

714

24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**IMPLICACIONES JURIDICAS DE LOS ACUERDOS
ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARCO ANTONIO DEL RIO NAVARRO

MEXICO. D. F.

1987



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 está 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.

IMPPLICACIONES JURIDICAS DE LOS
ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES

INDICE GENERAL

PROLOGO:

CAPITULO PRIMERO

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES

	Pág.
I. - Concepto. Antecedentes Históricos. Naturaleza Jurídica.	1
II. - Distinción entre los Acuerdos Administrativos y los Tratados propiamente dichos.	23
A. - Por su materia o contenido.	24
B. - Por su procedimiento de conclusión.	26
C. - Por su naturaleza Jurídica.	28

CAPITULO SEGUNDO

ACUERDOS ADMINISTRATIVOS QUE NO NECESITAN

RATIFICACION DEL SENADO

III. - Los Acuerdos Ejecutivos, Executives Agreements o Pactos de Caballeros.	34
IV. - La Enmienda Bricker en los Estados Unidos. - - Su Origen.	40

CAPITULO TERCERO

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONES EN LA LEGISLACION MEXICANA

	Pág.
V.- Antecedentes Constitucionales.	48
VI.- Su fundamentación en la constitución vigente.	55
A.- Atribuciones del Poder Ejecutivo	55
R.- Atribuciones del Poder Legislativo	61

CAPITULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS V EL COMERCIO EXTERIOR

VII.- Situación actual.	72
VIII.- El Comercio Exterior. Sus Necesidades.	80
IX.- Acuerdos Administrativos Comerciales	88
A.- Bilaterales y Multilaterales.	92
B.- Conveniencia de fundamentear jurídicamente su concertación.	93
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFIA	99

**"IMPLICACIONES JURIDICAS DE LOS ACUERDOS
ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES"**

CAPITULO PRIMERO

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES

SUMARIO :

- I.- **Concepto, Antecedentes Históricos. Naturaleza Jurídica.**
- II.- **Distinción entre los Acuerdos Administrativos y los --
Tratados propiamente dichos.**
 - A.- **Por su materia o contenido.**
 - B.- **Por su procedimiento de conclusión.**
 - C.- **Por su naturaleza jurídica.**

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES

I.- Concepto. Antecedentes Históricos. Naturaleza Jurídica.

Concepto.

Al establecerse las negociaciones diplomáticas, es por que general o normalmente tienen un fin o motivo, el - - cual una vez discutido y aceptado, se plasma para su obligatoriedad entre las partes firmantes en forma de tratado, acuerdo o convenio.

Así, sobre el particular José Lion Depelte, manifiesta que: "las negociaciones diplomáticas suelen terminar -al menos tal es generalmente su misión- en uno o varios acuerdos, verdaderos contratos entre las partes firmantes, que se - llaman convenios o tratados"^[1].

De conformidad con lo antes manifestado, los - tratados o convenios constituyen los actos jurídicos por medio de los cuales se formalizan los compromisos de carácter internacional.

Respecto a los tratados, según Rousseau hay dos definiciones posibles ^[2].

[1] Depelte José Lion, Derecho Diplomático, Librería de Manuel Porrúa, México D.F., 1951, pág. 274.

[2] Rousseau Charles, Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Barcelona, 1951, págs. 10, 11 y 12.

"Cualquiera que sea su denominación, el tratado Internacional se nos aparece como un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos. Corresponde en doble analogía, a lo que en el orden interno son la Ley y el contrato. Sin embargo, su definición exige una mayor precisión, ya que el tratado puede ser considerado: En una acepción genérica o en un sentido estricto".

Nos sigue diciendo Rousseau:

"Definición del tratado Internacional en sentido amplio.- En sentido lato la denominación de tratado debe aplicarse a todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional".

"Definición del tratado Internacional en sentido estricto.- En sentido estricto el tratado internacional se define por el procedimiento utilizado para formalizarlo o concluirlo, es decir, por su forma y no por su contenido. De ahí que se reserve la denominación técnica de tratados a los compromisos internacionales concluidos con la intervención formal del órgano que se haya investido de competencia para concluir convenios (el Treaty Making Power de los Anglosajones) lo cual la mayor parte de los países supone la intervención formal del jefe de estado. Así entendidos los tratados se caracterizarán por dos rasgos: a) Conclusión medianta, que comprende tres fases distintas, (negociación, firma y ratificación) y b) unidad

del instrumento jurídico.

"De hecho, la terminología utilizada para designar los tratados internacionales stricto sensu, no puede ser más variada ni presentar menos fijera. Los términos generalmente usados son los de tratado, convenio, pacto, carta, estatuto, acto, declaración, protocolo, arreglo, acuerdo, modus vivendi, etc. Ninguna razón justifica la denominación de estos diversos instrumentos convencionales y es fácil comprobar que todos aquellos términos pueden ser igual e indistintamente utilizados para realizar un negocio jurídico determinado, ya que es posible formalizar actos de la misma índole material por medio de procedimientos técnicos diferentes, a pesar de su diversidad formal, estos diversos instrumentos jurídicos son equivalentes desde el punto de vista material, pues todos ellos poseen la misma fuerza de obligación".

