacía de la Constitución

¹⁸ Cit. por XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. p. 938.

aclaró algunos aspectos en torno a los tratados internacionales, como lo veremos con más detalle en el apartado siguiente.

IX. REFORMA DE 1934.

El artículo 133 de nuestra Constitución Política fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934, el cual se encuentra en vigor y establece:

“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.”

Comentando la reforma al precepto que nos ocupa, el profesor Alonso Gómez-Robledo Verduzco dice que:

“Esta reforma –innecesaria- que fue presentada ante la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, se aprobó sin que hubiera mediado discusión ni en lo general, ni en lo particular; ocurriendo de igual forma al ser turnada a la Cámara de Diputados, quien la aprobó por unanimidad.”¹⁹

¹⁹ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Comentarios al Artículo 133 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo II. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 1357.

El hecho de considerar innecesaria la reforma al artículo en comento se debe a que solamente se introdujeron algunos cambios terminológicos, es decir, sólo se modificaron unas expresiones referidas a los tratados internacionales, sustituyendo la frase de “hechos y que se hicieren” por la expresión más técnica de “celebrados y que se celebren”; además, se precisó que los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución, para que de esa manera pudieran ser considerados como parte de la Ley Suprema de toda la Unión. Finalmente, se dejó claro que los tratados deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso, sino del Senado, lo que concuerda con el artículo 76, fracción I de la Constitución.

No obstante lo anterior si es significativo el hecho de precisar que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la Constitución, pero le dio mayor sentido a esta reforma el determinar que la aprobación de los tratados correspondería al Senado de la República y ya no al Congreso como antes se disponía, así que el precepto quedó redactado con mejor técnica jurídica.

X. REFORMA DE 1943.

En el año de 1943 hubo una reforma constitucional que aún cuando estuvo referida al Presidente de la República en nada afectó lo concerniente al principio de supremacía constitucional, ni siquiera en cuanto a la celebración de los tratados internacionales.

En efecto, dicha reforma se hizo en relación con el artículo 82 de nuestra Ley Fundamental, relativo a los requisitos para ser Presidente de la República, lo cual no alteró sus facultades, entre las que sigue estando la de celebrar los tratados internacionales con las potencias extranjeras.

En consecuencia, tenemos que la concertación de los tratados internacionales ha correspondido siempre al titular del Poder Ejecutivo, pero en todo caso se requiere la aprobación del Poder Legislativo, mismo que anteriormente estaba representado solamente por diputados que integraban el Congreso General, pero posteriormente, a partir de la reforma constitucional de 1934, mediante la cual se modifica el texto del artículo 133 de nuestra Carta Magna, se establece que es el Senado de la República el encargado de dar su aprobación a los tratados internacionales que se celebren por el Presidente.

Lo más significativo para efectos de nuestro tema es que el principio de supremacía constitucional experimentó una evolución histórica hasta quedar consagrado en el texto vigente del artículo 133 de la Constitución Política, mismo que será analizado con detalle en el capítulo cuarto de esta investigación para precisar su contenido y características.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONSTITUCIÓN, SU SUPREMACÍA Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

La Constitución Política es la Ley Suprema que establece las bases para la organización de un Estado, además, constituye el fundamento del cual emanan las diversas normas que rigen la vida jurídica de las personas. Por lo tanto, es esencial el estudio de algunos conceptos que resaltan la trascendencia de la Constitución, lo cual se hará en este apartado.

A) CONCEPTO E IMPORTANCIA.

Antes de referirnos al concepto de la "Constitución", desde el punto de vista del Derecho, es necesario considerar brevemente su significado gramatical y etimológico. Así, en términos generales tenemos que la palabra "Constitución" se utiliza para designar la esencia o naturaleza de una cosa. Así mismo, significa: **"La acción de constituir; naturaleza y calidades esenciales de una cosa que la constituyen y le dan su ser y carácter distintivo."**²⁰

²⁰ SOPENA, Ramón. (Director). Diccionario Enciclopédico Gran Sopena. Tomo V. Editorial Grolier. España. 1973. p. 2204.

En cuanto a su etimología, la profesora Aurora Arnáiz Amigo comenta que la palabra Constitución proviene del latín “constitutio-onis”, que significa la **“forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.”**²¹

En realidad, este último significado se encuentra ubicado en el campo del Derecho, en donde, efectivamente, la Constitución constituye la ley fundamental que organiza políticamente a un Estado, estableciendo su forma de gobierno, así como los derechos esenciales consagrados a favor de los gobernados.

Desde el punto de vista doctrinal existen diversas conceptualizaciones en torno a la Constitución, no obstante, la mayoría de ellas coinciden en considerar su aspecto material y formal. Al respecto, André Hauriou expresa lo siguiente:

“En un sentido muy amplio, ‘Constitución’ puede entenderse por el conjunto de reglas que rigen la organización y el funcionamiento del Estado. En este sentido, todo Estado, por el hecho de existir, posee forzosamente una Constitución. En todo estado se encuentra, en efecto, una serie de disposiciones que regulan la organización y las relaciones de los poderes públicos, fijando además las relaciones de principio entre el Estado y los ciudadanos. Este es el sentido general de la palabra ‘Constitución’ o más exactamente, el sentido material, es decir, un sentido en el que se vislumbra el objeto o la materia de las reglas constitucionales y no por su forma.

Pero a este sentido material del término Constitución que considera el contenido de los estatutos constitucionales, se opone un punto de vista formal, que se relaciona con el modo de expresión de las reglas constitucionales. En su

²¹ ARNÁIZ AMIGO, Aurora. Voz: Constitución. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-D. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 658.

sentido formal, la Constitución de un país es un conjunto de reglas, promulgadas por lo general con cierta solemnidad, y que forman habitualmente una clase especial entre las reglas jurídicas.”²²

De acuerdo con lo anterior tenemos que puede hablarse de la Constitución en sentido material y en sentido formal. En el primer aspecto se encuentran las normas supremas que establecen la organización del Estado, la división de poderes, su competencia y atribuciones, además de los derechos fundamentales que se establecen para todas las personas. En este sentido material se incluyen los procesos de creación y derogación de las normas, por lo tanto, la Constitución es ante todo la Ley Suprema de una nación.

En sentido formal, la Constitución se refiere al documento escrito en el cual se encuentran las normas que, por lo menos en nuestro medio sólo se pueden modificar a través de un procedimiento especial, mismo que es más complicado que el establecido para reformar la legislación ordinaria.

De lo expuesto se puede afirmar que todo Estado tiene una Constitución en sentido material, y si sus normas fundamentales se encuentran escritas, entonces también tiene una Constitución en sentido formal.

Ahora bien, el Dr. Ignacio Burgoa da un concepto de nuestra Constitución Política tomando como referencia su evolución histórica y conjugando los

²² HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducción de José Antonio González Casanova. Editorial Ariel. España. 1971. pp. 311 y 312.

aspectos jurídico-positivo de índole político-social. Así, propone la siguiente definición:

“Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula substantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.”²³

Es evidente que la Constitución tiene mucha importancia porque constituye la fuente formal del Derecho, es decir, es la piedra angular que sirve de base a las demás leyes, esto significa que tiene una jerarquía superior en relación con todas las leyes existentes en un Estado, razón por la cual también se le denomina Ley Fundamental o Carta Magna.

En concordancia con esto, el maestro Mario de la Cueva ha expresado que:

“La Constitución vivida o creada, es la fuente formal del derecho y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria, colocada por encima del Estado porque contiene la esencia del orden político y jurídico. Por lo tanto, la fuente de la que van a emanar las normas de la conducta de los hombres, y las que determinan la estructura y actividad del Estado.”²⁴

Después de haber considerado algunos conceptos sobre la Constitución podemos afirmar que la misma tiene mucha importancia, toda vez que establece la forma de gobierno del Estado, organiza a los órganos que lo integran dotándolos de facultades y

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 328.

²⁴ DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa. México. 1982. p. 58.

distribuyendo su ejercicio entre ellos. Además, es la estructura jurídica del Estado ya que crea normas de carácter político, económico, social y hasta religioso para sus gobernados. Así mismo, es la fuente formal del Derecho, de donde emanan las normas que regulan la vida jurídica del ser humano en sociedad.

Consecuentemente, la importancia de nuestra Constitución Política radica en que es la Ley Suprema del Estado mexicano, en donde predomina el principio de que el pueblo crea, aplica y hace cumplir las normas que él mismo establece a través de sus órganos representativos. Por consiguiente, existe una supremacía constitucional que prevalece ante tratados y convenios internacionales como se verá en su oportunidad.

B) ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

En términos generales las Constituciones tienen una estructura que se sustenta en dos principios fundamentales; el de restringir la libertad del Estado en su actuación con los gobernados; y el de señalar las competencias de los poderes del Estado.

El primer principio implica que la Constitución especifique los derechos que tiene el individuo frente al Estado, el cual deberá respetarlos y someterse a los lineamientos que protegen en general la esfera de los particulares. Así, la primera parte que consagran las Constituciones se denomina "parte dogmática", y

contiene las garantías individuales o derechos fundamentales establecidos a favor del individuo.

El segundo principio que señala la organización y funciones de los poderes del Estado corresponde a la llamada “parte orgánica”, que en términos amplios señala la estructura del Estado y de sus poderes.

Para efectos de nuestra investigación conviene destacar lo concerniente a la parte orgánica de la Constitución Mexicana. Al respecto encontramos que el título segundo contiene los preceptos que señalan la forma de gobierno y lo relativo a la soberanía nacional. Por su parte, el título tercero establece la división de poderes y las facultades que corresponden a cada uno de ellos. El título cuarto complementa lo anterior al referirse a las responsabilidades de los servidores públicos.

En consecuencia, la parte orgánica regula la formación de la voluntad estatal, así como la organización política comprendiendo las facultades de los poderes de la federación. Ahora bien, existen en la estructura de nuestra Constitución Política algunas disposiciones elementales que se refieren a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución, a la manera de sus reformas y a su inviolabilidad, todo lo cual se ha denominado superestructura constitucional. Al respecto, Felipe Tena Ramírez dice que:

“Además de la parte dogmática y la orgánica, pertenecen a la Constitución en sentido material los preceptos relativos a la superestructura constitucional, la cual cubre por igual a los derechos del individuo, a los poderes de la Federación y a los poderes de los Estados. Son dichos preceptos en nuestra

Constitución los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136, que aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad.”²⁵

Por otro lado, de acuerdo con el contenido social de nuestra Constitución surge una parte más que es muy importante, y que es la que consagra las llamadas “garantías sociales”, las cuales ya no son a favor de una persona considerada individualmente, sino en beneficio de los grupos sociales más débiles o necesitados, como son los trabajadores y campesinos, quienes carecen de poder económico o de los medios de producción. Estas garantías o derechos sociales llevan implícita la noción de dar a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, e imponen al Estado el deber de cuidar a las clases sociales más desamparadas.

Dichas garantías sociales no sólo se refieren a los derechos relativos a la materia laboral, incluyen también los derechos consagrados en materia agraria, así como los derechos de índole patrimonial establecidos en el artículo 28 constitucional, como es la prohibición de monopolios y estancos.

En este orden de ideas se estima que son los artículos 27, 28 y 123 de nuestra Ley Fundamental los que contienen la parte de contenido social, que es de gran importancia en nuestra Constitución. La declaración de los derechos sociales es un complemento a la declaración de los derechos individuales, todo lo cual pretende alcanzar una justicia social y mayor equidad en los diferentes grupos sociales.

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima octava edición. Editorial Porrúa. México. 1994. p. 24.

En conclusión, tenemos que la Constitución Mexicana tiene una estructura que comprende las siguientes partes:

- 1.- Parte dogmática, que contiene las garantías individuales.
- 2.- Parte orgánica, que se refiere a la organización política del Estado.
- 3.- Parte de contenido social, en donde se consagran las llamadas garantías sociales.
- 4.- La parte que contiene la superestructura constitucional, en donde destacan las normas relativas a la supremacía de la Constitución, lo cual constituye la parte medular de la presente investigación.

C) LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DEL ESTADO.

Un aspecto importante de la parte orgánica de nuestra Constitución es el relativo a la distribución de funciones del Estado, misma que exige la existencia de diversos órganos, los cuales jurídica y democráticamente están comprendidos en nuestra Ley Fundamental.

Desde el punto de vista interno, el Estado es el guardián del orden garante de la paz pública y concentra las facultades de resolución de conflictos. Dentro de las funciones del Estado existen diferentes formas de ejercicio de la democracia estatal, y estas se clasifican en tres: Ejecutiva (de administración y de gobierno), Legislativa y Judicial.

El Estado es la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación y su finalidad es realizar el orden de Derecho básico o fundamental, y está apoyado en la división de poderes que surgen de éste.

La distribución de funciones del Estado es la forma clara y precisa en que se forja la democracia, ya que ésta es el principio fundamental de la seguridad jurídica, por lo tanto, la distribución de funciones del Estado está basada en la existencia y funcionamiento de varios órganos.

Si existiera un solo órgano, con las funciones de los tres ya mencionados, desaparecería la democracia y se establecería una concentración del poder como en los regímenes monárquicos, autocráticos y absolutistas.

De esta manera podemos afirmar que la distribución de funciones del Estado tiene como objetivo el desarrollo del poder público. El maestro Ignacio Burgoa opina que:

“entre dichos poderes no existe independencia, sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; serían tres poderes ‘soberanos’, es decir, habría tres ‘soberanías’ diferentes, lo que es inadmisibles, pues esta hipótesis rompería la unidad y la indivisibilidad de la soberanía”²⁶

Con base en lo anterior algunos autores prefieren no hablar de una división de poderes, como si se tratara de órganos independientes el uno del otro, más bien se ha preferido la expresión “división de competencias”, dando a entender que existe un solo

²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 579.

poder, el del Estado. En relación con esto la maestra Claudia L. Ortega Medina opina que:

“No existen en todo Estado tres ‘poderes’ como lo preconizaba Montesquieu, sino un poder único, lo cual no excluye la posibilidad de una multiplicación de órganos, siempre y cuando sus actividades sean definidas y coordinadas por la Constitución. De esta manera, cada órgano del Estado representa y ejercita, dentro de sus límites de competencia, el poder del Estado.”²⁷

Consecuentemente, la organización estatal requiere de algunos órganos a los cuales se les encomiende el ejercicio de ciertas funciones, por ello, es conveniente cambiar la expresión “separación o división de poderes”, siendo lo más propio referirnos a la distribución orgánica de las funciones del Estado. En relación con esto, Karl Loewenstein afirma lo siguiente:

“En el marco de la llamada separación de poderes, el concepto de poderes tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser substituido por el concepto de funciones, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal.”²⁸

Ahora bien, las funciones del Estado comprenden las diversas formas de actividad de éste, para ello, cuenta con ciertos órganos que son los entes o cuerpos públicos que desempeñan las funciones estatales. Al respecto, es oportuno mencionar que no se debe confundir el “órgano del Estado” con la persona física que lo representa, ya que aquél implica una institución con un conjunto de atribuciones consideradas en conjunto de

²⁷ ORTEGA MEDINA, Claudia L. La Democracia y las Funciones Jurisdiccionales del Estado Mexicano. Tesis Profesional. p. 14.

²⁸ LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda edición. Editorial Ariel. España. 1982. p. 232.

acuerdo a la función que debe realizar. Así, los actos que se llevan a cabo por medio del órgano serán imputables directamente a él y no a su titular. De este modo existe una diferencia entre las personas físicas o funcionarios y el órgano estatal. Basta mencionar como ejemplo que los titulares son removidos, mientras que la institución del órgano subsiste.

Respecto a las funciones del Estado, Claudia L. Ortega Medina comenta que se pueden dividir en dos:

“a) Desde el punto de vista material, las distintas funciones se definen de acuerdo a su naturaleza y características propias, sin importar el órgano estatal que las realice: esto quiere decir que las actividades estatales se caracterizan y diferencian según la substancia y contenido de los actos por medio de los cuales se ejercen, sin que importen, en este caso, las condiciones orgánicas en las cuales se realice.

b) En su aspecto formal, por el contrario, las funciones se definen de acuerdo al órgano que las realiza sin atender a su naturaleza y contenido”²⁹

Son las funciones materiales del Estado las que más nos interesan, en virtud de que en ellas están comprendidas las siguientes: la legislativa que comprende la actividad encaminada a la creación de las normas jurídicas vigentes que han de regir la vida dentro del Estado; la ejecutiva comprende la actividad de gobierno o de administración, mediante la cual se pretende la realización de los fines estatales, buscándose el bien común dentro de los límites fijados por las leyes, finalmente, la función judicial o jurisdiccional consiste en declarar el Derecho para resolver los conflictos jurídicos que se planteen ante ellos. Consecuentemente, apreciamos que en nuestra Constitución Política

²⁹ ORTEGA MEDINA, Claudia L. op. cit. p. 18.

existe una distribución orgánica de funciones del Estado, siendo indispensable para cumplir los fines políticos, económicos, jurídicos y sociales que exigen nuestra sociedad.

D) DEFINICIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Dentro del ordenamiento jurídico mexicano encontramos en nuestra Constitución Política el principio de la división de poderes, adoptado por el artículo 49, el cual establece que el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Agregando que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo, en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforma a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Con respecto al término de división o separación de poderes, el maestro Héctor Fix-Zamudio opina lo siguiente:

“Concordamos plenamente con el tratadista mexicano Víctor Manzanilla Schäffer en cuanto afirma que la terminología tradicional es equivocada, ya que no puede hablarse, en estricto sentido, de división o separación de poderes, ya que el poder estatal es único e indivisible, y los órganos que lo ejecutan, no pueden estimarse como verdaderos poderes independientes sino como titulares del mismo y único poder.”³⁰

³⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Teoría de la División de Poderes y Nuestra Constitución de 1917, Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México. UNAM. Enero-Agosto de 1967. Números. 58-59. Año XX. México. pp. 375 y 376.

En efecto, consideramos que no se puede hablar tajantemente de una separación o división de poderes, en virtud de que el poder del Estado es único e indivisible. Por otra parte, aunque existe la teoría de la separación o división de poderes dentro de varias Constituciones, esta teoría no debe ser aplicada de una manera absoluta y rígida.

Consecuentemente, podemos hablar de la colaboración y autonomía entre los poderes del Estado, para el mejor cumplimiento y bienestar de los fines del mismo. Por lo tanto, el concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.

Por otra parte, un poder específico puede cumplirse con otras funciones y no encasillarse en las que formalmente le corresponden, como son:

Al Poder Ejecutivo, la exclusiva facultad de aplicar los principios establecidos por las leyes generales.

Al Poder Legislativo, la facultad de formar leyes generales.

Al Poder Judicial, la facultad de aplicar e interpretar esas leyes generales.

Por último, podemos precisar que alguno de los órganos del Estado, puede realizar en determinadas circunstancias funciones que competan a otros u otros órganos del Estado. Debemos de hablar de colaboración de poderes, ya que en opinión de Jorge Sayeg:

“Ante la imposibilidad de adoptar una absoluta división de poderes, entre otras razones, por que los Estados son organismos y no mecanismos y por que esta concepción, estática, se contraponen a la dinámica de la vida estatal y del

derecho, se ha tenido que atemperar este principio, y de división de poderes ha pasado a ser simplemente distinción de poderes que, sin perder su función de limitarse recíprocamente asegura la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza.

De Ahí que al ser consagrado el principio de la división de poderes, haya necesidad que en la misma Carta Constitucional que lo reconoce, se establezcan una serie de excepciones y temperamentos a dicho postulado fundamental, encaminados a realizar la excepción y establecer la vigilancia necesaria entre los poderes separados. Así vemos como se exige, en algunos casos, que para la validez de un mismo acto, sea necesaria la participación de dos poderes y que en otros se otorguen a algunos de los poderes ciertas facultades que no son peculiares de él, o, en otras palabras, que materialmente no le corresponden.”³¹

Cabe mencionar que en nuestra Carta Magna de 1917, el principio de la división de poderes llegó en forma un tanto flexible y atenuada; no sería rígida como coordinación, ni tampoco como un dislocamiento de poderes, ya que se realizó una serie de temperamentos y excepciones que han hecho que se trate de una distinción de poderes.

Así tenemos que en la elaboración de la ley, que por su naturaleza sería una función meramente legislativa, admite en varias ocasiones la intervención tanto del poder Legislativo como del Ejecutivo. En concordancia con esto el artículo 71 constitucional señala que el derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; III. A las legislaturas de los Estados.

³¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 22. Volumen VI. Febrero de 1971. México. pp. 226 y 227.

Por otro lado, encontramos también una forma de cooperación entre el Ejecutivo y Legislativo, concretamente el Senado de la República, ya que se le concede al Presidente la facultad de celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, según lo establece la fracción IV del artículo 89 constitucional. Esto significa que para ciertos actos no basta la intervención de un solo funcionario, sino que se requiere una contribución de funciones para dar cumplimiento a ciertas actividades estatales.

E) LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

El orden jurídico es un conjunto de normas elaboradas por el Estado que tienen validez en un tiempo determinado. Ahora bien, la palabra jerarquía del orden jurídico se refiere al grado que ocupan las diversas normas del Derecho de acuerdo con su importancia.

Dicha jerarquía se justifica por el hecho de que no todas las normas se encuentran colocadas en un mismo nivel, es decir, como si estuvieran unas al lado de la otra, si no que ocupan diferentes grados de ubicación ligadas mediante un nexo de supra o subordinación. Sin embargo, esto no significa que el orden jurídico comprenda una sucesión interminable de normas, ya que tiene un límite superior y otro inferior. El límite superior lo integra la norma fundamental, o sea, la Constitución; el límite inferior se integra con normas individualizadas.

Uno de los autores que desarrolló lo concerniente a la jerarquía del orden jurídico fue Hans Kelsen quien es conocido por la construcción piramidal de las normas. Este autor basa dicha construcción en los siguientes argumentos:

“El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equitativamente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica, hipotética en ese sentido, es así el fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción.”³²

El propio Hans Kelsen señala que la norma fundante básica, que ocupa el estrato superior jurídico, es la Constitución, de la cual se van a derivar las demás normas. Consecuentemente, cada norma de grado jerárquico superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores, dos cualidades: la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores bajo pena de invalidez.

En casi todo sistema nacional de derecho se pueden distinguir los siguientes grados en el orden jurídico normativo:

- 1) Normas fundamentales.
- 2) Normas secundarias u ordinarias.
- 3) Normas reglamentarias.
- 4) Normas individualizadas.

³² KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Traducción de Roberto J. Vernengo. Tercera Reimpresión de la Primera edición. UNAM, México. 1983. p. 232.

Es generalmente aceptado por los tratadistas tanto extranjeros como nacionales que la Constitución contiene normas fundamentales que ocupan el grado superior en la jerarquía del orden jurídico, lo que revela la trascendencia que tiene la Constitución de un Estado al ser la norma fundante básica de la cual se han de derivar todas las demás que forman parte del orden jurídico.

Aplicando los anteriores conceptos al orden jurídico mexicano podemos precisar que la jerarquía de las normas a nivel federal es la siguiente:

1. La Constitución Federal.
2. Las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.
3. Las Leyes Ordinarias.
4. Los Decretos.
5. Los Reglamentos.
6. Las Normas Jurídicas Individualizadas.

Dentro de las normas jurídicas individualizadas se incluyen diversos actos que comprometen la voluntad y los intereses de un número limitado de personas. Concretamente se aceptan como tales; el contrato, el testamento, la sentencia y la resolución administrativa.

No es por demás enfatizar que la jerarquía de las normas es necesaria no solamente por una cuestión de orden, sino para determinar la validez y el fundamento de las mismas. Esto es así en virtud de que una norma jurídica sólo se considera válida cuando se

encuentra apoyada en otra superior, y ésta en una de mayor jerarquía, hasta llegar a la norma suprema que es nuestra Constitución Política.

II. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

La característica que más distingue a una Constitución es la llamada Supremacía, cuya esencia es determinar que representa la ley Suprema de un Estado. Como ya se vio anteriormente, dentro de la jerarquía del orden jurídico la norma cúspide, es decir, la que ocupa el más alto grado, es precisamente la Constitución. Esto significa, además, que la misma es el fundamento que da validez a todas las demás leyes que forman un sistema jurídico estatal, lo cual implica que dichas leyes secundarias no deben oponerse ni contradecir a la Ley Fundamental que les da vida. Ante ello, es necesario abundar sobre el estudio de la supremacía constitucional, enfatizando este tema respecto a nuestro orden jurídico mexicano.

A) CONCEPTO.

La supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma suprema que sirve de fundamento a todas las demás normas de un orden jurídico, por lo tanto, si éstas fueran contrarias a la norma superior no tendrían validez.

Por otro lado la supremacía constitucional representa la unidad de un sistema normativo, en donde todas las normas encuentran su base en la Constitución. Así mismo,

es símbolo de seguridad para los gobernados al saber éstos que ninguna ley o acto debe restringir sus derechos consagrados en la propia Constitución, pues en caso de que hubiera alguna violación o arbitrariedad se puede recurrir al juicio de amparo. Así, existe íntima relación entre el principio de supremacía constitucional y el de control de la constitucionalidad de las leyes y actos. En realidad estos principios son complementarios y dependientes uno de otro; si esto no fuera así de poco serviría para que se estableciera que ninguna ley o acto puede violar la norma suprema, si ésta no estableciera el medio adecuado de control para hacer efectivo dicho enunciado.

Para George Burdeau la supremacía constitucional puede entenderse bajo dos aspectos, el material, que se refiere a su contenido, y el formal, relativo a la forma en que es promulgada y modificada la Constitución. Por lo que respecta a la supremacía material expresa que:

“Se basa en que todo orden jurídico reposa en la Constitución. Siendo el origen de toda actividad jurídica que se desarrolle en el Estado, es superior a todas las formas de esta actividad, ya que de ella y solo de ella, reciben su validez. Es en el sentido propio de la palabra, la norma fundamental.

De modo más preciso, la superioridad material de la Constitución, resulta de que organiza las competencias.”³³

En cuanto al aspecto formal de la supremacía constitucional, el mismo autor citado considera que en este caso hay dos tipos de Constituciones, las rígidas y las flexibles, siendo éstas características relacionadas con su elaboración y reformas. Así, la Constitución rígida está dotada de inmutabilidad, no obstante, admite procedimientos

³³ BURDEAU, George. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Nacional. España. 1981. pp. 103 y 104.

especiales que han de cumplirse para su modificación. En cambio, la Constitución flexible se caracteriza por no tener una forma especial de revisión, por consiguiente, puede ser modificada siguiendo el mismo procedimiento utilizado para las leyes ordinarias.

Naturalmente, nos interesa más el concepto de supremacía constitucional desde el punto de vista material, de donde se desprende que la Constitución es la Ley Suprema que se encuentra por encima de las demás leyes secundarias, ya sean federales o locales. En el supuesto de que alguna de estas leyes secundarias estuviera en contra de la Ley Suprema que es la Constitución, esta debe prevalecer, ya que de suceder lo contrario, se daría lugar a dos tipos de situaciones:

a) Se tendría que reformar o modificar la Constitución (Que sería absurdo).

b) Se establecería una anarquía total sin ningún fundamento jurídico que la detuviera o una oligarquía, utilizando al pueblo para su beneficio y en forma que algunos poderosos reunidos lo desearan, esto ocasionaría la total destrucción de nuestro sistema de gobierno. Por lo tanto, una norma que se antepone a la Constitución, no puede tener validez dentro del orden jurídico, ya que ésta puede emanar de la propia Constitución. Para complementar lo concerniente al tema que nos ocupa cabe citar a Jorge Sayeg Helú, quien afirma lo siguiente:

“El principio de la supremacía de la Constitución, supone, pues, dos fundamentos: el de la soberanía del pueblo, y el de la rigidez y forma escrita de la Constitución. Sin embargo, el hecho de que una Constitución no esté escrita ni sea rígida, no quiere decir que no sea ley suprema. Es cierto, la rigidez y la escrituricidad de una Constitución aseguran la supremacía de la misma, haciéndolo constar así, muchas veces, textualmente en ella...”

Puede decirse, de esta manera, que la superioridad de las leyes constitucionales consiste: en que la totalidad del orden jurídico se haya condicionado por las reglas derivadas de la Constitución; en que ninguna de las autoridades estatales tenga otros poderes que aquellos que autoriza la Constitución.”³⁴

Es importante notar que la supremacía constitucional se encuentra estrechamente vinculada con el principio de la soberanía, pero de ninguna manera deben confundirse estos dos conceptos como lo veremos en los incisos siguientes.

B) LA SOBERANÍA CONSTITUCIONAL.

De una manera general se entiende por soberanía el poder que se tiene por encima de cualquier otro, implicando la instancia última de decisión dentro de un Estado. La soberanía constitucional comprende, además, la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes.

Uno de los pensadores que esclarecieron el concepto de soberanía fue Juan Jacobo Rousseau, quien sostenía que la soberanía es el ejercicio de la voluntad general y esta nunca es enajenable, prescriptible o divisible, porque si fuera enajenable se destruiría el cuerpo político. Además, no es divisible porque la voluntad es general y al declararse da lugar a la ley. Tampoco es prescriptible porque a la libertad no se le suprime. Precisa dicho autor que:

“La idea de la soberanía no nació de una teoría, sino de la realidad; nació como la potestad última de acción y decisión sobre el orden jurídico; nació

³⁴ SAYEG HELÚ, Jorge. Pensamiento Político, op. cit. p. 231.

como la facultad de dar y derogar las leyes sin la intervención de ningún elemento extraño a ese pueblo. Soberanía es entonces sinónimo de libertad, independencia, poder constituyente, pueblo, autodeterminación y del principio de no intervención. El titular de la soberanía es y sólo puede ser el pueblo por que es la realidad. El pueblo construye su Estado y su orden jurídico como instrumentos a su servicio, como auxiliar en su finalidad de vivir con libertad, dignidad y justicia. El pueblo es el que quiere y decide. El pueblo construye, modifica, reforma y, llegado el caso, destruye su Estado y su orden jurídico para darse otro diverso. Tratar de despersonalizar el concepto de soberanía es negar la realidad y tratar de ocultar alguna forma de dominación y de fuerza. Un sistema democrático es solo aquel en el cual todo poder deviene del pueblo, del pueblo que decide sus estructuras; entonces la soberanía sólo puede estar en la voluntad decisoria del pueblo. Como se ha dicho y dijimos la soberanía es para el pueblo lo que la libertad para el hombre.”³⁵

En concordancia con lo anterior y de acuerdo con el artículo 39 de nuestra Constitución Política: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Comentando esta norma fundamental, Jorge Carpizo señala que la soberanía al ser “originariamente” quiera decir que:

“... jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y lo hace de manera ‘esencial’ porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra sus representantes, los

³⁵ Cit. por CARPIZO, Jorge. op. cit. p. 294.

cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra su representante.”³⁶

De conformidad con el mismo precepto constitucional invocado se desprende que la soberanía es un poder público, cuyo titular es el pueblo. Dicho poder es supremo, es decir no hay otro por encima de él, pero ante otros países se mantiene en un nivel de igualdad. Esto significa que el concepto de soberanía tiene un doble aspecto, el uno interno y el otro externo o internacional.

En el ámbito interior, la soberanía comprende la facultad que se ejerce sobre todos los individuos que se encuentran en el territorio nacional, es entonces el poder supremo que rige la vida política, jurídica y social. El aspecto exterior comprende la idea de igualdad e independencia, toda vez que en el campo de las relaciones internacionales, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad junto con otros Estados soberanos, con los cuales hay una independencia en virtud de que no existe subordinación de un Estado a otro.

C) DISTINCIÓN ENTRE SUPREMACÍA Y SOBERANÍA CONSTITUCIONAL.

La soberanía constitucional se deriva de la voluntad del pueblo y comprende el poder supremo que se instituye para beneficio del mismo, en cambio, la supremacía

³⁶ CARPIZO, Jorge. Voz: Soberanía. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. op. cit. p. 2936.

constitucional representa la ley suprema, que no es otra cosa sino la fuente primordial del orden jurídico que se aplica en un Estado. Por consiguiente, no es posible confundir, ni mucho menos considerar como sinónimos los conceptos de soberanía y supremacía constitucional.

En efecto, la supremacía de la Constitución se ocupa de aplicar la Ley Suprema en todo el territorio nacional, siendo válidas las leyes secundarias y tratados internacionales, siempre y cuando no se antepongan a ella. La soberanía constitucional se ocupa del funcionamiento de su gobierno y tiene un aspecto externo que es el de igualdad entre todas las naciones, todas son libres y soberanas, por lo que ningún Estado puede obligar a otro a cumplir sus disposiciones.

Para apreciar más la distinción entre supremacía y soberanía debe enfatizarse que ésta última comprende dos aspectos y aún la soberanía interior no coincide con la supremacía, ya que ésta se desprende de aquella, según lo comenta el maestro Felipe Tena Ramírez en los términos siguientes:

“Así es como la supremacía de la Constitución responde, no solo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Para ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que *supremacía* dice la calidad de *suprema*, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que *primacía* denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.”³⁷

³⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, op. cit. p. 11.

Queda claro entonces que la supremacía se refiere al primer lugar que ocupa la Constitución, siendo por ello la fuente de donde emanan las demás normas del orden jurídico, mientras que la soberanía es el poder supremo que reside en el pueblo. Así, encontramos que ambos conceptos están estrechamente relacionados, pero son distintos en cuanto a su esencia, toda vez que la supremacía significa Ley Suprema, mientras que soberanía es Poder Supremo.

D) LA SUPREMACÍA DE NUESTRA CONSTITUCIÓN.