Para los efectos del presente estudio, lo manifestado por Rousseau en el párrafo anterior tiene especial importancia, en virtud de que declara que es jurídicamente posible obtener los mismos resultados aplicando procedimientos diferentes, sujetos a formalidades también diferentes, en cuyo caso se encuentra el Acuerdo Administrativo que, siguiendo formalidades distintas a las del tratado tiene la misma fuerza obligatoria.

Por su parte Verdross ⁽³⁾ nos dice lo siguiente:

"Los sujetos de Derecho Internacional Público - pueden concertar entre sí las reglas de su comportamiento futuro. Los tratados, convenios o convenciones se distinguen de los negocios jurídicos bilaterales por el hecho de que establecen normas de conducta generales y abstractas, mientras que éstos regulan asuntos concretos [por ejemplo, la delimitación de una frontera, la cesión de una frontera, la fijación de la cuantía de una indemnización]. Como en uno y otro caso el acuerdo se realiza bajo la forma de un tratado, los convenios se llaman también tratados - leyes [Trattels-Leyes, Law Making Treaties] por oposición a los tratados contractos [Tratados Internacionales en sentido estricto, Tracta-Contrats]. Ahora bien: Puesto que los convenios y los negocios jurídicos adoptan la misma forma contractual, un mismo tratado podrá contener simultáneamente disposiciones de una y otra índole".

"Los convenios se llaman también declaraciones [por ejemplo, la Declaración de París de 1855, la Declaración de Londres de 1907 sobre derecho marítimo], protocolos, acuerdos, etc. Pero esta diversidad terminológica es jurídicamente irrelevante".

Así que es el convenio o acuerdo entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, en el que se estipulan

[3] Verdross *op. cit.* - Derecho Internacional Público, Aguilar - Edit. 1955, págs. 126 y 127.

determinadas obligaciones para los mismos. Como dice Fiori⁽⁴⁾ - "el tratado crea una obligación libremente contraída y disuelve o modifica la existente".

Como podrá observarse, tanto Depierre, Rousseau, Verdross, están de acuerdo en que, jurídicamente, es irrelevante la diferente denominación que en la práctica se ha dado a los tratados propiamente dichos.

No obstante lo manifestado, en contrario Fauchille nos dice⁽⁵⁾:

"La denominación de tratado se aplica más generalmente a aquellos contratos entre estados que registran más importancia por su objeto, su fin, el número o poderlo de las partes contratantes, mientras que el convenio se emplea a veces para designar obligaciones de valor más restringido, o que se refieren a determinados objetos delimitados, más preferentemente económicos que políticos".

Al contemplar las opiniones de estos tratadistas no podemos menos que pronunciarnos favorablemente por las de Rousseau y Verdross, en el sentido de que coincidimos en que no debe haber una diferenciación en la terminología o con respecto a su denominación, ya que se pueden llamar indistintamente acuerdos, convenios, tratados, cartas, arreglos, protocolos, etc.

(4) Citado por José León Depierre, op. cit. pág. 116.

(5) Depierre José León, op. cit. pág. 116.

en virtud de que no existe ninguna razón jurídica para llamarlos de una u otra forma.

De igual forma, consideramos conveniente mencionar la definición que sobre tratado nos da Cesar Sepúlveda (6):

"Los tratados son acuerdos entre Estados, incluyendo a las organizaciones de Estados, concluidos para crear derechos u obligaciones de las partes".

La anterior definición la consideramos incompleta, ya que no comprende a todos los sujetos de Derecho Internacional que también celebran tratados (como por ejemplo la Cruz Roja Internacional).

A fin de solucionar con mayor eficacia los problemas que se presentan en la vida internacional, recientemente en la práctica se han venido aplicando Acuerdos Administrativos, también denominados Convenios Ejecutivos, porque son celebrados por el jefe Supremo de una Nación, según el régimen de que se trate -ya sea parlamentario o presidencial-.

Estos son verdaderos pactos internacionales - que por no cumplir en su celebración con los requisitos de forma exigidos a los tratados, -la aprobación del Senado- dan una cierta celeridad en el trámite que es útil ante situaciones

(6) Sepúlveda Cesar, - Derecho Internacional Público, México - Editorial, Porrúa 1960 edo. 80

nes de emergencia o cuando se juzga que no es necesario o que es tal la premura o necesidad, que el Poder Legislativo tenga conocimiento de ellos.

La concertación de dichos acuerdos, no es novedosa como posteriormente lo veremos, sin embargo, es en la actualidad cuando han cobrado mayor auge y es en los Estados Unidos, el país donde ha sido mayor su uso y donde se han originado verdaderas polémicas en el sentido de considerarlos el Senado como una invasión o exceso de poder por parte del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo.

A raíz de estas circunstancias, los tratadistas no se han puesto de acuerdo en relación con su constitucionalidad habiéndose suscitado una escisión entre aquellos que los justifican constitucionalmente y por otra parte, los que repudian su uso, por considerar que todo pacto para ser formalmente válido debe pasar por la esfera de la aprobación senatorial.

En virtud de que los Acuerdos Administrativos - Internacionales han tenido en la práctica el mismo valor jurídico que los tratados propiamente dichos (comprometen a los sujetos de derecho internacional), dentro de las definiciones de tratado quedarían comprendidos éstos, ya que, como hemos dicho la diferencia fundamental estriba en un elemento formal como es la supresión de la intervención del Senado.

Antecedentes Históricos

Analizaremos los antecedentes de los acuerdos administrativos a través de un punto de coincidencia en relación a su concertación, estando la doctrina de acuerdo en clasificarlos en dos tipos, por ende lo haremos a través de dos diferentes focos.

Así podemos dividir los acuerdos administrativos según su concertación, en dos grupos:

Los efectuados con autorización del congreso y los efectuados sin la autorización o ratificación cameral.

Aparentemente parecerá arbitraria esta diferenciación pero nos permitimos tomar como punto de partida esta distinción por su celebración, pero es debido al enfoque que tratamos de llevar, además consideramos que es el principal punto ya que si no hay concertación, no hay acuerdo.

Además sobre este particular la doctrina ha estado conforme en clasificarlos en dos tipos mencionados, o sea⁽¹⁾;

a) Acuerdos o arreglos concertados con gobiernos extranjeros en cumplimiento o en concordancia con la dirección específica o autorización hecha por el Congreso;

(1) Lord Mc. Nair, *The Law of Treaties*, Oxford at the Clarendon Press 1961, págs. 65.

b) Acuerdos o arreglos concertados con gobiernos extranjeros - por el ejecutivo solamente, de conformidad con los poderes constitucionales del ejecutivo".

Acuerdos Administrativos con Autorización del Congreso

A esta primera división corresponden aquellos acuerdos cuya celebración se lleva en sus diferentes etapas por el poder ejecutivo, el cual, previamente, ha sido autorizada - por el órgano legislativo.

Tal situación planteada la problemática que nos señala MacBorth ^[1] es: el poder legislativo tiene o no derecho para delegar su facultad legislativa, y en segundo lugar, de sí los dos diversos convenios en los que se ha participado y la ingerencia con frecuencia tomada por el Ejecutivo de acuerdo con numerosas leyes del Congreso han significado de hecho, el ejercicio de una facultad legislativa delegada. - Respecto a la primera cuestión, el mismo autor, cita el fallo que emitió la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso - *Field vs. Clark*: "Que el Congreso no puede delegar la facultad legislativa en el Presidente, es un principio universalmente reconocido como vital para la integridad y el mantenimiento del sistema de gobierno prescrito por la Constitución".

[1] MacBorth Green H., *Digest of the International Law, Department of State 1943*, vol. V, pág. 300.

En tal virtud, lo que podría ser una delegación de facultades legislativas, es un asunto difícil de solucionar, todavez que el legislador al elaborar la ley está en aptitud de preverlo todo, además sería absurda tal pretensión, por ende deja a los otros poderes lo que nos dice el mismo Hackworth "En el establecimiento por decisiones consecutivas de que pueda investirse al Ejecutivo con una amplia discreción en la negociación de convenios, sin que ello implique una delegación de la legislación"^[9], o sea que se traduce a un cierto margen de discreción.

Siguiendo con la delegación del poder legislativo para que el Ejecutivo celebre Convenios Ejecutivos, Hackworth^[10] continúa diciendo: "hemos aprendido de decisiones pasadas que ciertos poderes pueden ser delegados, mientras otros no; las cortes han sostenido al respecto:

- [1] Que el Congreso, en orden para delegar los poderes conferidos, debe prescribir la política y plan a ser seguidos, dejando al órgano especificado la ejecución de tal política y plan.
- [2] Que el Congreso pueda proveer que la ejecución de la ley dependa de los acontecimientos futuros o sobre la averiguación de los hechos, dejando a un órgano la decisión de los acontecimientos, o la existencia de los hechos y

[9] Hackworth Haywood, op. cit., vol. V, pág. 391.

[10] Ib. cit. pág. 471.

- (3) Que si el Congreso formulara por un acto legislativo un principio inteligible por el cual se autoriza a la persona o a un cuerpo a actuar directamente para conformarlo, tal acción legislativa no es una delegación prohibida del poder legislativo".