En nuestro país se consagró el principio de supremacía constitucional en los diferentes documentos jurídicos fundamentales que adoptaron la forma federal del Estado. Así, en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se empezó a hablar de la supremacía que tenía la Constitución Federal. La Constitución de 1824 también proclamó este principio en la fracción III de su artículo 161. La Constitución de 1857 estableció la supremacía constitucional en su artículo 126, el cual pasó a ser el artículo 133 de nuestra Constitución vigente.

Desde que se redactó el principio de la supremacía constitucional en la Constitución de 1857 surgieron algunas polémicas en cuanto a su significado y alcance real. Uno de los autores que realizó algunos comentarios importantes fue Ramón Rodríguez, quien expresó lo siguiente:

“Si las leyes que emanan de la Constitución o los tratados internacionales contravienen a los preceptos de la misma Constitución violando las garantías individuales, vulnerando o restringiendo la soberanía de los Estados o

alternando los derechos del hombre y del ciudadano, tales leyes y tratados no se ejecutan, no se cumplen, porque la justicia federal puede y debe impedirlo conforme a los artículos 101 y 102, con el fundamento sólido y legal de que contravienen a los preceptos constitucionales; luego la única ley que en rigor legal, ideológico y gramatical, puede llamarse suprema es la Constitución. No es cierto por lo mismo, que las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales sean leyes supremas de la República.”³⁸

Los anteriores comentarios son muy interesantes y acertados, ya que se precisa en ellos que sólo la Constitución es la Ley Suprema del Estado y no así las leyes que emanan de la misma y los tratados internacionales, los cuales deben estar de acuerdo con la Constitución, de lo contrario no tendrían validez.

Por otro lado, retomando los conceptos de supremacía material y formal, y aplicándolos a nuestra Constitución, podemos decir que ambas están consagradas en diferentes artículos, destacando el artículo 133 para la supremacía material y el 135 en cuanto a la supremacía formal.

El primero de los artículos antes mencionados constituye la parte medular de nuestra investigación, por lo que reservamos algunos comentarios que serán expuestos en el capítulo cuarto. Por lo que se refiere al artículo 135 tenemos que trata lo relativo a las reformas que pueden hacerse a la Constitución, estableciendo un principio de rigidez por virtud del cual se establece un procedimiento especial y complejo para que nuestra Constitución pueda ser adicionada o reformada.

³⁸ RODRÍGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. Primera Reimpresión de la Segunda edición. UNAM. México. 1978. pp. 702 y 703.

En resumen, podemos afirmar que la supremacía material y formal están contenidas en diferentes artículos de nuestra Constitución. Así, la supremacía material se encuentra en los artículos 41, 128 y 133 de la Constitución Política y la supremacía formal se contiene en los artículos 73, fracción III, y 135 de la misma Constitución.

En conclusión, podemos afirmar que la supremacía de la Constitución es un principio fundamental del cual se deriva la legalidad y la estabilidad jurídica. La legalidad implica que todo acto contrario a la Constitución carece de valor jurídico; y la estabilidad significa que los órganos del Estado tienen sus funciones y competencias bien determinadas que no son delegables, excepto las que señale expresamente la propia Constitución. La actuación estricta de los poderes de acuerdo a sus competencias asegura también la situación de los gobernados, quienes no podrán ser afectados si los actos de las autoridades no se realizan conforme a nuestra Constitución.

III. LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Los tratados internacionales representan una parte muy importante dentro del orden jurídico mexicano, de tal manera que se hace referencia a ellos en el artículo 133 constitucional que contiene el principio de la supremacía constitucional, por esa razón es necesario dedicar el presente apartado a los aspectos elementales relativos a dichos tratados internacionales.

A) TEORÍAS MONISTA Y DUALISTA SOBRE LAS RELACIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO INTERNO.

Debido a la soberanía de los Estados existe dentro de su territorio o jurisdicción un sistema jurídico en el cual, la mayoría de las veces prevalecen y tienen vigencia tanto normas del Derecho interno, como normas del Derecho internacional. Cuando existen coincidencias entre ambos tipos de normas, no hay ningún problema, pero cuando existe discrepancia entre ellas, es necesario determinar cual es la norma que debe prevalecer. Así, ha surgido un debate con respecto al valor y aplicación que se debe dar a las normas en el ámbito interior de un Estado.

En relación con esto han surgido algunas teorías que sustentan criterios deferentes, ya sea resaltando la supremacía de las normas del Derecho internacional o las del Derecho interno, o bien, aceptando una coexistencia de ambos tipos de normas con las diferencias que existen entre ellas.

En primer lugar encontramos la teoría monista, acerca de la cual el maestro Carlos Arellano García expresa lo siguiente:

“En el monismo se asevera la existencia de un solo orden jurídico en el cual las normas jurídicas que lo integran pueden ser internas o internacionales. Si hay oposición entre lo dispuesto por la norma jurídica internacional y lo establecido por la norma jurídica interna ha de prevalecer una u otra. En el monismo internacionalista tiene primacía la norma jurídica internacional, en

caso de oposición entre la norma jurídica interna y la norma jurídica internacional.”³⁹

En consecuencia, de acuerdo con la teoría monista debe prevalecer un sistema jurídico, por lo tanto, al haber conflicto entre las normas del Derecho interno y las del Derecho internacional ha de darse supremacía solamente a una de ellas, con lo cual surgen dos tendencias, la llamada supremacía del Derecho internacional, misma que naturalmente pugna por la superioridad de las normas del Derecho internacional ante el Derecho interno de un Estado. Por otro lado, existe la supremacía del Derecho interno, según la cual se admite que la voluntad del Estado es suficiente para crear no solo las normas del Derecho interno, sino también las del Derecho internacional, debiendo prevalecer el primero ante este último al cual se le considera una especie de Derecho estatal exterior. Sin embargo, un extremo de esta tendencia monista sostiene que no hay más Derecho que el de carácter interior.

Ahora bien, frente a la teoría monista existe la llamada teoría dualista, en donde se acepta la existencia de dos órdenes jurídicos distintos, el interno y el internacional. El profesor Modesto Seara Vázquez comenta que esta teoría se inició en Alemania con Triepel, admitiéndose que se **“... descubre entre ambos sistemas, internacional e interno, una oposición doble, basada en la diferencia de relaciones sociales que rigen, y en la diferencia de fuentes jurídicas.”⁴⁰**

³⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1989. pp. 96 y 97.

⁴⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Decimasexta edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 45.

De acuerdo con la teoría dualista pueden existir simultáneamente tanto las normas del Derecho interno, como las del Derecho internacional, pero en todo caso es necesario reconocer las diferencias entre estos dos sistemas normativos. Las diferencias que contempla la teoría dualista son en cuanto a las fuentes, a las relaciones que se regulan y a la esencia misma de su contenido, según lo resume el maestro Cesar Sepúlveda en los términos siguientes:

“La teoría Dualista puede sintetizarse expresando que existen diferencias entre un orden jurídico y otro: a) en cuanto a las fuentes, porque uno se genera por el proceso legislativo interno y el otro surge de la costumbre y de los tratados; b) por lo que se refiere a las relaciones que regulan, pues el Derecho de Gentes rige relaciones entre Estados, miembros de la comunidad internacional, y el interno, regula la de los individuos, c) también en lo que toca a la substancia, pues el derecho interno es la ley de un soberano sobre los individuos y el derecho internacional es un derecho entre los Estados, más no encima de ellos.”⁴¹

Por nuestra parte consideramos que existen también diferentes ámbitos territoriales de aplicación entre las normas del Derecho interno y las del Derecho internacional, por esa razón se puede afirmar que ambos sistemas son ramificaciones diferentes del Derecho, por consiguiente, no existe supremacía entre ellos, de acuerdo con la teoría dualista. Además, ambos órdenes normativos no están destinados a reglamentar las funciones jurídicas del otro, así mismo, no puede haber concurrencia entre ellos, ya que cada sistema jurídico rige en su correspondiente ámbito.

⁴¹ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional Público. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1984. p. 68.

Si tomamos en cuenta nuestra legislación tenemos que no es posible equiparar las normas del Derecho interno con las del Derecho internacional, toda vez que se trata de ordenamientos distintos, que actúan en diferentes ámbitos, ya sea jurisdiccionales o espaciales, además, sus fuentes y su finalidad son diversas, no obstante, desde nuestra Constitución Política se acepta y se reconoce validez a los tratados internacionales, los cuales forman parte integrante del orden jurídico mexicano.

B) CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL.

Los tratados internacionales pueden ser definidos de una manera amplia o restringida. En el primer caso se les considera como los acuerdos entre dos o más sujetos de Derecho internacional. En sentido restringido, esos acuerdos se celebran únicamente entre Estados, los cuales tradicionalmente eran considerados los únicos sujetos del Derecho internacional y, por consiguiente, sólo ellos tenían la capacidad de negociar para dar lugar a un tratado.

Actualmente se reconoce a las organizaciones internacionales como sujetos de Derecho internacional, por esa razón se considera que también pueden intervenir en la celebración de los tratados. Dichas organizaciones tienen características propias, por ejemplo, son independientes, su ámbito de competencia no es territorial sino funcional, poseen un Derecho interno propio mediante el cual se regula el funcionamiento de sus órganos, además tienen una voluntad a través de la cual ejercen su capacidad de decisión.

En relación con las organizaciones internacionales, el profesor Manuel Becerra Ramírez dice que poseen personalidad jurídica, misma que se caracteriza por la facultad que tienen de mantener relaciones diplomáticas con los Estados en general. Agrega lo siguiente:

“Las organizaciones internacionales tienen una estructura interna común para todas ellas, lo que la doctrina ha llamado ‘estructura trinitaria orgánica’: un órgano representativo de todos los Estados, que recibe diferentes denominaciones: Asamblea General, Conferencia, Consejo o Comité de ministros; un órgano ejecutivo, de número más reducido, conocido por las siguientes denominaciones: Consejo de Seguridad, Junta de Administración, Consejo de Administración, y un órgano administrativo al que se le denomina Secretaría General u Oficina.”⁴²

Es indudable que en la actualidad los tratados son acuerdos no solamente entre Estados sino entre los diversos sujetos de Derecho internacional, por tal motivo, el concepto más aceptado para los tratados es el que se encuentra elaborado en términos amplios.

Por otro lado, en el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se dice que:

“Se entiende por tratado 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.”⁴³

⁴² BECERRA RAMÍREZ, Manuel. Derecho Internacional Público, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991. p. 21.

⁴³ Cit. por PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México, Segunda edición. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. 1986. p. 149.

Como puede apreciarse en esta definición, que por cierto resulta aplicable a nuestro orden jurídico en virtud de que dicha Convención fue adoptada por el gobierno mexicano y de conformidad con el artículo 133 constitucional es parte de la Ley Suprema en nuestro país, solamente se mencionan a los Estados como sujetos que celebran los acuerdos internacionales. No obstante, esto no significa que las organizaciones internacionales carecen de capacidad para celebrar tratados. Al respecto, Jorge Palacios Treviño dice lo siguiente:

“Aunque la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en 1969, en la Conferencia convocada por la organización de las Naciones Unidas para ese efecto, se refiere únicamente a los tratados celebrados entre Estados, ello se debe, no a que la Conferencia hubiera considerado a los Estados como las únicas entidades que gozan del *jus tractati*, sino a razones exclusivamente prácticas, pues estimó que el elaborar normas satisfactorias que atendieran las características especiales de los tratados celebrados por las organizaciones internacionales complicaría y retrasaría excesivamente la adopción de la Convención...”⁴⁴

En consecuencia, una definición genérica sobre los tratados puede resumirse diciendo que son acuerdos o pactos entre Estados u organizaciones internacionales mediante los cuales se establecen relaciones que se rigen por el Derecho internacional. Cabe mencionar que en la práctica existen diversas expresiones para referirse a un tratado, por ejemplo, se utilizan los términos: convención, convenio, acuerdo, pacto, declaración, protocolo, carta e intercambio de notas. En consecuencia, independientemente de la denominación que se utilice, los tratados son acuerdos obligatorios entre sujetos de Derecho internacional.

⁴⁴ PALACIOS TRIVIÑO, Jorge. op. cit. p. 11.

C) FINALIDAD DE LA CONCERTACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Como hemos visto anteriormente, los tratados permiten que se realicen acuerdos entre sujetos (Estados, Instituciones y Organizaciones Internacionales) de Derecho internacional.

Lo sujetos al celebrar un tratado internacional, crean derechos y obligaciones recíprocos, cuya finalidad es el progreso y desarrollo de sus comunidades, así como el progreso del Derecho internacional, por medio de la justicia y el respeto recíproco. Los tratados internacionales deben ser concertados con intenciones lícitas sin perjudicar u obtener ventajas entre las partes, y apegados a los reglamentos que establece el Derecho internacional.

Por otra parte, cuando se celebran convenciones sobre los tratados internacionales se busca:

- a) Que exista una codificación del Derecho internacional
- b) Fomentar la cooperación internacional en el campo político, e impulsar el desarrollo y progreso del Derecho internacional.
- c) Dar mayor valor e importancia a los tratados internacionales por ser fuente escrita, ya que su precisión es considerable y hay mayor certidumbre en cuanto al contenido del Derecho.

Por último, podemos afirmar que la finalidad de la concertación de los tratados internacionales es:

a) El acercamiento y colaboración entre los sujetos del Derecho internacional, ya que estos, buscarán el beneficio de sus gobernados y/o sus comunidades, evitando que existan fricciones o enfrentamientos.

b) Buscar el desarrollo y progreso del Derecho en el ámbito internacional, así como el desarrollo humano.

c) Prevenir y evitar la hegemonía, para no dañar la configuración política coactiva internacional, ni violar la soberanía de un Estado, o autonomía de un organismo internacional.

d) Preservar la paz, el desarrollo y la seguridad internacional, ya que los tratados internacionales, permiten que los Estados libres y soberanos, sean los encargados de conectar con otros Estados, u organismos internacionales, ya que, de esta manera se busca la igualdad jurídica internacional.

e) Que un sujeto del Derecho internacional no intervenga en el ámbito interno de otro, ni que se contraponga a sus disposiciones (leyes o reglamentos).

f) La existencia de igualdad y justicia internacional, entre los sujetos que celebren el tratado.

g) Que exista respeto y cordialidad entre los sujetos que celebran el tratado, para que de esta manera se promueva la fraternidad en el ámbito internacional.

D) CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS.

Respecto al origen de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados encontramos que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su período de sesiones de 1966, adoptó una resolución por la que se convocó a una conferencia internacional de plenipotenciarios para examinar el Derecho de los tratados con el propósito de incorporar los resultados a una Convención internacional. Después de dos períodos de sesiones en Viena, Austria, la conferencia adoptó el 22 de mayo de 1969 el texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual recoge diversas normas del Derecho internacional consuetudinario relativas a los tratados.

La Convención aludida se abrió a firma el 23 de mayo del mismo año, fecha en la cual el gobierno mexicano manifestó su aceptación a través de la firma correspondiente. Cabe señalar que el Senado de la República la aprobó el 29 de diciembre de 1972; el instrumento de ratificación fue depositado el 25 de septiembre de 1974 y el decreto de promulgación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 14 de febrero de 1975, día en el cual este instrumento entró en vigor para efectos internos, y fue hasta el 27 de enero de 1980 cuando entró en vigor en el ámbito internacional al completarse 35 ratificaciones o adhesiones.

Para tener una visión general de la Convención de Viena, es pertinente mencionar que se integra de un preámbulo, 85 artículos y un anexo. Los artículos se encuentran

agrupados en 8 partes, tituladas respectivamente: Introducción; celebración y entrada en vigor de los tratados; observancia, aplicación e interpretación de los tratados; enmienda y modificación de los tratados; nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados; disposiciones diversas; depositarios, notificaciones, correcciones y registro; disposiciones finales. Por su parte, el anexo se refiere a la designación por los Estados de los amigables componedores que han de integrar las comisiones de conciliación cuando surja una controversia sobre la propia Convención.

Sin entrar al estudio de todas las normas que forman parte de la Convención de Viena, únicamente señalaremos los lineamientos generales que se desprenden de ella para la celebración de un tratado, razón por la cual nos concentraremos básicamente en la Parte II, relativa a la celebración y entrada en vigor de los tratados, de donde se derivan cuatro etapas, a saber: la negociación; adopción del texto; autenticación del texto; y formas de manifestación del consentimiento en obligarse para un tratado.

Para negociar o llegar a un acuerdo se requiere en primer término de la capacidad, acerca de la cual se parte del principio de que **“todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”** (art. 6). Dicha capacidad tiene su justificación en el ejercicio de la soberanía de los Estados, es decir, por su cualidad de soberanos están facultados para negociar y llegar a un acuerdo o tratado.

La segunda etapa es la adopción del texto, la cual de conformidad con el artículo 9 de la Convención, se efectuará por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, pero tratándose de la adopción del texto de un tratado en una conferencia

internacional, se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, excepto que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

Para la autenticación, el artículo 10 de la Convención prevé que un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo, mediante el procedimiento que se prescriba en él, a falta del mismo, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de los Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia respectiva. Es importante dejar claro que la autenticación no tiene efectos vinculantes, esto es así porque todavía no se otorga el consentimiento en obligarse por un tratado, por lo tanto, esta etapa sólo implica el acuerdo de que el texto es definitivo y auténtico.