El origen de los Convenios Ejecutivos celebrados con la autorización del Congreso parece ser que se remonta al año de 1792, en el que el segundo Congreso de los Estados Unidos autorizó al Jefe General de Correos a efectuar negociaciones con el Jefe de Correos de cualquier otro país extranjero para el efecto de recibir y entrega recíproca de correspondencia. Tal parece que fue entonces cuando el Congreso de dicho país dio el paso a la abstención de ratificación por parte del Congreso, ya que desde ese acto, el Congreso ha autorizado al Ejecutivo para que efectúe este tipo de acuerdos, sin que para ello sea necesario el consentimiento de las dos terceras partes del senado.

Más tarde, con motivo de la expedición de la Ley No. Cincien de Tarifas en 1890, se dio autorización al Ejecutivo para celebrar el primer acuerdo comercial.

Con la Ley de Acuerdos Comerciales de 1934, renovada a partir de esa fecha con intervalos de 5 años, se concede al Presidente la facultad para la celebración de acuer-

dos comerciales que tuviesen por objeto disminuir hasta en un cincuenta por ciento las tarifas aduaneras sobre las importaciones de otros países, mediante la obtención de concesiones e quivalentes.

Estos acuerdos suscitaron duda respecto a su validez, y en 1940, el Secretario Hull frente a las audiencias del Senado sostuvo "la opinión judicial es uniforme en la eficacia de la delegación de autoridad tipo contenida en el Acta sobre Acuerdos Comerciales y la práctica de conclusión de los convenios ejecutivos son enteramente de acuerdo con nuestra práctica constitucional establecida" [11].

Cabe mencionar, que no solo los acuerdos comerciales son los únicos tipos de convenios que, analizados desde este punto de vista, celebra o ha celebrado el Ejecutivo de un determinado país con o sin la aprobación del Congreso, ya que como lo estamos analizando son muy amplias las materias de que se trata, ya que también se han celebrado, indistintamente, acuerdos sobre préstamos extranjeros, derechos de autor, derechos de visa, marcas de origen, fondos de ayuda extranjeras, etc.

Así de manera similar, la Ley de préstamos y -

[11] Schwartz Bernard, - The Powers of Government, vol. II, - New York, 1963, pág. 117.

Arrendamientos de 1941, originó numerosos Acuerdos de Ayuda -- Mutua conforme a los cuales Estados Unidos proporcionó a los aliados en la Segunda Guerra Mundial, municiones y otros suministros por valor de varios millones de dólares.

La importancia de este tipo de convenios se advierte más claramente si tenemos en consideración que ya Schwartz, del Departamento de Estado, estimó en 1940, que aproximadamente 1.200 Convenios Ejecutivos habían puesto en vigor desde la adopción de la Constitución; de enero de 1940 a enero de 1961, de acuerdo con el Departamento de Estado 3,303 Convenios Ejecutivos han entrado en vigor. Estas cifras nos dan una idea de la importancia que han adquirido en los Estados Unidos, dichos Convenios.

Como vemos, los preceptos anteriores demuestran que, si la materia a ser regulada se encuentra dentro de las facultades del Congreso, éste puede autorizar al Ejecutivo ya sea negociar y concertar con otros gobiernos, Acuerdos Administrativos sobre esas materias. Esto no implica en modo alguno, menoscabo para el Congreso en su facultad de legislar sobre materias que específicamente tienen competencia para ellos; lo que significa es una colaboración de poderes, por un lado el órgano competente para legislar (Congreso) autoriza al único órgano competente constitucionalmente en las relaciones exteriores (Ejecutivo) para concertar compromisos en la esfera constitucional, complementando en esa forma las exigencias que

impone la comunidad internacional, ya que no basta únicamente la legislación expedida por el Congreso sobre ciertas materias en el ámbito interno, sino que es necesario que el Ejecutivo haga válida esa legislación en el ámbito internacional, a través de la concertación de acuerdos administrativos.

Acuerdos Administrativos celebrados sin la Autorización del Congreso.

Nos encontramos ahora con los Acuerdos Administrativos que tanto en teoría como en la práctica han suscitado numerosas controversias, ya que su realización ha sido considerada por algunos tratadistas como inconstitucional, ya que carecen de fundamento constitucional al ser concertados con la omisión de pasar por la aprobación requerida del Senado, los cuales al omitir este requisito son considerados inválidos en el ámbito interno y no pueden ser "Ley Suprema de la Nación" como los tratados que sí reúnen este requisito.

Uno de los enemigos más acérrimos de los Acuerdos Administrativos ha sido Edwin Borchard, quien citado por Mc. Clure⁽¹⁾ opina "debería exigirse por enmienda o por resolución que este Gobierno no contrajera ningún compromiso importante sin la concurrencia del Senado, en forma de tratado, o - sin la concurrencia de un cuerpo representativo del Congreso - que juntamente con el Secretario de Estado, fuera juez de la importancia de los compromisos en perspectiva o de la convenien-

cia de su conclusión sin forma de tratado".

Con un criterio totalmente opuesto, Charles A. Board propone una enmienda constitucional tendiente a suprimir el predominio minoritario del Senado en la concertación de tra
tados, consistente en establecer una concordancia de las depen
dencias relacionadas con los negocios extranjeros y considera que así como los Estado Unidos no están en situación de limitar los poderes de otras naciones, no deberían establecerse límita
ciones a los poderes de su gobierno para negociar con ellas.

Estas apremiantes aseveraciones dice Mr. Clure "hacen patente con precisión porque es necesario mantener fle-
xible y legalmente concentrada la dirección de las relaciones internacionales. La presidencia es, no solo de hecho sino tam-
bien por lógica, el órgano para esa concentración, y las úni-
cas manos responsables de entre las representativas del pueblo en las cuales está combinado el máximo de flexibilidad, poner
cía y centralización con el máximo de seguridad en contra de un empleo antidemocrático del poder".

Hay ocasiones en que las naciones deben actuar, no consultar. La era de la acción y del hemiplano parece actuar más rápido en producir crisis, que en promover su solución a través de la consideración legislativa".

Los juicios anteriores en favor de los Acuerdos Administrativos son determinantes. Estamos de acuerdo en cona

dejar que un Estado en sus relaciones internacionales con los demás, debe fincar su política exterior en una proyección vigorosa del Ejecutivo, a la vez que una considerable flexibilidad en su acción, no puede el Ejecutivo conducir las relaciones -- exteriores con eficacia, si en su actuación se encuentra maniatado por una minoría que representa los intereses de un partido; el decoro de las relaciones diplomáticas representa un -- interés más digno y genuino que las rencillas personales o de facción. La época actual, no responde ya al predominio de los nacionalismos exacerbados que tanto mal causaron en el pasado, estamos viviendo una época que se caracteriza o al menos así pretendemos que sea, de convivencia internacional, en que el -- interés personal cede el lugar al interés colectivo y éste, se convierte en el interés común entre las naciones.

Aparte de las consideraciones anteriores, cabe hacer notar, que la interdependencia de las relaciones internacionales entre los Estados, ha originado el surgimiento o -- creación de un gran número de organismos internacionales administrativos cuya función es regular la actividad de los Estados para el cumplimiento de sus fines.

Es ya una práctica generalizada, acudir a los -- Acuerdos Administrativos para llevar a cabo las resoluciones -- aprobadas en dichos organismos, y nos parece correcta la aplicación de dicha práctica, ya que las materias sobre las cuales versan los aludidos convenios, son de aspecto meramente

técnico-administrativo y sería demasiado engorroso someter a la consideración del Senado dichos pactos, en la inteligencia de que esa Cámara difícilmente pueda emitir algún dictámen eficaz sobre ellos; además de que son determinantes la celeridad en el trámite y la oportunidad de su negociación, ya que algunos de ellos, responden a necesidades de emergencia tales como el Comercio Internacional.

Los Acuerdos Administrativos concertados sin la autorización del Congreso han sido fundamentados en la facultad constitucional que tiene el Ejecutivo de ser el único órgano de las relaciones exteriores que tiene competencia para representar y comprometer el nombre del Estado en sus relaciones con los demás, implicando el ejercicio de dicha facultad, la conducción de las relaciones diplomáticas. La primera noticia que encontramos de este tipo de acuerdos, se refiere al intercambio de notas fechadas el 18 y 19 de abril de 1817 entre Charles Bageot, Ministro de la Gran Bretaña y Richar Rush encargado del Despacho de Estado de los Estados Unidos, "Se concertó un Convenio Ejecutivo para determinar el armamento naval que sería mantenido por las partes respectivas en los Grandes Lagos y en el lago Champlain". Pronto se hizo efectivo el convenio. John Quincy Adams, entonces Secretario de Estado, registra el hecho de que algunos meses después el señor Bageot le consultó si era la intención del Presidente comunicar al Congreso las notas en cuestión, que constituían "una

suerte del tratado". El Sr. Adams habló al Presidente "quien no consideró necesario que fueran comunicadas". [13]

En apoyo de los citados Acuerdos Administrativos, consideramos conveniente apuntar algunos conceptos Matthews [14] "En el curso de nuestras relaciones extranjeras surgen muchas ocasiones en las que pueden resolverse mejor las dificultades de naturaleza delicada más eficientemente por el Presidente a través de convenios Ejecutivos. Exigir que todos los acuerdos internacionales sean sometidos al Senado sería oneroso e impracticable. No sería factible conducir nuestras relaciones extranjeras con ningún grado de eficiencia bajo tal principio. En ausencia de una limitación constitucional expresa puede considerarse a los Estados Unidos como dotados con todas las facultades en la conducción de las relaciones internacionales ordinariamente ejercidas por otros miembros soberanos e independientes de la familia de las naciones al llevar a cabo las relaciones extranjeras"

Naturaleza Jurídica.