En la cuarta etapa, relativa a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado, la Convención de Viena contempla las siguientes formas para manifestar dicho consentimiento: La firma, constituye el medio de expresión cuando se estipula en el tratado que tendrá el efecto de manifestar el consentimiento de un Estado; el canje de instrumentos que constituyan un tratado, lo cual procede cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto, o cuando conste de otro modo que los Estados han convenido en que el canje de los instrumentos tenga ese efecto (artículo 13 de la Convención); la ratificación, la aceptación o la aprobación, son también formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado; la adhesión es otra de las formas en que puede manifestarse el consentimiento, la cual procede cuando en el tratado o los Estados que en él intervienen permiten que un tercer Estado que no participó en las negociaciones del tratado pueda incorporarse a él, cumpliendo los requisitos señalados en el mismo o por las partes.

Es oportuno mencionar que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, la etapa en cuestión se perfecciona cuando el Presidente de la República firma el instrumento de ratificación del tratado, para lo cual se requiere previamente la aprobación por parte de la Cámara de Senadores.

Ahora bien, para que pueda darse el inicio de la vigencia de un tratado, en el ámbito internacional se requiere el canje de instrumentos de ratificación, si se trata de un tratado bilateral, o bien, depósito del instrumento de ratificación si es un tratado multilateral. En cuanto al inicio de la vigencia en el plano interno debe haber un decreto de promulgación por parte del Presidente de la República, además, es necesaria la publicación del texto del tratado en el Diario Oficial de la Federación.

Para complementar este apartado debe mencionarse que los tratados se rigen por tres principios, los cuales son: el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales (*ex consensu advenit vinculum*); los tratados solo crean obligaciones entre las partes (*res inter alios acta*); **“todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”** (*pacta sunt servanda*). Este principio está contenido en el artículo 26 de la Convención.

CAPÍTULO TERCERO

LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

I. EL EJECUTIVO FEDERAL Y SU FACULTAD PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES.

Los tratados internacionales son parte del orden jurídico mexicano, siempre que estén de acuerdo con nuestra Constitución Política, lo cual exige en primer lugar que sean celebrados por el Presidente de la República. Esto nos lleva a considerar las facultades que tiene el Ejecutivo Federal sobre la materia.

De acuerdo con el artículo 80 de nuestra Carta Magna, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita para su ejercicio en un solo individuo, denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Por su parte el artículo 89 constitucional señala las facultades y obligaciones que tiene dicho individuo como titular del Ejecutivo, entre ellas, la fracción X, precisa la de:

"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.”

De lo anterior se desprende que el Presidente es el representante supremo del Estado dentro del ámbito internacional y el encargado de establecer las relaciones diplomáticas con otras naciones. Para tal efecto se le atribuyen algunas facultades como la de celebrar los tratados internacionales.

Es necesario notar que en términos generales le corresponde al titular del Poder Ejecutivo dirigir la política exterior. Al respecto el profesor César Sepúlveda comenta lo siguiente:

“Por política exterior se ha entendido usualmente el ejercicio de la diplomacia habitual de un Estado a través de los agentes, órganos y organismos para tal fin. Otros entienden la política exterior como las intenciones o la actividad, o el comportamiento del titular del Poder Ejecutivo respecto a problemas concretos, por ejemplo, la política del buen vecino, o la política hacia los derechos humanos en otro país, o referente al reconocimiento o no de un gobierno, o de un nuevo Estado; dirigido a las relaciones económicas con otro o respecto a la intromisión de un Estado en los asuntos de otro.”⁴⁵

El mismo autor citado estima que es más propio hablar de política internacional o relaciones internacionales, sin embargo, reconoce que la mayoría de tratadistas y aún nuestra propia Constitución emplean la expresión de política exterior,

⁴⁵ SEPÚLVEDA, César. La Constitución y la Acción Exterior del Estado Mexicano. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional, Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. UNAM. México. 1994. pp. 339 y 340.

misma que comprende diversas atribuciones a cargo del Ejecutivo Federal, sobre todo porque se propone ocupar un lugar decoroso en la comunidad internacional.

Dentro de la acción exterior que se realiza, en unión con otros Estados, se originan normas importantes de Derecho internacional, lo que sucede precisamente cuando el Presidente de la República ejerce su facultad de celebrar tratados internacionales, los cuales deben tener como principal finalidad el beneficio de la nación y, por consiguiente, de todos sus habitantes.

Con fundamento en la disposición constitucional antes invocada (artículo 89 fracción X), queda claro que el Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales, pero en todo caso es necesario someterlos a la aprobación del Senado, lo cual se corrobora con el artículo 76, fracción I, de la propia Constitución Federal. Debe aclararse que en esta última norma se hace mención a “los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

En consecuencia, el Presidente de la República puede celebrar no sólo tratados internacionales sino también convenciones diplomáticas, por consiguiente, se trata de actos diferentes. En efecto, el tratado es un acuerdo regido por el Derecho internacional público, celebrado por escrito entre dos o varios sujetos del Derecho internacional. Por lo que respecta a las convenciones dentro del ámbito internacional, éstas se llevan a cabo para el ajuste y concertación de aspectos concretos entre

dos o más naciones, buscándose la conveniencia y la conformidad entre las partes involucradas.

En relación con esto, Jorge Palacios Treviño señala que hay distinción entre el tratado y la convención, refiriéndose a esta última comenta que:

“Esta expresión también se reserva para instrumentos solemnes e incluso, para algunos autores, tiene una connotación de más solemnidad que la de tratado. En México, los instrumentos más solemnes de carácter bilateral, por ejemplo, sobre límites, extradición, etc., se han titulado indistintamente tratados o convenciones, pero ciertamente, en la actualidad, ya raramente se utiliza la segunda de esas expresiones con ese propósito y puede decirse que existe una tendencia, obviamente sin que haya razones para pensar que se vaya a convertir en una regla, de reservar esta expresión para instrumentos de carácter multilateral. Ejemplos, la Convención sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.”⁴⁶

Consecuentemente, las convenciones internacionales se caracterizan por llevarse a cabo una asamblea de los diversos representantes de las naciones, con la finalidad de establecer algunas normas en materia política, económica, comercial, etcétera. Por lo tanto, con las convenciones se busca la armonía y cooperación entre las naciones dentro del ámbito internacional.

;

Ahora bien, el titular del Poder Ejecutivo realiza sus acciones en cuanto a política exterior auxiliándose tanto de los agentes diplomáticos como de los cónsules, pero principalmente del Secretario de Relaciones Exteriores,

⁴⁶ PALACIOS TREVIÑO, Jorge. op. cit. p. 16.

quien está facultado para actuar en nombre de Presidente de la República ante las demás naciones.

En concordancia con lo anterior encontramos que el artículo 89, fracciones II y III, de nuestra Ley Fundamental faculta al Presidente para nombrar a los secretarios del despacho, entre ellos, el de Relaciones Exteriores, así como nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, todos estos últimos con aprobación del Senado.

Lo anterior refleja que el Ejecutivo Federal nombra a sus auxiliares para dirigir la política exterior, pero finalmente es él quien actúa como suprema autoridad en el ámbito de las relaciones internacionales. Naturalmente, es imposible que un solo individuo pueda actuar por sí solo dentro de la comunidad internacional, lo cual justifica la actuación de sus auxiliares sobre la materia. Por ello, el profesor Luis Miguel Díaz ha expresado lo siguiente, en relación con la celebración de los tratados internacionales:

“En los tiempos actuales y debido a la gran cantidad de tratados que se celebran por los Estados, los jefes de Estado generalmente no actúan por sí mismos sino a través de sus representantes. Estos, a excepción de los secretarios de Relaciones Exteriores, usualmente reciben una comisión escrita, llamada plenipotencia o plenos poderes, que los faculta para actuar en nombre del jefe de Estado. Muchas veces los representantes obedecen instrucciones verbales o escritas y firman tratados *ad-referendum*. Los representantes no deben incurrir en un exceso de poder o en una contravención de las instrucciones, puesto que en dicho caso se podría argumentar que no hubo un verdadero tratado.”⁴⁷

⁴⁷ DÍAZ, Luis Miguel. Tratados Internacionales y la Constitución. En Anuario Jurídico. UNAM, México. 1983. p. 537.

Es necesario enfatizar que para la celebración de un tratado internacional, el gobierno mexicano acepta el uso de los “plenos poderes”, acerca de los cuales trata la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, disponiendo en el artículo 7 que para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considera que una persona lo representa si presenta los adecuados plenos poderes, o sin presentarlos se considera que en virtud de sus funciones representa a un Estado. En este último supuesto se encuentran los Jefes de Estado y los Ministros (en nuestro caso Secretario) de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el artículo 2, punto 1, inciso c) de la propia Convención, que ha sido adoptada por el Gobierno mexicano, precisa que:

“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, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado...”⁴⁸

Con base en lo anterior podemos afirmar que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos está facultado no solamente para celebrar tratados internacionales y convenciones diplomáticas, sino para nombrar a los plenipotenciarios que pueden representar al Estado mexicano en la adopción de algún tratado internacional, lo cual pone de manifiesto las amplias facultades que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal sobre la materia.

⁴⁸ PALACIOS TREVIÑO, Jorge. op. cit. pp. 149 y 150.

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LA CONCERTACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES.

La celebración de tratados internacionales forma parte de la política exterior que asume el Gobierno mexicano, por lo tanto, los principios constitucionales que rigen esta política también son aplicables para la concertación de los tratados. Esos principios se encuentran previstos en el artículo 89, fracción X, de nuestra Ley Fundamental y son los siguientes:

- A) La autodeterminación de los pueblos.
- B) La no intervención.
- C) La solución pacífica de controversias.
- D) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.
- E) La igualdad jurídica de los Estados.
- F) La cooperación internacional para el desarrollo.
- G) La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Estos principios constitucionales constituyen la protección de los intereses de la nación en la política exterior, ya que la soberanía y supremacía constitucional deben hacerse valer tanto internamente como fuera de nuestro territorio, y son la guía de nuestra actividad y relación internacional. Por lo tanto, permiten que la política exterior desarrollada por nuestro país tenga como fin la preservación y fortalecimiento de nuestra

soberanía, así mismo, se ejerce la protección de los derechos e intereses de los mexicanos y la cooperación en el ámbito internacional.

Tomando como base dichos principios establecidos por nuestra Carta Magna, es preciso mencionar que los tratados internacionales sólo se deben celebrar siempre que se cumpla con ellos, mismos que requieren de una explicación para su mayor comprensión.

En cuanto a la autodeterminación de los pueblos tenemos que ésta es una expresión muy ligada a la soberanía estatal y a la independencia, toda vez que comprende la facultad del Estado para darse libremente un sistema de vida basado en la forma de gobierno de su elección.

Por lo que respecta a las características de lo que es un Estado independiente, el maestro Carlos Arellano García precisa que independencia es la no dependencia de otro Estado o de un organismo internacional, aún cuando si permite la subordinación a las normas jurídicas internacionales. Es decir, ningún Estado es independiente respecto a las normas jurídicas del Derecho internacional, si lo fuese no habría coexistencia entre los sujetos de la comunidad internacional. Agrega el mismo autor que:

“Un Estado independiente es un Estado:

a) Que no está subordinado a las normas jurídicas internas que rigen en otro país, ni a los mandatos o instrucciones emanadas del gobierno de otro Estado.

b) Que no considera obligatorias en su territorio las sentencias judiciales o administrativas dictadas en otro país, mientras sus propias autoridades no le otorguen el exequátur a tales resoluciones.

c) Que no permite la actuación de autoridades extrañas a las propias dentro del territorio nacional.

d) Que somete a nacionales y a extranjeros a sus propias leyes y autoridades.

e) Una manifestación de la independencia es que los Estados pueden darse la forma de gobierno que convenga a sus intereses pero, en el momento actual se considera que no se deben implantar gobiernos dictatoriales que desconozcan los derechos humanos de nacionales y extranjeros.

f) La independencia de los Estados estriba en la inmunidad de jurisdicción. La frase de inmunidad de jurisdicción alude a un principio jurídico de derecho internacional.”⁴⁹

Al haber independencia puede darse como consecuencia la autodeterminación, con la cual cada Estado al hacer uso de su soberanía decide no sólo su forma de gobierno, sino también las medidas y criterios que adoptará en sus relaciones con los demás integrantes de la comunidad internacional.

El siguiente principio, de la no intervención, comprende el derecho a rechazar la injerencia de otros Estados en los asuntos internos o externos de un Gobierno, que repudia ese inmiscuirse en sus asuntos, independientemente de la naturaleza que tengan, esto es, política, económica y militar. Al respecto, César Sepúlveda expresa que la no intervención:

“Es la prohibición de cualquier interferencia externa no consentida o sin derecho en los asuntos internos de un Estado, y también la prohibición de interponerse en asuntos internacionales o en relaciones exteriores de ese Estado cuando no existe un fundamento jurídico para ello.

⁴⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público. Volumen I. Editorial Porrúa. México. 1983. p. 457.

Pueden existir intervenciones, armada o militar que son actos tangibles; intervención política, que reviste formas sutiles, difíciles de calificar y que se transforma en la moderna intervención económica.”⁵⁰

En consecuencia, la no intervención no solamente implica una abstención para involucrarse en los asuntos militares de otro Estado, sino para no interferir en la política, economía y demás aspectos, como religiosos y culturales, que caracterizan a cada Estado en particular.

Respecto a la solución pacífica de controversias encontramos que este principio implica la prohibición de la guerra, en lugar de ella se debe fomentar el respeto entre las naciones y procurar que sus diferencias se arreglen de una manera pacífica a través de la concertación. Es ahí cuando muchas veces surge la celebración de tratados internacionales.

Dentro de este principio, el maestro Carlos Arellano cita al jurisconsulto Manuel J. Sierra, quien afirma lo siguiente:

“Los Estados deben tratarse entre sí respetuosamente, absteniéndose de cualquier actitud que pudiera considerarse ofensiva, otorgándose recíprocamente los honores convencionales y las inmunidades que la costumbre establece a favor de las altas autoridades, de los representantes diplomáticos, de los barcos de guerra, de la bandera e insignias nacionales.”⁵¹

⁵⁰ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. op. cit. p. 491.

⁵¹ Cit. por ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público. op. cit. p. 462.

Por consiguiente, el principio que nos ocupa comprende dos aspectos; por un lado está la abstención de conductas agresivas y bélicas; por el otro lado tenemos el respeto que se deben entre sí los diferentes integrantes de la comunidad internacional, procurándose ante todo una solución pacífica de controversias.

En relación con el principio anterior encontramos la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sin duda alguna, México ha dado cumplimiento a este principio, como no lo hace ver Ricardo Méndez Silva al comentar lo siguiente:

“A México lo mueve una genuina vocación pacifista. Jamás ha iniciado una guerra de agresión. Su celosa política sobre la no intervención se nutre de la creencia de que la paz nace de un escrupuloso respeto al derecho de los demás.”⁵²

Actualmente, se proscriben y se consideran ilegales todas las formas de intervención armada, económica, política, etcétera, entre los países, lo que contribuye a reforzar la acción colectiva de la organización mundial en relación con la seguridad y cooperación entre los pueblos.

Para dar un debido cumplimiento al principio anterior, surge otro de mucha importancia, el de la igualdad jurídica de los Estados. En cuanto a esto, César Sepúlveda considera que la igualdad soberana comprende los siguientes elementos:

- **Los Estados son jurídicamente iguales.**
- **Cada Estado goza los derechos inherentes a la soberanía plena.**

⁵² MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Bases Constitucionales de la Política Exterior. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional, op cit. p. 265.

- Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de otros Estados.
- La integridad territorial y la independencia política del Estado es inviolable.
 - Los Estados tienen el derecho de escoger libremente y desarrollar su sistema político social, económico y cultural.
 - Todos los Estados tienen el deber de cumplir por entero y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con otros Estados.⁵³

La igualdad internacional es un dogma importante que alienta la esperanza de los países desprovistos y anima el proceso de cambio, ya que gracias a ella los Estados poderosos ceden parte de su poder a las nuevas instituciones lo que reduce en buena medida la desigualdad real existente entre ellos.

Cabe aclarar que la igualdad jurídica no significa que hay una semejanza en los diversos aspectos y elementos integrantes de los Estados. Al respecto, el maestro Carlos Arellano García expresa:

“Los Estados son diferentes en su territorio, en su población, en su gobierno, en su orden jurídico interno pero en el ámbito de las relaciones internacionales, son jurídicamente iguales. Este es un principio de aceptación unánime. En consecuencia, en las reuniones internacionales para la toma de decisiones cuenta igual el voto de una gran potencia, que el voto de un Estado diminuto.”⁵⁴

De esa igualdad jurídica se desprende la cooperación internacional para el desarrollo, siendo este el siguiente principio en cuestión, acerca del cual puede decirse

⁵³ Cfr. SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional, Decimasexta edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 488.

⁵⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, op. cit. p. 458.

que su mayor expresión se alcanza cuando se da la colaboración económica entre los Estados, con ella debe buscarse el desarrollo de cada país, especialmente aquellos que se encuentran en una situación desfavorable.

En concordancia con esto se encuentra la idea de conservación inherente a cada Estado. Sobre el particular, Carlos Arellano dice:

“El derecho de conservación es la prerrogativa que tiene el Estado para asegurar su existencia, tanto en lo meramente físico como en lo que respecta a los valores intangibles de importancia como son: su desarrollo en el orden cultural, industrial, comercial, científico, tecnológico o artístico. Por tanto, toda presión externa tendiente a limitar posibilidades de mantenimiento de la situación actual y de progreso material y moral debe proibirse.”⁵⁵

Para lograrse el desarrollo de los Estados se requiere un principio más, el de la lucha por la paz y la seguridad internacionales, sin esto no puede garantizarse un sano ambiente que permita el progreso indispensable para lograr las relaciones que favorezcan a cada país. Es fundamental que haya paz y seguridad, lo cual se puede obtener precisamente a través de la concertación de tratados internacionales.

Consecuentemente, los principios anteriores no solamente son necesarios para la celebración de los tratados internacionales, sino que ellos mismos se pueden alcanzar mediante la concertación de algunos tratados, pero en todo caso deben respetarse ciertos límites, como se verá en el apartado siguiente.

⁵⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, op. cit. p. 459.

III. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES EN MÉXICO PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES.

Los tratados internacionales no solamente deben celebrarse con base en los principios que rigen la política exterior del Estado mexicano, sino también es necesario llevarlos a cabo tomando en consideración las limitaciones contempladas en nuestra propia Constitución Política Federal.

Dentro de las limitaciones constitucionales encontramos en primer lugar la contenida en el artículo 15 de nuestra Carta Magna, mismo que se encuentra en el capítulo de las garantías individuales, pero que en este caso su trascendencia se proyecta en el ámbito internacional toda vez que se relaciona con la libertad de las personas en general. De manera expresa dispone el precepto invocado lo siguiente:

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

En concordancia con lo anterior debe mencionarse que el artículo 1º de nuestra Ley Fundamental establece que dentro del territorio nacional todo individuo gozará de las garantías individuales; por su parte, el artículo 2º prohíbe la

esclavitud, agregando que los esclavos del extranjero que entren a nuestro territorio alcanzarán por ese solo hecho su libertad y la protección de las leyes. Consecuentemente, no se permite celebrar un tratado internacional en donde se afecten las garantías individuales de las personas, tampoco cuando se pretenda la extradición de reos políticos.

En relación con esto último encontramos que existen varias definiciones de la extradición y aún cuando cambian los enfoques contenidos en esa figura jurídica, la esencia es la misma. Esto es, puede ser vista y definida de acuerdo al Estado que solicita a una persona, o bien según el Estado que debe realizar la entrega. Una de las definiciones que comprende los dos aspectos es la que proporciona Jesús Rodríguez y Rodríguez diciendo que la extradición:

“Es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona refugiada en su territorio a otro Estado que la reclama, por estar inculpada, procesada o convicta en éste de la comisión de un delito del orden común, a fin de que sea sometida a juicio o reclusa para cumplir con la pena impuesta.” ⁵⁶

La extradición es materia de tratados internacionales en virtud de que implica la participación de dos Estados, el que solicita a un procesado o sentenciado, y el que debe realizar la entrega. El límite que establece la Constitución en este sentido es que no se autoriza la extradición de reos políticos.

⁵⁶ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Voz Extradición. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. op. cit. p. 1395.

Al respecto, encontramos que desde el siglo pasado se consideró que los delitos políticos no deben dar lugar a la extradición. Esto motivó la intervención de algunos doctrinarios para definir y precisar lo que se entiende por delitos políticos, por ejemplo, Pascuale Fiore dice que:

“Son los que turban el orden establecido por las leyes fundamentales del Estado, de la distribución de poderes, los límites de la autoridad de cada ciudadano, el orden social y los derechos y deberes que de él derivan. Un acto cualquiera de esta naturaleza implica un atentado directo contra la existencia del Estado, y en consecuencia contra su existencia política.”⁵⁷

Dentro de la comunidad internacional se ha aceptado que no debe permitirse la extradición cuando se trate de delitos políticos, lo cual es una limitación adoptada por nuestra Carta Magna. Efectivamente, ningún tratado debe contradecir lo dispuesto en el artículo 15 constitucional de lo contrario no tendría validez. Así, el precepto invocado prohíbe algunos tratados, por ejemplo, para la extradición de reos políticos y aquellos que alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución Política Federal.

Por lo tanto, si hubiera un tratado en el cual no se respetaran algunas garantías individuales, aún cuando estuviera ratificado por el Presidente de la República y aprobado por el Senado, no tendría validez y mediante el juicio de amparo puede desconocerse su aplicación por no estar de acuerdo con nuestra Ley Fundamental.

⁵⁷ FIORE, Pascuale. Tratado de Derecho Penal Internacional y de la Extradición. Imprenta de la Revista de Legislación. España. 1880. p.371.

Otro tipo de limitaciones que existen dentro de nuestra Ley Suprema, para la celebración de tratados internacionales, las encontramos dentro de los artículos 117 y 118, relativos a las facultades y prohibiciones establecidas para los Estados de la Federación y el Distrito Federal.

En efecto, la fracción I del artículo 117 constitucional señala que los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. Esto implica una prohibición expresa para los Estados de la Federación toda vez que por ningún motivo pueden celebrar un tratado internacional, ya que esto es facultad exclusiva del Presidente de la República.

El artículo 118 constitucional también contiene algunas prohibiciones para los Estados de la Federación, entre las cuales, la fracción I, menciona que no pueden establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, naturalmente, todo lo relacionado con la importación y exportación corresponde al Gobierno federal, sin que se pueda autorizar a un Estado de la República la celebración de algún tratado internacional que pudiera tener como esencia imponer contribuciones o derechos sobre los aspectos antes mencionados.

Por último, puede decirse que los mismos principios constitucionales consagrados en el artículo 89, fracción X, de nuestra Carta Magna representan

límites que debe respetar el titular del Poder Ejecutivo al momento de celebrar un tratado internacional. En este sentido, el profesor Francisco Venegas Trejo comenta lo siguiente:

“Las limitaciones presidenciales en materia de tratados no se restringen a la corresponsabilidad interorgánica de su adopción, sino a la esencia, al contenido, al objetivo de los convenios que celebre México con sujetos de derecho internacional. En este punto, es en donde reiteramos las prácticas políticas, como auténticas normas jurídicas, han precedido a preceptos escritos de la Constitución. La incorporación a la Ley Suprema de los principios rectores de nuestra política exterior, es un homenaje a los servidores públicos de nuestra diplomacia que enfilaron a México por el sendero de la equidad, el respeto mutuo y de la vigencia de nuestra soberanía.”⁵⁸

Con lo expuesto podemos afirmar que las limitaciones constitucionales para celebrar tratados internacionales se refieren al contenido de los mismos, es decir, a la materia sobre la cual traten, por ejemplo, vimos que se prohíben los tratados para la extradición de reos políticos, así como aquellos que atenten contra las garantías individuales.

Por lo tanto, las limitaciones para celebrar los tratados internacionales no tienen que ver con su forma, ni siquiera con la denominación que se le dé al mismo, ya que según nuestra Constitución Política Federal el Presidente está facultado para celebrar tratados internacionales o convenciones diplomáticas, requiriéndose en ambos casos la aprobación del Senado, como veremos enseguida.

⁵⁸ VENEGAS TREJO, Francisco. La Constitución y los Tratados. Revista de la Facultad de Derecho de México. Publicación Bimestral. U.N.A.M. Tomo XLI. Número 178-179-180. Julio-Diciembre. México. 1991. p. 162.

IV. APROBACIÓN DE LOS TRATADOS POR PARTE DEL SENADO.

Los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133 de la Constitución Política Federal señalan de manera expresa que la aprobación de los tratados internacionales corresponde al Senado de la República. Sin embargo, esto no siempre había sido de esa manera. Al respecto, debe mencionarse que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X del artículo 89 constitucional. Una de las modificaciones efectuadas tiene que ver con la aprobación de los tratados por parte del Senado, ya que antes de la reforma se decía que correspondía al Congreso Federal, lo cual iba en contra del artículo 76, fracción I, y 133 de la propia Constitución.

Comentando la reforma aludida, el profesor Emilio O. Rabasa expresa que:

“Los tratados que celebre (el presidente de la República) deben someterse a la aprobación del Senado y no, como indebidamente lo señalaba la fracción reformada al ‘Congreso Federal’. Con esto se armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I del artículo 76 y en el artículo 133 que, adecuadamente, otorgan la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la República.”⁵⁹

En un sistema bicameral como el nuestro se considera que la aprobación de los tratados internacionales debe ser una facultad exclusiva del Senado, esto es, de la

⁵⁹ RABASA, Emilio O. Comentarios al Artículo 89 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo II. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 908.

Cámara Alta del Congreso de la Unión. Así ha quedado consagrado en la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política al disponer que una de las facultades exclusivas del Senado es la de:

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

De este precepto se deduce una vez más que al Ejecutivo de la Unión le corresponde la celebración de los tratados internacionales, y la aprobación es facultad del Senado de la República. Dicha aprobación significa estar de acuerdo con los términos propuestos para el tratado internacional, sin embargo, el Senado puede desaprobar un tratado, o bien, introducir en él algunas modificaciones o reservas.

Antes de comentar lo concerniente a las reservas, es necesario precisar que en nuestro sistema jurídico no deben confundirse los términos de “aprobación” y de “ratificación”, toda vez que el primero corresponde al Senado, mientras que la ratificación de un tratado la lleva a cabo el Presidente de la República, concretamente cuando dicho tratado no fue celebrado por él sino por el Secretario de Relaciones Exteriores o por algún plenipotenciario. Lo importante de todo esto es dejar claro que la aprobación es facultad exclusiva del Senado, en cambio, cuando procede la ratificación ésta corresponde al Presidente de la República.

Para confirmar lo anterior cabe citar al maestro Carlos Arellano García, quien sostiene que:

“La ratificación de los tratados internaciones no es un elemento necesario, es un elemento contingente. De esta manera, en el propio tratado puede establecerse que no es necesaria la ratificación. Asimismo no será necesaria la ratificación respecto de alguno o alguno de los Estados cuyo sistema interno permita la celebración de los acuerdos ejecutivos y para él o ellos tenga el carácter de acuerdo ejecutivo ese tratado internacional.”⁶⁰

Debe aclararse que en materia de tratados internacionales, la ratificación es un concepto precisamente de carácter internacional, por consiguiente trasciende en cuanto al Derecho interno, lo cual sucede de manera concreta en nuestro orden jurídico en donde se establece claramente que los tratados internacionales son aprobados por el Senado, y corresponde al Presidente de la República la ratificación por ser él quien dirige la política exterior de nuestro país.

En cuanto a esto, el maestro Felipe Tena Ramírez dice que:

“En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado sin la previa aprobación de éste por el Senado. Así pues, el acto, propiamente de derecho interno, como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el presidente... la aprobación del Senado autoriza al presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que, una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la Cámara Alta, la voluntad del Presidente queda libre

⁶⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, op. cit. p. 657.

para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados.”⁶¹

Resulta evidente que la aprobación de un tratado internacional corresponde solamente al Senado de la República, mientras que la ratificación corresponde al Presidente, sobre todo cuando se trata de un tratado internacional que no fue suscrito o celebrado por él sino por el Secretario de Relaciones Exteriores o algún plenipotenciario. Esto se confirma con el siguiente criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA EL CUATRO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO. NO ES INCONSTITUCIONAL POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO LO HAYA SUSCRITO PERSONALMENTE, SI INSTRUYÓ AL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES PARA SU NEGOCIACIÓN, Y LUEGO LO RATIFICÓ PERSONALMENTE. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 76, fracción I, 80, 89, fracciones I, II y X, 92 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la disposición contenida en el citado artículo 133, en el sentido de que los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión, no debe interpretarse con la limitación letrista de que en forma específica sea el titular del Poder Ejecutivo de la Unión quien necesariamente lo lleve a cabo en todas sus fases, incluyendo la suscripción personal, pues los preceptos constitucionales invocados permiten la actuación del jefe del Ejecutivo a través del secretario de Estado correspondiente, siendo nuestro derecho interno, como es aceptado internacionalmente, el que determina la forma en que se estructura el órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y fija los procedimientos y

⁶¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. pp. 419 y 120.

límites de esa representación; por otro lado, la celebración de un tratado no se reduce a la firma del mismo, la que puede provenir del presidente, del secretario relativo o del representante que aquél señale, sino que se encuentra constituido por todo un procedimiento que se desarrolla en diversas etapas, en las cuales interviene otro poder, además de los secretarios de Estado, que se ocupan de las materias específicas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2º, 27, fracciones I, II, III y IV, y 28, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que deriva que corresponde al secretario de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados y convenciones en los que el país sea parte, y al secretario de Gobernación, conducir las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo y publicar las leyes y decretos. En tales condiciones, basta con que el tratado internacional de que se trate haya sido negociado por el secretario de Relaciones Exteriores siguiendo las instrucciones del presidente de la República y luego ratificado por éste y aprobado por el Senado, como sucedió por parte de nuestro país en el tratado de mérito, para que tenga plena validez.”⁶²

Con todo lo expuesto se puede decir que la aprobación es el acuerdo manifestado por parte del Senado de la República, mientras que la ratificación es la confirmación definitiva de un tratado internacional llevada a cabo por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, nos interesa abundar sobre la aprobación del Senado ya que éste se integra con representantes de cada entidad federativa, quienes tienen como función principal cuidar los intereses federales y locales en la aprobación de los tratados internacionales.

⁶² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Epoca. Pleno. Tomo VII. Mayo de 1998. Tesis P. XLV/98. p. 133.

La aprobación por parte del Senado es tan importante que sin ella no tendrían plena validez aquellos tratados que ya hubiesen sido celebrados por el Presidente. Por ello, con mucha razón ha expresado el Dr. Francisco Venegas Trejo que:

“La concertación de convenios internacionales no es facultad libérrima del Presidente de la República, los tratados que éste, o sus agentes diplomáticos concerten, no adquieren la perfección jurídica sino después de haber pasado por el análisis sereno del órgano legislativo. Ahora bien, si en México existe el sistema bicameral, se confiere la facultad de aprobación a la Cámara que, conforme a nuestra tradición y a la esencia del Estado Federal, representa a los estados federados: Cámara de Senadores.”⁶³

Consecuentemente, para que exista un tratado internacional que forme parte de nuestro orden jurídico, se requiere la participación de dos Poderes; el Ejecutivo, quien lo celebra, y en su caso lo ratifica, y el Legislativo, concretamente por medio del Senado el cual debe dar su aprobación, vigilando en todo momento el interés de la Federación y el beneficio para todo el pueblo mexicano.

Se considera que la aprobación de los tratados por parte del Senado constituye un equilibrio en la división de poderes, en el sentido de que el Ejecutivo no puede por sí solo celebrar, aprobar y ratificar un tratado, necesariamente debe intervenir la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para que se dé la aprobación.

⁶³ VENEGAS TREJO, Francisco. op. cit. p. 180.

Al dar su aprobación, el Senado puede introducir algunas reservas en los tratados internacionales. De acuerdo con el artículo 2 de la Convención de Viena sobre la Celebración de Tratados, se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su 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 del tratado en su aplicación a ese Estado.

En relación con esto, Manuel Becerra Ramírez dice:

“La figura de la ‘reserva’ es muy importante en la celebración de los tratados multilaterales, ya que en muchos de ellos será imposible de realizarla si las partes no tuvieran esta oportuna salida. La reserva tiene una razón de ser y es la de permitir a los Estados participar en un tratado internacional sin que le sean aplicadas algunas de sus disposiciones o le sean aplicadas en los términos que se expresan en las reservas, a fin de salvaguardar algunos intereses de los Estados que realizan la reserva o por no contradecir alguna disposición de derecho interno fundamental.”⁶⁴

En consecuencia, las reservas permiten a los Estados excluir algunas disposiciones de un tratado internacional, o bien, limitar sus efectos con el propósito de salvaguardar los intereses de la nación o no contradecir las normas de Derecho interno. Por lo tanto, consideramos acertado que de acuerdo con nuestro sistema jurídico corresponde de manera exclusiva al Senado de la República la aprobación de los tratados internacionales, en virtud de que es el órgano idóneo para manifestar la voluntad colectiva que represente los intereses del pueblo mexicano.

⁶⁴ BECERRA RAMÍREZ, Manuel. op. cit. p. 42.