Antecedentes.

Dos etapas han existido para conocer la validez interna de los tratados; la primera fue determinada por la ley y la segunda se pronunciase por la Suprema Corte de la Ley Interna y la

[13] Perkins Dexter. - La Política Exterior Norteamericana, Editorial Bosch, Barcelona 1956, pág. 137.

[14] Matthews Mabry John. - American Foreign Relations, Conduct and Policies, Century Co., New York, pág. 547.

segunda, por la Supremacía del Tratado. Esto Independientemente del origen Histórico de los Sistemas Constitucionales, porque las Constituciones Modernas ven en el Derecho Internacional, un Derecho Universal y por ende superior.

El Sistema Jurídico Tradicional heredado de Inglaterra, dio lugar en los Estados Unidos a la llamada Concepción Americana, según la cual el Derecho Internacional forma parte integrante del Derecho Interno. Hamilton dice I. - "Antes de la Proclamación de su Independencia, los Estados Unidos se sometían a ese Derecho como Miembros que eran del Imperio Británico, como al separarse de este Imperio no declararon romper - aquel Derecho debe considerarse que continúan ligados a él.

II. - El Derecho Consuetudinario de Inglaterra que tiene siempre fuerza legal en cada uno de estos estados, que aceptan el Derecho de las Naciones, equivalente y positivo del Derecho Natural.

III. - Después de la proclamación de nuestra Independencia, hemos apelado a él y hemos obrado conforme al Derecho de las Naciones contemporáneas, tal como era interpretado en Europa. - Diferentes decisiones del Congreso durante Nuestra Revolución, la correspondencia de los miembros del Poder Ejecutivo, las decisiones de nuestros Tribunales Marítimos, todos recomiendan - este punto de vista.

IV. - Nuestras decretos y nuestras leyes, así como las decisiones de nuestros Tribunales se expresan en este sentido. La Declaración de nuestra neutralidad por el Presidente se refiere

expresamente al Derecho Internacional Moderno necesariamente interpretando en el sentido que prevalece en Europa, forma parte del Derecho Consuetudinario, y en este sentido lo es también de los Estados Unidos". [15]

El Problema de la Validez Interna o Constitucional de los Tratados Internacionales

Quando con arreglo a las disposiciones del Derecho Interno los tratados internacionales son obligatorios y formalmente válidos, para las autoridades su observancia es obligatoria y para los ciudadanos que pertenecen al País que lo suscribe.

Las Cartas fundamentales de las naciones otorgan el rango de Ley Constitucional y como parte de la Constitución.

"La práctica francesa considera que el Estado tiene fuerza de ley y los autores franceses encuentran el origen de esta fuerza legal en la Soberanía Nacional o en la obra de Gobierno, pero todos coinciden en verlo en la autorización y aprobación de las Cámaras Legislativas". [16]

La Constitución de los Estados Unidos y la de México, declaran que los tratados suscritos por un Estado con -

[15] Moore No. 20 Legat's Hamilton V. 19 Hamilton V11, No. 34.

[16] Niboyet J.P. "Derecho Internacional Privado". Traduc. México 1951.

arreglo a su Constitución son Ley Suprema de la Nación.

Al respecto el maestro Julio Miranda cita que - "el Instituto Americano de Derecho Internacional, en su reunión de 1947 y particularmente en su artículo 3o. del Proyecto de Bases Fundamentales del Derecho Internacional declaró:

"Que el Derecho Internacional forma parte de la legislación Nacional de cada Estado".

[17] Verdross al respecto dice:

El primado del Derecho Internacional parece, en verdad, en contradicción con la vieja doctrina angloamericana, que hace del Derecho Internacional "una parte del derecho del país -international law is a part of the law of the land"- y que en 1919 pasó a la constitución de Weimar, a la de Austria (art. 9) en 1920 y más tarde a otras constituciones. - Estas normas parecen confirmar la teoría del primado del Derecho Interno. Pero en realidad, estas disposiciones significan algo muy distinto.

No se reflexa en modo alguno a la validez supra estatal del Derecho Interno, sino meramente a su aplicación Interna. Quiere decir que una norma del Derecho Internacional co mún no rige solo entre los Estados, sino también dentro de los Estados, y que por eso ha de aplicarse por los Tribunales y Au toridades Administrativas del Estado, como cualquier otra nor-

[17] Verdross, op. cit. págs. 72 y 73.

ma interna. La significación práctica de dichas disposiciones es pues, la siguiente: dada una norma de Derecho Internacional como las autoridades del Estado no necesitan esperar a que es la norma sea recogida en una ley o reglamento, sino que pueden aplicarla directamente. Prescripciones como éstas son muy adecuadas, pero no forman parte del Derecho Interno impuesto por el Derecho Internacional, ya que ésta reserva a los Estados el cuidado de aplicarlo según su libre apreciación.