V. 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. Se le considera un instrumento especializado sobre la concertación internacional de los compromisos jurídicos del Estado, por lo tanto, comprende las normas elementales que sirven de base para que el Gobierno mexicano celebre tratados con otros sujetos de Derecho internacional.

En el Diario de los Debates se contiene lo que en su momento expresó el diputado José Miguel González Avelar sobre el ordenamiento legal invocado, diciendo que:

“... se trata de una ley nueva; nueva porque no obstante la antigüedad de la facultad que las diversas constituciones de México han conferido al titular del Poder Ejecutivo para celebrar tratados, acuerdos, convenciones diplomáticas con naciones extranjeras, habíamos carecido, y de hecho carecemos hasta el día de hoy, con una disposición legal que regule y oriente la celebración de dichas convenciones diplomáticas y tratados y que, al mismo tiempo, aluda al papel que en la materia cumple ahora de acuerdo con la Constitución que nos rige el Senado de la República.”⁶⁵

En realidad la afirmación anterior es incorrecta si se toma en cuenta la existencia de normas para la celebración de tratados contenidas en la Convención de Viena de 1969, misma que fue adoptada por el Gobierno mexicano. Por cierto, la ley de referencia prácticamente copió, con algunas modificaciones, artículos de la Convención para formar parte de su contenido, por esa razón no es posible decir que estamos en presencia de una “nueva” ley sobre la celebración de los tratados internacionales.

⁶⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de los Debates. Diciembre 21 de 1991. Turno 32. Hoja 2.

Consecuentemente, la Ley que nos ocupa no ha contribuido con preceptos verdaderamente interesantes para enriquecer nuestro orden jurídico, lejos de ello ha pasado por desapercibida, pero lo peor es que en algunos estudios que se han hecho acerca de la misma más bien se le han señalado deficiencias, por ejemplo, Ricardo Méndez Silva comenta que:

“Sin base constitucional, pues, la Ley de 1992 introdujo a los acuerdos interinstitucionales. Lo correcto hubiera sido promover una reforma a la Constitución Política para permitir la celebración de estos acuerdos; sin embargo, se aprecia que dada la sensibilidad prevaleciente por el carácter dominante del Ejecutivo en el sistema político y por los antecedentes de acuerdos administrativos de un inconmensurable radio de acción se prefirió validarlos a través de una ley que ha pasado inadvertida. Por otra parte, se faculta para la celebración de estos acuerdos interinstitucionales no sólo a dependencia del Ejecutivo, sino a gobiernos estatales y municipales, lo que contraviene el artículo 117 constitucional.”⁶⁶

No se entra más en detalles sobre los acuerdos interinstitucionales, por no ser objeto de nuestra investigación, únicamente mencionaremos que los mismos motivaron críticas desde la discusión de la ley, por ejemplo, el diputado Emilio Becerra González afirmó que mediante ellos se atenta contra la división de poderes.⁶⁷

No obstante, conviene resaltar algunos de los conceptos contenidos en la Ley de referencia, los mismos confirman algunos aspectos tratados con anterioridad. En efecto, el artículo 2º establece que la aprobación es el acto por el cual el

⁶⁶ MÉNDEZ SILVA, Ricardo. La Ley de 1992 Sobre la Celebración de Tratados. En Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993. pp. 332 y 333.

⁶⁷ Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de los Debates. Diciembre 21 de 1991. Turno 57. Hojas 3 y 4.

Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República; mientras que la ratificación, adhesión o aceptación es el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

En consecuencia, tenemos que la aprobación es un acto interno realizado por el Poder Legislativo, representado en este caso solamente por la Cámara de Senadores, en cambio, la ratificación pertenece al ámbito internacional, por lo que corresponde al titular del Poder Ejecutivo.

Así mismo, en el precepto invocado se hace referencia a los plenos poderes y a la reserva, reproduciendo prácticamente los mismo conceptos contenidos en la Convención de Viena sobre la celebración de tratados, por consiguiente, es posible que un tratado sea celebrado por las personas que representen al Gobierno mexicano cuando tienen plenos poderes. De igual manera es posible hacer las reservas que se estimen procedentes con objeto de excluir o modificar los efectos de ciertas disposiciones de un tratado internacional.

Por último, se establece que un tratado es un convenio celebrado por escrito entre el Gobierno mexicano y uno o varios sujetos de Derecho internacional público. Por lo tanto, se acepta que los tratados se celebren no sólo entre países sino con sujetos de Derecho internacional, por consiguiente, es preciso referirnos a estos últimos con mayor detalle.

VI. LOS SUJETOS OBLIGADOS POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Antes de entrar al análisis de lo que son los sujetos en el ámbito de los tratados internacionales, haremos referencia al concepto de "sujeto" dentro del Derecho Internacional Público. Para el maestro Carlos Arellano García es todo ente físico o jurídico que tenga derechos u obligaciones derivados de una norma jurídica internacional. Explicando el contenido de tal definición expresa:

- "A) Al mencionar al 'ente físico', hacemos referencia a la persona humana, a la que está conformada de manera natural como una entidad psicosomática. Este sujeto en el derecho internacional público puede actuar individualmente cuando reclama un derecho derivado de una norma internacional o cuando se le exige o se le sanciona en relación con un deber desprendido de una norma jurídica internacional. Colectivamente cuando el hombre pertenece a una agrupación de refugiados, o a una minoría nacional.**
- B) Cuando hacemos referencia al 'ente jurídico' aludimos a la persona jurídica, aquella que carece de sustantividad psico-física, que requiere de la representación humana y que adquiere su voluntad colectiva de la expresión de voluntades individuales.**
- C) Para ser sujeto de derecho internacional público basta con tener derechos y obligaciones derivados del derecho público, no importa que no se pueda ejercer directamente en todos los casos tales derechos y que se requiera una representación.**
 No es necesario tampoco que no se puedan crear las normas jurídicas por tales sujetos, habrá algunos que si puedan intervenir en su creación y otros que no puedan hacerlo.
- D) La norma jurídica internacional es la que regula las relaciones consideradas más allá del territorio de un solo Estado; tiene un ámbito espacial de validez que rebasa los límites fronterizos de un solo Estado."⁶⁸**

⁶⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, op. cit. p. 284.

Cabe hacer mención que jurídicamente existen dos tipos de personas; la física, esto es, el sujeto individual, el hombre con derechos y obligaciones, y la persona moral que son asociaciones dotadas de personalidad propia (por ejemplo, Estados u organizaciones internacionales), también llamadas personas jurídicas colectivas.

Ahora bien, los sujetos del Derecho internacional comprenden primeramente a los Estados soberanos, ya que deciden independientemente sobre el tratado que van a celebrar, comprometiéndose a adquirir derechos y obligaciones, y la decisión que tomen será únicamente aceptada dentro de su régimen jurídico interno. No así los Estados que tengan limitada su soberanía, ya que en este supuesto necesitarán la aprobación del Estado que influya sobre aquel y verán limitada su decisión de participar en la elaboración, aceptación y celebración de un tratado internacional.

Por lo tanto, para nosotros, los Estados soberanos, independientes y autónomos serán sujetos obligados por los tratados internacionales, siendo ellos quienes más participan en la celebración de dichos tratados.

Por lo que toca al individuo, la persona física, no puede ser considerado sujeto obligado por los tratados internacionales, ya que aunque tenga capacidad para representar a un Estado, o a una organización internacional, esto no le da el derecho a decidir por sí mismo el futuro de la nación u organización que represente ya sea Presidente, Ministro, Cónsul o Embajador.

En nuestro sistema jurídico, el tratado internacional no se perfecciona en su plenitud con la sola intervención del Presidente de la República, toda vez que se necesita la aprobación del Senado para formar parte del Derecho interno y obligar así al Gobierno mexicano.

Por lo que respecta a los representantes de alguna organización internacional (por ejemplo la O.N.U.), se requiere la votación de los representantes de los Estado participantes para su aceptación. Esto significa que la voluntad de un individuo no es suficiente para comprometer a toda la organización.

Por lo tanto, consideramos que no son sujetos obligados por lo tratados internacionales, las personas físicas o individuos que aprueben por su propio derecho el convenio, ya que se requiere la aprobación de un ente colectivo, como lo es el Senado, o bien, el conjunto de individuos que a nombre de una organización internacional manifiesta la aprobación correspondiente.

Por lo que respecta a las personas morales, consideramos que si son sujetos obligados por los tratados internacionales, pero este tipo de tratados son “especiales”, ya que generalmente esas personas colectivas tienen el carácter de empresarias (empresas automotrices, editoras, deportivas, etc.), las cuales se desenvuelven más allá de sus fronteras y los “tratados” o “convenios” se concertan con autorizaciones del Estado al que pertenecen, ya que al surgir una empresa, o llevar a cabo un tratado, debe de estar acorde con las normas que rigen en el Estado correspondiente.

Por lo que respecta a representaciones gubernamentales en el exilio, es lógico que de ninguna manera puedan ser considerados sujetos obligados por los tratados internacionales, ya que se encuentran fuera del Estado al que pertenecen, y por lo tanto no tienen el consentimiento de éste para celebrar tratados, ya que si bien pueden ser considerados sujetos de Derecho internacional, esto no les permite llevar a cabo tratados internacionales.

En resumen, consideramos de manera particular que los únicos sujetos obligados por los tratados internacionales son los Estados, así como las organizaciones o instituciones internacionales.

En cuanto a los Estados, consideramos que es sujeto obligado por los tratados internacionales ya que existen dentro de éste, derechos y deberes originados por los tratados y la costumbre internacional, toda vez que la finalidad de dichos tratados consiste en regular las relaciones entre Estados teniendo como principio la igualdad soberana de éstos. Así mismo, los Estados son considerados sujetos porque son soberanos, autónomos, e independientes; ya que si faltare alguno de estos elementos, no podríamos considerarlos como sujetos de Derecho internacional. Por otra parte, se considera que los Estados son los únicos con facultades para ser parte ante la Corte Internacional de Justicia.

Respecto a los organismos internacionales, ya sean organizaciones o instituciones (O.N.U., O.E.A., O.P.E.P., Cruz Roja, UNICEF, etc.), consideramos que si son sujetos

obligados por lo tratados internacionales ya que son creadas por Estados soberanos y aprobados sus estatutos por ellos mismos.

Esto permite, que tanto los Estados organizadores, como los que se adhieren a la organización internacional, estarán obligados por sus estatutos u otros documentos firmados por los Estados participantes.

Así mismo, la diferencia que existe entre los Estados y las organizaciones internacionales, estriba en que mientras los Estados se denominan sujetos del Derecho internacional por ser soberanos, las organizaciones internacionales son creadas por los Estados, los cuales les dan vida y se basan en sus acuerdos.

Finalmente, se insiste en que las personas físicas no pueden ser sujetos de Derecho internacional, ya que forman parte de un Estado y lo único que pueden realizar es representar al Estado en el exterior, solamente en forma oficial, como por ejemplo el Presidente de la República, ministros o embajadores.

CAPÍTULO CUARTO

INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 Y LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

I. INTERPRETACIÓN DOCTRINAL.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de la supremacía constitucional, concretamente en el párrafo primero, mismo que ha sido motivo de diversos comentarios doctrinales, así mismo, los órganos jurisdiccionales federales han dado sus interpretaciones, integrando con ello algunos criterios jurisprudenciales.

Ante esto consideraremos la interpretación que se le ha dado al precepto en cuestión, pero primeramente es oportuno reproducir la norma fundamental invocada, misma que textualmente expresa:

“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.”

Una interpretación literal del artículo en comento llevaría a la conclusión de que los tratados internacionales, junto con las leyes federales y la propia Constitución Política son en conjunto la “Ley Suprema de toda la Unión”, sin embargo, realizando una interpretación más técnica y precisa se deduce que la Constitución Federal ocupa el máximo nivel jerárquico dentro del orden jurídico mexicano, toda vez que las leyes federales y los tratados internacionales deben en todo caso estar de acuerdo con la Carta Magna. Así lo ha afirmado uno de los constitucionalistas mexicanos más destacados, el Dr. Ignacio Burgoa, quien ha dicho que:

“Parece ser que la *primera parte* del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que *no sean contrarios a la Constitución*, condición que omitió el artículo 126 del Código Fundamental de 1857.”⁶⁹

Estimamos acertada la interpretación anterior en virtud de que, estrictamente hablando, no es posible sostener que en un mismo nivel jerárquico se encuentre la Constitución al lado de las leyes federales y los tratados internacionales. Además. Esto rompería con el principio de que debe existir una norma fundamental que sirve de sustento a todo el orden jurídico aplicable en un Estado.

⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. pp. 362 y 363.

Por su parte, el profesor Felipe Tena Ramírez comparte también el criterio de que la supremacía constitucional implica darle a la Constitución el nivel más alto dentro de la jerarquía de las leyes, a pesar de que la interpretación literal del artículo 133 de nuestra Carta Magna sugiera que ese máximo nivel es compartido con las leyes federales y los tratados internacionales. En sus propias palabras afirma lo siguiente:

“Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben ‘emanar’ de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan ‘estar de acuerdo’ con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación (característico del sistema norteamericano) de los actos legislativos respecto a la norma fundamental.”⁷⁰

Otro de los constitucionalistas mexicanos sobresalientes, que precisamente ha realizado un estudio titulado: “La interpretación del artículo 133 constitucional”, el Dr. Jorge Carpizo, afirma que dicho precepto enuncia el principio de la supremacía constitucional el cual encierra dos nociones fundamentales, una es la legalidad y la otra la estabilidad jurídica. Concretamente expresa este autor lo siguiente:

“La legalidad entendida a la manera Kelseniana, que ningún acto es válido si no halla apoyo y sostén en el Código Supremo, y la estabilidad jurídica estriba en que la Norma de normas es la unidad del orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella, a menos que el pueblo decida cambiar el orden que caduca, la idea vieja de derecho —según expresión de

⁷⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. 18.

Burdeau-, por una nueva idea del mismo que satisfaga mejor sus aspiraciones y sus necesidades.”⁷¹

Complementando los pensamientos anteriores, Jorge Carpizo sostiene que el grado más alto de la pirámide jurídica es ocupado solamente por la Constitución Política, misma que da legalidad y estabilidad a todo el orden jurídico que emana de ella. En un segundo grado se encuentran las leyes federales y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Por consiguiente, es fácil percibir que los tratados internacionales tienen mucha importancia en nuestro orden jurídico, pero de ninguna manera puede afirmarse que ocupan el mismo nivel jerárquico al lado de la Constitución Política y de las leyes elaboradas por el Congreso de la Unión. No obstante, debe aclararse que dichos tratados sí se encuentran en un mismo nivel junto con las leyes federales, sin embargo, por encima de este conjunto de disposiciones legales se encuentra la Constitución como norma fundamental que establece las bases para que de ella emanen todas las demás normas, requiriéndose además que estén de acuerdo con la propia Carta Magna, como se exige expresamente en materia de tratados internacionales.

Uno de los autores que se ha dedicado al estudio de los tratados internacionales es Ricardo Méndez Silva, quien también sostiene que la supremacía constitucional conlleva

⁷¹ CARPIZO, Jorge. La Interpretación del Artículo 133 Constitucional. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México. UNAM. Año II. Número 4. Enero-Abril. 1969. p. 7.

a la idea de que la Ley Fundamental se encuentra por encima de los tratados. Así lo expresa al decir que:

“Fiel al pensamiento de la época de su adopción y a la reforma publicada en el *Diario Oficial* del 18 de enero de 1934, el artículo 133 postula la primacía jerárquica de la Constitución sobre los tratados. Éstos se consideran ley suprema de la Unión, en un mismo estadio de validez con las leyes del Congreso de la Unión, pero explícitamente se consigna que deben estar de acuerdo con la Constitución Política”⁷²

No es por demás insistir en que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la Constitución Política, de no ser así simplemente no tendrían validez ni mucho menos puede pensarse en que llegaran a ocupar un nivel trascendente dentro de la jerarquía del orden jurídico mexicano.

Ahora bien, “estar de acuerdo con la Constitución” significa que los preceptos contenidos en un tratado internacional no pueden de ninguna manera contradecir los principios y normas que se consagran en la Carta Magna, incluyendo las garantías individuales y sociales, así como los preceptos referentes al modelo económico que sigue el gobierno federal y los principios que rigen la política internacional del Estado mexicano.