Si el Derecho Internacional impone a los Estados el deber de cuidar de su aplicación y efectividad, les deja sin embargo, en libertad para que apliquen cada una de sus normas mediante una disposición de su propio ordenamiento jurídico u ordenen de una vez para siempre su aplicación por virtud de una cláusula general. Tenemos, en ambos casos, la aplicación de una norma de Derecho Internacional por una norma de Derecho Interno.

Lo mismo ocurre con los Tratados Internacionales. También ellos tienen que ser aplicados por los Estados -respectivos.

Pero el Derecho Internacional les deja en libertad para que den al tratado el valor de una fuente jurídica interna, como la prevé, por ejemplo: la Constitución de los Estados Unidos, aplica cada tratado en particular por medio de leyes o reglamentos. Pero incluso en este supuesto, la

ratificación Internacional no suele ser suficiente para la eficacia interna de un tratado, haciendo falta además su publicación interna.

Se evidencia así que la validez Internacional -- de un tratado, no coincide necesariamente con la validez interna, aunque sea un postulado de la política del Derecho al llegar a dicha conciencia, observamos que en las Constituciones Modernas, al hacer mención de normas del Derecho Internacional como obligatorias les concede supremacía a éstos en relación -- con las normas del Derecho Interno.

Es indiscutible la validez de los convenios Administrativos, ya que quedó demostrado que estos acuerdos producen efectos jurídicos en el ámbito internacional que se traducen en derechos y obligaciones para los Estados contratantes, - los cuales no pueden invocar su conclusión irregular para no -- cumplirlos, ya que para el Derecho Internacional son irrelevantes los requisitos internos de forma exigidos para la celebración de los tratados.

II.- Distinción entre Los Acuerdos Administrativos y los Tratados propiamente dichos.

Ha quedado plenamente demostrada la validez de los Acuerdos Administrativos, ya que éstos producen en el ámbito internacional efectos jurídicos que se traducen en derechos

y obligaciones para los Estados contratantes, las cuales no pueden invocar su conclusión irregular para no cumplirlos, ya que para el Derecho Internacional son irrelevantes los requisitos internos de forma exigidos para la celebración de los tratados.

Tanto la doctrina como la práctica internacional han servido de apoyo para lo anterior, ya que desde hace tiempo, los Acuerdos Administrativos han sido instrumentos útiles en las relaciones Internacionales, a tal grado de alcanzar un auge sorprendente en la actualidad, a pesar de sus atacantes.

No obstante lo manifestado, sería conveniente tratar de establecer una diferenciación entre los Acuerdos Administrativos y los Tratados propiamente dichos, atendiendo a su materia o contenido, a sus requisitos formales de conclusión y a su naturaleza jurídica, temas que trataremos en los siguientes incisos.

A.- Por su Materia o Contenido.

Entre algunos tratadistas, científicos, estudiosos y prácticos del Derecho Internacional, ha existido la opinión de que los acuerdos sometidos a la aprobación del Senado, versan sobre materias de mayor importancia.

En tesis anterior la consideramos poco fundamentada ya que no podemos desconocer el hecho de que existen convenios concertados con la sola participación del Ejecutivo,

que han tenido gran significación. Sobre este particular - - - Rousseau expresa "actos de tanta importancia como firmar una - - alianza, estrechar una entente política, restablecer las relaciones diplomáticas, confirmar un protectorado u obtener su reconocimiento por un tercer Estado, incluso realizar una sesión de le territorio, han sido concluidos en forma simplificada. El auge de esta clase de acuerdos en la época contemporánea se explica, - - principalmente, por motivos de orden práctico, derivados de la - simplicidad y rapidez de su procedimiento de conclusión". [18]

Por su parte, Daniel Escalante, en relación con la materia de los Acuerdos Administrativos considera "que en - verdad merezcan tal denominación son los reglamentos o intepre tativos de tratados formales exigiendo que se limiten en su con tenido y alcance y no exceden del alcance de los tratados de - - que se trate y constituyan el conjunto de elementos y medios ne cesarios para la exacta observancia del tratado que forma su ob jeto. En una palabra: el Acuerdo Administrativo Internacional - debe ser en relación al tratado lo que el reglamento es en rela ción a la Ley". [19]

Al respecto, consideramos que aún cuando es - verdad que en algunas ocasiones las partes de un tratado formal

[18] Rousseau Charles, Op. cit. pág. 13.

[19] Rojas Benavides Ernesto. El Convenio Ejecutivo Internacio-
nal, IÉsis 1958, pág. 44.

convienen en concertar un Acuerdo Administrativo para precisar detalladamente la forma de cumplimiento de las estipulaciones del Tratado, ello no significa que todos los Acuerdos Administrativos tengan carácter reglamentario.