Debe enfatizarse que la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, proclama la primacía que se le da al Derecho Interno sobre el Derecho Internacional. Ante esto han surgido algunas opiniones doctrinales en el sentido

⁷² MÉNDEZ SILVA, Ricardo. *La Ley de 1992 Sobre la Celebración de Tratados*. op. cit. p. 327.

de que tomando en consideración la tendencia moderna de dar prioridad al Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, sería recomendable que el precepto en comento fuera modificado para quitarle la supremacía a la Constitución y en su lugar incluir al Derecho Internacional, comprendiendo en él a los tratados que celebre el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

En relación con esto encontramos la opinión del Dr. Carlos Arellano García, quien expresa lo siguiente:

“En lo personal nos inclinamos por sustentar el criterio de que la norma internacional ha de prevalecer por encima de lo que disponga la norma interna. Este es un criterio propio de un estudioso del Derecho Internacional. Por tanto, doctrinalmente somos partidarios de la supremacía de la norma jurídica internacional y juzgamos necesario que tanto en el Derecho Internacional contenido en los tratados internacionales como en el Derecho Interno se admita expresamente tal supremacía de la norma jurídica internacional. Es la única manera de mantener la armonía en la comunidad internacional, a base de una sumisión de los Estados a la norma jurídica internacional. Los Estados que aún conservan en su orden jurídico interno reglas de supremacía del Derecho interno, deben derogarlas.”⁷³

Quienes sostienen la opinión de darles supremacía al Derecho Internacional argumentan que esto es una tendencia contemporánea confirmada por algunos tratados y convenciones. De manera concreta se invoca el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, mismo que literalmente expresa lo siguiente:

⁷³ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, op. cit. p. 99.

“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.”

“Artículo 46. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.”⁷⁴

A pesar de que el artículo 27 antes transcrito da la idea de que el Derecho Internacional ha de prevalecer sobre el Derecho Interno, en realidad el artículo 46 aclara que se le da prioridad a una norma de importancia fundamental del Derecho Interno, misma que si resulta afectada origina que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado carece de validez, con lo cual resulta evidente que sigue teniendo supremacía la Constitución Política, al contener ésta precisamente las normas de importancia fundamental del Derecho Interno.

Dentro de la tendencia moderna que se suele invocar para sostener la primacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, se invoca también el contenido de algunas Constituciones extranjeras que de manera expresa han consagrado esa supremacía, tal es el caso de Francia y Alemania y según se aprecia en lo siguiente:

⁷⁴ Cit por PALACIOS TREVIÑO, Jorge. op. cit. pp. 155 y 159.

“En Francia, la Constitución señala que los tratados debidamente ratificados son obligatorios aun cuando sean contrarios a la legislación interna de Francia. Por ello, las disposiciones del tratado no serán derogadas, modificadas, o suspendidas sin la denuncia formal previa hecha por medio de las vías diplomáticas.

En la Constitución alemana de 1949 se dice que las reglas del derecho internacional son parte de la ley nacional. Estas reglas tienen preferencia sobre las leyes y constituyen directamente derechos y deberes para los habitantes del territorio federal. Consecuentemente, la ley suprema alemana es el derecho internacional.”⁷⁵

No podemos basarnos únicamente en los ejemplos de ciertos Estados europeos ni tampoco en la opinión de un autor que sustenta el criterio de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, para decir que es la postura dominante en cuanto a esta materia, por lo tanto, sostenemos que debe prevalecer el principio de la supremacía de nuestra Constitución Política Federal, la cual es la Carta Magna o Ley Fundamental que establece las normas esenciales que sirven de base para todas las demás disposiciones que formen parte de nuestro Derecho Interno, incluyendo los tratados internacionales que celebre el presidente de la República con aprobación del Senado.

Tampoco se estima necesario modificar el artículo 133 constitucional para precisar que solamente la Constitución sea la Ley Suprema de toda la unión, como se ha realizado en algunas Constituciones de la Latinoamérica, por ejemplo, la de Ecuador y Nicaragua, que en sus artículos 193 y 324, respectivamente, expresan que “La Constitución es la Ley

⁷⁵ DÍAZ, Luis Miguel. op. cit. p. 550.

Suprema de la República”, agregando que no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenes, disposiciones, pactos o tratados que se opusieren a ellas o alteren de cualquier modo sus prescripciones.

No es necesaria una aclaración en ese sentido en nuestra Ley Fundamental, ya que como se ha visto la interpretación doctrinal, y según veremos, la interpretación jurisprudencial, también sustenta de manera clara que la Constitución Política tiene supremacía en relación con las leyes federales y los tratados internacionales celebrados por el Presidente.

Lo que sí considero criticable es el hecho de que se le atribuyen amplias facultades al Presidente de la República en lo que se refiere a la forma de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, aún cuando se han establecido algunos principios normativos que deben “observarse” en la conducción de tal política, según lo previene la fracción X del artículo 89 constitucional, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente.

Los principios que rigen la política exterior son: 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. Estos principios no solamente han de “observarse”, sino que deben cumplirse necesariamente, lo cual corresponde al Presidente de la República,

siendo el Senado el encargado de vigilar y aprobar los actos que al respecto lleve a cabo el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, al estar incluidos dichos principios en el artículo 89 constitucional, que enumera las facultades y obligaciones del Presidente, implican la idea de que el titular el Poder Ejecutivo tiene amplias atribuciones en materia de política exterior, llegando, inclusive, a tener la facultad de actuar libremente en asuntos internacionales sabiendo que el Senado se limitará en la mayoría de los casos a aprobar todo lo que realiza.

Por lo tanto, considero que los principios de política exterior no deben seguir incluidos en el artículo 89 constitucional, además debe precisarse que su cumplimiento no ha de ser solamente una “observancia”, sino un imperativo por parte de las autoridades competentes. Esto significa que debe buscarse una mejor ubicación para tales principios, siendo lo ideal adicionar el artículo 40 constitucional el cual establece la voluntad soberana del pueblo mexicano en cuanto a su régimen interior, a lado del cual deben postularse los principios sobre política exterior.

Apoyando el criterio que se sustenta cabe citar la opinión de Ricardo Méndez Silva, quien afirma lo siguiente:

“En lo personal considero que hubiera sido más adecuado técnicamente que la inclusión de los principios de la política exterior hubiera tenido lugar en el artículo 40. Si algún día prospera la idea de elaborar una nueva Constitución Política, que despunta en algunos medios políticos y académicos, debería pensarse en la elaboración de un capítulo especial.”⁷⁶

⁷⁶ MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Bases Constitucionales de la Política Exterior, op. cit. p. 275.

No comparto esta última idea de pensar en incluir un capítulo aparte para la política exterior, toda vez que esto pudiera dar lugar a que los internacionalistas proclamen la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, postura que afectaría nuestras normas esenciales y principios contenidos en la Constitución Política Federal, ya que ésta pasaría a un segundo término cediendo su lugar ante el Derecho Internacional.

Lo que resulta acertado es incluir los principios normativos de la política exterior dentro del artículo 40 constitucional, mismo que postula la voluntad del pueblo mexicano en cuanto a su régimen interno. Es indudable que en este contexto deben incluirse esos principios respecto al régimen externo para dejar claro que los mismos se derivan de la voluntad soberana del pueblo y no del amplio poder que actualmente se concede al Presidente de la República.

Consecuentemente, se propone una reforma al artículo 89 constitucional para excluir de su fracción X lo concerniente a los principios que rigen la política exterior, y por otro lado se propone una adición al artículo 40 de nuestra Ley Fundamental para agregar dichos principios en un segundo párrafo, mismo que pudiera quedar en los siguientes términos:

“Artículo 40...

Así mismo, es voluntad del pueblo mexicano establecer relaciones con la comunidad internacional a través de una política exterior y la celebración de tratados internacionales. Para tal efecto, las autoridades competentes deben cumplir

y hacer cumplir 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.”

Naturalmente, el artículo 89 constitucional debe hacer mención a que los principios de política exterior están incluidos en el artículo 40 de la propia Constitución. Así, el precepto en cuestión diría lo siguiente:

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo debe cumplir los principios normativos establecidos en el artículo 40 de esta Constitución.”

Considero que la propuesta hecha no es una simple reubicación de principios sobre política exterior, obedeciendo a una mejor técnica legislativa, sino ante todo se pretende dejar claro que esos principios dependen de la voluntad del pueblo mexicano y corresponde a las autoridades competentes no solamente cumplirlos sino hacer que se cumplan en el ámbito de sus atribuciones, todo lo cual pretende evitar que el titular del Poder Ejecutivo Federal siga ejerciendo amplias facultades en materia de política exterior, llegando en ocasiones a imponer su criterio y política partidista por encima de la voluntad popular.

Con la propuesta realizada se reafirma el principio de la supremacía constitucional, mismo que se sustenta en la voluntad soberana del pueblo mexicano, la cual debe prevalecer por encima de las decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien si bien tiene facultad para celebrar tratados internacionales, estos no deben contradecir los principios que la soberanía popular proclame en el artículo 40 constitucional que se propone. Con todo esto se realza la supremacía de nuestra Constitución Política ante los tratados internacionales.

II. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL.

Nuestro Máximo Tribunal, esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como algunos Tribunales Colegiados de Circuito han emitido ejecutorias de mucha trascendencia en cuanto a la supremacía constitucional, por consiguiente, podemos decir que existe una interpretación jurisprudencial en torno al artículo 133 de nuestra Carta Magna que consagra el principio que nos ocupa.

Una de las tesis jurisprudenciales que deja claro lo relativo a la supremacía constitucional es la siguiente:

“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de

una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.”⁷⁷

Es importante notar que fue el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que se encargó de precisar lo concerniente al principio de la supremacía constitucional, estableciendo que la Constitución ocupa el rango de mayor jerarquía dentro del orden jurídico mexicano y en un nivel inmediato inferior se encuentran las leyes federales junto con los tratados internacionales.

Por lo tanto, de ninguna manera es admisible pensar que los tratados internacionales ocupan una misma categoría al lado de nuestra Constitución Política Federal, lo cual no es posible en virtud de que dichos tratados deben estar siempre de acuerdo con la Constitución para que formen parte de nuestro Derecho Interno. Esto significa que la norma fundamental será siempre la Constitución, misma que no puede compartir su alto grado jerárquico con otro cuerpo normativo, así sea el de los tratados internacionales o las leyes del Congreso de la Unión. No obstante, estos dos últimos si se encuentran en un mismo nivel pero por debajo de la Constitución Política Federal.

Por su parte el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, también ha emitido un importante criterio de interpretación en torno al artículo 133 constitucional, el cual resulta por demás interesante ya que se refiere de manera concreta a los tratados internacionales, expresando que:

⁷⁷ GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Epoca. Pleno. Tomo: 60, Diciembre de 1992. Tesis: P. C/92. p. 27.

“PRUEBA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO ESTAN SUJETOS A. El artículo 133 de la Constitución General de la República dice: ‘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 la constitución o leyes de los estados’. De lo anterior, se puede advertir que los tratados internacionales celebrados con las condiciones que la propia Constitución establece serán Ley en la República Mexicana; es por ello que, cuando alguna de las partes invoca a su favor un tratado de corte internacional, no se le puede exigir que sea ella quien demuestre su existencia, pues como ya se vio, el mismo forma parte del derecho mexicano y, por ende, no está sujeto a prueba.”⁷⁸

Es evidente que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, forman parte del Derecho Interno Mexicano, siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución Política, es decir, no es suficiente que sean celebrados por las autoridades competentes y tengan la aprobación de la Cámara de Senadores, ya que es necesario que se respeten las normas y principios contenidos en nuestra Ley Fundamental, por ejemplo, las garantías individuales y sociales que constituyen una parte medular de la Constitución Política.

Ahora bien, cuando se celebra un tratado internacional de la manera que dispone nuestra Carta Magna y estando de acuerdo con la misma, resulta evidente que dicho

⁷⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: VI Segunda Parte-I. p. 236.

tratado ya no está sujeto a prueba en virtud de que pasa a formar parte de nuestro Derecho Interno Mexicano.

Es necesario destacar que existen también tesis jurisprudenciales en el sentido de que los tratados internacionales no violan las garantías de fundamentación y motivación, toda vez que participan de la naturaleza propia de los actos legislativos, según se deduce del siguiente criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“TRATADOS INTERNACIONALES, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS. Este Tribunal en Pleno ha resuelto que no es necesario que los actos legislativos, como materialmente lo son los tratados internacionales, por contener normas generales y abstractas, estén expresamente fundados y motivados, pues basta con que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para expedirlos. Al respecto debe aplicarse, por analogía, la jurisprudencia sustentada por este Tribunal en Pleno, que aparece publicada en las páginas 312 y 313 de la Primera Parte del Informe de 1984, bajo el rubro: ‘FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA’.”⁷⁹

La jurisprudencia a que se hace referencia también ha sido sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y para apreciar de manera completa el criterio emitido sobre el tema es oportuno remitirnos a dicha tesis que literalmente expresa lo siguiente:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha sostenido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la

⁷⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Epoca. Pleno. Tomo: 193-198 Primera Parte. p. 163.

circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”⁸⁰

Aplicando lo anterior a los tratados internacionales se entiende que su fundamentación se cumple cuando se celebra en los términos señalados por la Constitución Política, esto es, que sea el Presidente quien celebre o ratifique personalmente dicho tratado, el cual cuente en todo caso con la aprobación del Senado. La motivación ha de consistir en que el contenido del tratado respete los principios normativos que rigen la política exterior de nuestro país, de donde se desprende que en todo caso debe buscarse el bien común y la satisfacción de las necesidades colectivas por encima de los intereses particulares del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con lo expuesto se aprecia que la interpretación jurisprudencial coincide con la interpretación doctrinal en el sentido de que la supremacía constitucional coloca a nuestra Carta Magna en el nivel más alto dentro de la jerarquía del orden jurídico mexicano, y en el nivel inmediato inferior se encuentran los tratados internacionales junto con las leyes del Congreso de la Unión. Dichos tratados al ser expedidos debidamente por las autoridades competentes y siempre que estén de acuerdo con la Constitución formarán

⁸⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Época. Pleno. Tomo: 181-186 Primera Parte. p. 239.

parte de nuestro Derecho Interno, pero de ninguna manera debe admitirse que un tratado tenga primacía sobre la Constitución, ya que esto estaría en contra del principio de la supremacía constitucional.

III. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Para dejar más clara la idea de que los tratados internacionales son de menor jerarquía que la Constitución Política Federal debe tomarse en consideración el hecho de que los primeros pueden ser declarados inconstitucionales por nuestro Máximo Tribunal, lo cual sucedería siempre que sea celebrado en contravención a las disposiciones constitucionales, por ejemplo, cuando no fuere celebrado algún trato por el Presidente de la República sino por un plenipotenciario sin que posteriormente se diera la ratificación por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, o bien, también sería inconstitucional el tratado que habiendo sido celebrado por el Presidente no sea aprobado por el Senado.

Así mismo, de conformidad con el artículo 133 de nuestra Carta Magna los tratados internacionales deben “estar de acuerdo” con la Constitución, lo cual implica que su contenido no sea contrario a las disposiciones de nuestra Ley Fundamental, tal sería el caso de un tratado que se expida afectando garantías individuales como aquellas que prohíben el maltrato de las personas acusadas o sentenciadas por la comisión de un delito. En estos casos puede ser declarado inconstitucional un tratado internacional, de lo cual se desprende que la Constitución es de mayor jerarquía que estos últimos.

Dentro de nuestro orden jurídico, concretamente en la Ley de Amparo, artículo 84, fracción I, inciso a), se contempla precisamente la posibilidad de que un tratado internacional pueda ser impugnado por estimarse inconstitucional. El precepto invocado establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión, contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, entre otros casos, cuando se hubiere impugnado en la demanda de amparo un tratado internacional considerado inconstitucional. Lo anterior se corrobora con la siguiente tesis de jurisprudencia:

“REVISION, RECURSO DE, CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS JUECES DE DISTRITO CUANDO SE IMPUGNEN DE INCONSTITUCIONALES LEYES FEDERALES O LOCALES, ES COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. De acuerdo a lo establecido en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, 84 fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 11 fracción V, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Distrito cuando se hubiesen impugnado de inconstitucionales leyes federales o locales, tratados internacionales o reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la misma Carta Magna, así como reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, siempre que subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, la competencia para resolver tal recurso, descansa en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no en los Tribunales Colegiados de Circuito.”⁸¹

⁸¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: III Segunda Parte-2. p. 716.

Consecuentemente, el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de un tratado internacional es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que a él corresponde la competencia para conocer del recurso de revisión que constituye la última instancia para impugnar un acto de autoridad, en este caso relacionado con la inconstitucionalidad de tratados internacionales. Así lo ha resuelto el Pleno de nuestro Máximo Tribunal estableciendo el siguiente criterio jurisprudencial:

“REVISION, RECURSO DE. INCOMPETENCIA DEL PLENO SI EN LOS AGRAVIOS NO SUBSISTE PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD (TRATADOS INTERNACIONALES). Si el problema que subsiste en la revisión no se refiere a la violación directa de un precepto constitucional, sino a la contradicción entre la ley reclamada y un tratado internacional, cabe concluir que el conocimiento del recurso de revisión compete, en términos de lo dispuesto por los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo; 7o. bis, fracción III, inciso a), y 72, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a un Tribunal Colegiado. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, el hecho de que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, se reformó el artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, para establecer que compete a esta Suprema Corte conocer del recurso de revisión cuando se impugne una ley o un tratado internacional por estimarlos inconstitucionales; pero debe ponerse de manifiesto que si bien la reforma legal dispone que este Alto Tribunal debe conocer de la inconstitucionalidad de tratados internacionales, no establece que también deba resolver los asuntos en los que se reclame una ley por contravenir un tratado internacional.”⁸²

Para entender lo anterior es conveniente precisar algunos datos relacionados con la competencia, así encontramos ante todo que es un concepto jurídico procesal

⁸² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Época. Pleno. Tomo: 193-198 Primera Parte. p. 161.

que implica un conjunto de facultades con que están investidas las autoridades encargadas de desempeñar la función jurisdiccional. La competencia judicial es aplicable a diferentes órganos y en varias materias, así mismo, puede darse a nivel local o federal, en este último es en donde se ubica la competencia dentro del juicio de amparo. Al respecto, tenemos que el Dr. Ignacio Burgoa define esta competencia diciendo que es el:

“Conjunto de facultades que la normación jurídica otorga a determinadas autoridades estatales, con el fin de establecer el control constitucional, en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley Suprema.”⁸³

Debe mencionarse que el artículo 103 de la Constitución Política Federal señala precisamente lo relativo a la procedencia del juicio de amparo estableciendo los supuestos siguientes:

“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Los casos previstos en la fracción I son los que dan lugar a un mayor número de juicios de amparo, en virtud de que son los particulares quienes impugnan actos de la autoridad cuando se violan sus garantías individuales. Dentro de esto encontramos la procedencia del juicio de amparo contra la inconstitucionalidad de un tratado

⁸³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 381.

internacional, o bien, contra los actos de aplicación de algún tratado cuando llegue a lesionar los derechos fundamentales de una persona.

Es necesario aclarar que el juicio de amparo contra tratados internacionales puede solicitarse en diferentes casos; el primero de ellos, previsto en el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, se presenta cuando el amparo se pide ante el juez de Distrito contra tratados internacionales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, cause perjuicios al quejoso. En tal supuesto se combaten más los actos de aplicación que se derivan de un tratado internacional, pero no se descarta la posibilidad de impugnar la inconstitucionalidad de un tratado, mismo que causaría perjuicio con su sola entrada en vigor por ser precisamente contrario a nuestra Ley Fundamental.

En segundo lugar, el artículo 158 de la Ley de Amparo establece lo relativo a la competencia en los juicios de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, disponiéndose lo siguiente:

“El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.”

De este último párrafo se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo siempre que surjan cuestiones que no sean de imposible reparación, sobre inconstitucionalidad de tratados internacionales. No obstante, ya se ha dicho que quien resuelve en definitiva, a través del recurso de revisión, sobre la inconstitucionalidad de un tratado internacional, es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Más que detallar los casos de competencia en materia de juicio de amparo en contra de los tratados internacionales, conviene destacar que dada la naturaleza que se le atribuye a los mismos, pueden ser impugnados por su inconstitucionalidad siempre que surjan en contravención a las disposiciones de nuestra Ley Fundamental. Por consiguiente, es indudable que un tratado puede ser inconstitucional, por ejemplo, cuando se expida sin estar de acuerdo con la Constitución Política, sin embargo, hasta donde

tenemos conocimiento esto no ha sucedido en la práctica, aunque si tenemos noticia de una cantidad considerable de demandas de juicio de amparo en donde se impugnan actos de aplicación que se derivan de los tratados internacionales, inclusive, si han existido demandas de amparo argumentando la inconstitucionalidad de un tratado, por ejemplo, el de extradición celebrado entre México y los Estados Unidos de América, pero se ha resuelto siempre en el sentido de que es constitucional.

IV. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, ANTE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Como ya se vio en la parte final del apartado anterior, si procede el juicio de amparo cuando se impugnan los tratados internacionales, ya sea combatiendo su inconstitucionalidad, o bien, algunos actos concretos derivados de su aplicación. En relación con esto, Antonio Gómez-Robledo Verduzco dice que:

“En México, por otra parte, si el tratado que debe formar parte de la Ley Suprema, llegar a estar en desacuerdo con la Constitución, y si este acuerdo internacional se aplicase en perjuicio de un particular, entonces obviamente procedería el amparo, de la misma forma que procede en contra de cualquier acto que viole una garantía constitucional.”⁶⁴

Sin lugar a dudas, lo anterior confirma que los tratados internacionales están en el nivel inmediato inferior a la Constitución, toda vez que de ellos pueden derivarse actos contrarios a la Carta Magna motivando así la procedencia del juicio de amparo. En cuanto

⁶⁴ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. El Régimen Jurídico de los Tratados en México y el Artículo 133 Constitucional. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional. op. cit. p. 162.

a esto no está por demás precisar que dicho juicio es un medio de control de la Constitución realizado a través del Poder Judicial Federal y promovido siempre por instancia de la parte agraviada cuando considera que se han violado en su perjuicio garantías individuales.

En consecuencia, el juicio de amparo es ante todo un proceso mediante el cual se pretenden anular actos de autoridad que contravienen el orden constitucional, por esa razón adquiere plenamente el carácter de un medio de defensa constitucional. Esos actos pueden ser provenientes de autoridades federales o locales. En el caso de los tratados internacionales se demandaría a autoridades federales, concretamente, el Presidente de la República, los senadores y muy probablemente algunos secretarios de Estado, como el de Relaciones Exteriores.

Es importante destacar que de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política Federal se desprende que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Esto significa que el amparo exige la existencia de un agravio, ofensa, daño o perjuicio que se le causa a una persona en sus derechos individuales conocidos como garantías constitucionales, lo cual es posible que suceda con la existencia de un tratado internacional.

En consecuencia, para que proceda un amparo contra tratados internacionales, debe darse en primer lugar un agravio en donde se violen las garantías del quejoso, quien entonces podrá demandar el amparo ante los órganos jurisdiccionales federales competentes.

Cabe mencionar que dentro del juicio de amparo existen diversos principios que rigen su desarrollo, uno de ellos es el de estricto derecho, el cual según el Lic. Arturo Serrano Robles:

“estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los ‘conceptos de violación’ expresados en la demanda, y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta exclusivamente, lo argüido en los agravios... En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujeran a su revocación.”⁸⁵

De lo anterior se deduce que los conceptos de violación tienen especial trascendencia dentro de la demanda de amparo, razón por la cual su adecuado planteamiento determina en buena medida la obtención del amparo y protección de la justicia federal, situación que también debe observarse cuando se solicita el amparo contra un tratado internacional.

Para resaltar más la importancia que tienen los conceptos de violación, cabe citar los comentarios realizados por el profesor Humberto Briseño Sierra, quien que:

“Entre los contenidos de la demanda de amparo, destaca por su trascendencia hacia el pronunciamiento el llamado concepto de violación, que

⁸⁵ SERRANO ROBLES, Arturo. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo. En Manual del Juicio de Amparo. Segunda edición. Editorial Themis. México. 1994. p. 40.

es un razonamiento jurídico, hecho por el quejoso para fundar su pretensión de control constitucional por medio de las autoridades judiciales federales sobre todas las demás. El concepto se vincula tanto con los actos o las leyes reclamadas, como con las garantías individuales constitucionalmente establecidas y presuntamente vulneradas...”⁸⁶

En efecto, los conceptos de violación implican razonamientos jurídicos, por eso con mucha razón se ha dicho que son pequeños silogismos en donde la premisa mayor se integra con las normas constitucionales aplicables que fueron infringidas; la premisa menor está constituida con lo que hizo la autoridad responsable, esto es, el acto reclamado, y la conclusión es la contrariedad entre ambas premisas. Así lo ha resuelto el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, sustentando el siguiente criterio:

“CONCEPTOS DE VIOLACION. SUS REQUISITOS. Por concepto de violación debe entenderse la relación razonada que el quejoso debe establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por tales actos, expresando en el caso, que la ley, en los preceptos citados, conculca los derechos públicos individuales del peticionario de amparo. Consecuentemente en él debe contenerse un real silogismo, en el cual la premisa mayor la constituyen los preceptos constitucionales estimados como infringidos; la premisa menor, los actos reclamados y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.”⁸⁷

En el caso de los juicios de amparo contra tratados internacionales debe cuidarse el precisar los conceptos de violación, toda vez que esto dará mayor oportunidad al quejoso para obtener la protección de la justicia federal, aunque recordemos que en la práctica si

⁸⁶ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *El Control Constitucional de Amparo*. Editorial Trillas. México. 1990. p. 614.

⁸⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Tomo: VII-Enero. p. 191.

bien no se ha declarado la inconstitucionalidad de algún tratado, sí se han concedido amparos contra actos de aplicación derivados de un tratado internacional, o por lo menos se ha logrado una mayor procedencia de juicios de amparo cuando se impugnan esos actos de aplicación. Para confirmar lo expuesto cabe citar el siguiente criterio jurisprudencial:

“TRATADOS INTERNACIONALES, AMPARO CONTRA LA APLICACION DE LOS. No debe sobreseerse en el juicio de amparo, por la causa de improcedencia que establece la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 133 de la Constitución General de la República, pues aun cuando los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, que estén de acuerdo con la propia Constitución, son, junto con ésta y con las Leyes del Congreso de la Unión, que emanan de ella, la Ley Suprema de toda la Unión, ni el precepto constitucional contenido en el artículo 133 ni otro alguno de la propia Carta Fundamental o de la Ley de Amparo, proscriben el juicio de garantías contra la indebida aplicación de un tratado, ya que es indudable que los actos que las autoridades administrativas realizan para cumplimentar tratados internacionales, deben estar debidamente fundados y motivados y originarse en un procedimiento en el que se hayan llenado las formalidades que señala la misma Constitución, pues una actitud distinta pugna abiertamente con el artículo 14 de la citada Carta Magna. En esas condiciones, si el juicio de amparo es el medio de control de la legalidad de los actos de autoridad, debe estimarse procedente aunque se trate de la aplicación de tratado internacional, ya que de lo contrario se dejaría en estado de indefensión al particular afectado.”⁸⁸

En consecuencia, es procedente el juicio de amparo contra actos de aplicación de los tratados internacionales, lo que pone de manifiesto una vez más el hecho de que la

⁸⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sexta Epoca. Segunda Sala. Tomo: XCVIII, Tercera Parte. p. 61.

Constitución tiene en todo momento primacía ante los tratados internacionales, debido a que las normas contenidas en estos últimos en ningún momento pueden ubicarse en el mismo nivel que corresponde a los preceptos de nuestra Constitución Política, antes bien se exige que las disposiciones de un tratado, y en esencia todo el tratado internacional en sí mismo incluyendo su celebración, deben estar de acuerdo con la Carta Magna, toda vez que de no ser así se considerará inconstitucional y por lo mismo no debe tener aplicación en nuestro territorio nacional, debiendo además impugnarse su validez a través del juicio de amparo.

En resumen, considero que debe subsistir el principio de la supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, dándose en todo momento prioridad a la Constitución Política Federal frente a los tratados internacionales.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma fundamental que sirve de base para las demás disposiciones que integran el orden jurídico, por lo tanto, es símbolo de unidad y seguridad al estar las demás normas subordinadas a ella, entre las cuales están las leyes federales y los tratados internacionales, las leyes secundarias y los reglamentos.

SEGUNDA. El Ejecutivo Federal no sólo tiene la facultad sino también la responsabilidad de firmar o ratificar los tratados internacionales, que estén de acuerdo con el orden jurídico interno, lo cual implica un trabajo previo de algunos Secretarios de Estados y no contravenir los principios constitucionales.

TERCERA. Las limitaciones constitucionales que se imponen al Ejecutivo Federal para celebrar tratados internacionales restringen la esencia o contenido de los mismos, los cuales deben estar siempre de acuerdo con la Constitución, por consiguiente, en nuestro sistema se adopta más la teoría monista constitucionalista, mediante la cual se da prioridad al Derecho interno sobre el externo o internacional.

- CUARTA.** La participación del Senado de la República en la firma de los tratados internacionales es determinante, toda vez que a él corresponde la aprobación de los mismos, debiendo cuidar que prevalezca el interés general y el respeto a los principios constitucionales.
- QUINTA.** La interpretación de los tratados internacionales corresponde en nuestro sistema jurídico a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual tiene potestad para declarar la inconstitucionalidad de un tratado siempre que no esté de acuerdo con la Carta Magna.
- SEXTA.** La realidad de la vigencia de los tratados internacionales está determinada por el contenido de los mismos, el cual siempre que se conserve como una necesidad social motivará su permanencia en nuestro orden jurídico.
- SÉPTIMA.** No siempre permanecen vigentes los tratados internacionales, por eso se contempla la denuncia para manifestar la intención que tiene un Estado parte de dejar de pertenecer a dicho tratado. Por otro lado, pueden surgir nuevos tratados, personalmente considero que hacen falta más en materia comercial y tecnológica.
- OCTAVA.** Para precisar que las atribuciones en materia de política exterior, incluyendo la firma de tratados internacionales, no son exclusivas del

Ejecutivo Federal sino que se basan en la soberanía nacional propongo una reforma al artículo 89 constitucional para excluir de su fracción X lo concerniente a los principios que rigen la política exterior, y por otro lado, una adición al artículo 40 de nuestra Ley Fundamental para agregar dichos principios en un segundo párrafo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Privado. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1989.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público. Volumen I. Editorial Porrúa. México. 1983.
3. ARNÁIZ AMIGO, Aurora. Voz: Constitución. En Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-D. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
4. BECERRA RAMÍREZ, Manuel. Derecho Internacional Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991.
5. BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Control Constitucional de Amparo. Editorial Trillas. México. 1990.
6. BURDEAU, George. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Nacional. España. 1981.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1991.
8. CARPIZO, Jorge. La Interpretación del Artículo 133 Constitucional. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año II. Número 4. Enero-Abril. UNAM. México. 1969.
9. DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa. México. 1982.
10. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. La Constitución de Apatztingán y los Creadores del Estado Mexicano. Segunda edición. UNAM. México. 1978.
11. DÍAZ, Luis Miguel. Tratados Internacionales y la Constitución. En Anuario Jurídico. UNAM. México. 1983.
12. FIORE, Pascuale. Tratado de Derecho Penal Internacional y de la Extradición. Imprenta de la Revista de Legislación. España. 1880.
13. FIX ZAMUDIO, Héctor. La Defensa de la Constitución. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo II. Número 3. México. 1967.

14. FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Teoría de la División de Poderes y Nuestra Constitución de 1917. Boletín del Instituto de Derecho Comparado en México. UNAM. Enero-Agosto de 1967. Números. 58-59. Año XX. México.
15. GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Comentarios al Artículo 133 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo II. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
16. HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducción de José Antonio González Casanova. Editorial Ariel. España. 1971.
17. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Traducción de Roberto J. Vernengo. Tercera Reimpresión de la Primera edición. UNAM. México. 1983.
18. LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda edición. Editorial Ariel. España. 1982.
19. MÉNDEZ SILVA, Ricardo. La Ley de 1992 Sobre la Celebración de Tratados. En Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1992. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1993.
20. ORTEGA MEDINA, Claudia L. La Democracia y las Funciones Jurisdiccionales del Estado Mexicano. Tesis Profesional.
21. PALACIOS TREVIÑO, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Segunda edición. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. 1986.
22. RABASA, Emilio O. Comentarios al Artículo 89 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tomo II. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995.
23. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. Primera reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1997.
24. RODRÍGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional. Primera Reimpresión de la Segunda edición. UNAM. México. 1978.
25. SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Segunda reimpresión. Editorial Pac. México. 1986.
26. SAYEG HELÚ, Jorge. Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 22. Volumen VI. Febrero de 1971. México.
27. SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Decimasexta edición. Editorial Porrúa. México. 1997.

28. SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional Público. Decimasexta edición. Editorial Porrúa. México. 1991.
29. SEPÚLVEDA, César. La Constitución y la Acción Exterior del Estado Mexicano. En Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. UNAM. México. 1994.
30. SERRANO ROBLES, Arturo. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo. En Manual del Juicio de Amparo. Segunda edición. Editorial Themis. México. 1994.
31. SOPENA, Ramón. (Director). Diccionario Enciclopédico Gran Sopena. Tomo V. Editorial Grolier. España. 1973.
32. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima octava edición. Editorial Porrúa. México. 1994.
33. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Novena edición. Editorial Porrúa. México. 1980.
34. VENEGAS TREJO, Francisco. La Constitución y los Tratados. Revista de la Facultad de Derecho de México. Publicación Bimestral. U.N.A.M. Tomo XLI. Número 178-179-180. Julio-Diciembre. México. 1991.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México. 1999.
2. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México. 1999.
3. Ley sobre la Celebración de Tratados. Editorial Porrúa. México. 1996.

JURISPRUDENCIA

1. GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Epoca. Pleno. Tomo: 60, Diciembre de 1992. Tesis: P. C/92.
2. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Novena Epoca. Pleno. Tomo VII. Mayo de 1998. Tesis P. XLV/98.
3. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomos: III y VI Segunda Parte-1.
4. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima Epoca. Pleno. Tomos: 181-186, 193-198. Primera Parte.
5. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sexta Epoca. Segunda Sala. Tomo: XCVIII, Tercera Parte.
6. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Epoca. Tomo: VII-Enero.