B.- Por su Procedimiento de Conclusión.

La doctrina norteamericana al respecto nos manifiesta que debe haber una distinción debido a su procedimiento de conclusión, entre los denominados en la práctica norteamericana executive agreements por oposición a los Treaties, ya que los primeros se concluyen sin la intervención formal del órgano estatal investido del Treaty Making Power y son ordinariamente concluidos por los ministros de asuntos Exteriores y por los agentes diplomáticos. Se caracterizan: a) siempre por su conclusión inmediata (negociación y firma) y, b) frecuentemente, por la pluralidad de instrumentos jurídicos (intercambio de notas, de declaraciones, etc.). Esto nos hace suponer que la existencia o la ausencia de ratificación constituye el único criterio válido para diferenciar los Tratados propiamente dichos, - de los compromisos internacionales que adoptan un procedimiento simplificado.

Esta diferenciación aunque primordial desde el punto de vista del modo de conclusión, no corresponde a una distinción de contenido, ya que no existe ninguna jerarquía en

cuanto al objeto entre los tratados y los acuerdos en forma simplificada. En este sentido se pronuncian tanto Charles Rousseau [20]; como William Bishop [21].

Por nuestra parte, consideramos que el procedimiento de conclusión tampoco podía establecer la diferenciación entre los Acuerdos Administrativos y los Tratados, ya que el atender exclusivamente a las distinciones formales existentes entre ellos, sería un razonamiento no válido que conduciría a nada positivo toda vez que el punto medular de la distinción se basa en conocer qué instrumentos internacionales requieren aprobación y cuáles no, por tanto, estaremos en un cálculo vicioso al decir, como normalmente se hace, que los Acuerdos Administrativos no requieren de la aprobación Senatorial y que los instrumentos internacionales que no necesitan dicha aprobación son Acuerdos Administrativos.

Se argumenta por esta parte, también, "que tanto como un problema jurídico se trata de una cuestión política que, en consecuencia, debe ser manejada con mucho tacto, y que en el estado que guarda este asunto, resultaría peligroso e inconveniente tratar de establecer un criterio flexible para distinguir los Tratados de los Convenios Ejecutivos, ya que me -

[20] Rousseau Charles, op. cit. pág. 12.

[21] William Bishop, International Law, 1952 pág. 16.

criterio podría, en la práctica, resultar inconveniente o chocar con la práctica de otros países" (22).

C.- Por su naturaleza Jurídica.

Hemos visto que es sumamente difícil apoyar el criterio de diferenciación para tratar de separar el Acuerdo Administrativo y Tratado en elementos estrictamente formales, habiendo por una parte el inconveniente de hacerlo atendiendo a la importancia mayor o menor del asunto; razonamientos ambos que no lograrían el cometido que perseguimos. En tal virtud, se presenta la necesidad de hacer una consideración con base en la naturaleza jurídica de ambos convenios Internacionales.

Sobre este particular, Rojas Benavides (23) nos dice "que las normas que generan los pactos internacionales suscritos por un determinado Estado, pueden tener dos destinos distintos: 1o.- Hay pactos que modifican los deberes y derechos subjetivos de los gobernados, al afectar su situación jurídica mediana o inmediatamente (según que requieran o no la implementación legislativa interna); 2o.- En cambio, otros detentan una obligación cuyo cumplimiento está a cargo del órgano del Estado denominado Administración o Gobierno, sin modificar

[22] "Hearings before a subcommittee of the committee on the Judiciary, United States Senate, 83rd., Congress, First Session on S. J. Res. 43 [1953] Citado por Rojas Benavides *loc. cit.*, pág. 34.

[23] Rojas Benavides *loc. cit.*, pág. 45.

La esfera jurídica de los particulares".

"Partiendo de la base anterior, a los primeros se les puede denominar Tratados, ya que tienen carácter normativo general y abstracto, pues desde el punto de vista material se asimilan a la Ley y se dirigen a la totalidad de la población; mientras que los segundos, Acuerdos Ejecutivos Internacionales, tienen un solo obligado, que es la administración".

"Sin embargo, -sigue diciendo Rojas Benavides- para concluir debemos agregar que la distinción general mencionada, deberá complementarse en razón a la validez interna de cada pacto, a través de la confrontación que en cada caso concreto se haga con el ordenamiento constitucional del Estado contratante. Principalmente dicho cotejo, debe hacerse con las disposiciones relativas a los derechos fundamentales de los gobernados en el caso del Tratado, y con los límites de la competencia del Ejecutivo, en el caso del Acuerdo Administrativo Internacional, sea directamente o mediante la legislación orgánica correspondiente".

Así vemos de conformidad con los criterios expuestos, que hasta la fecha la doctrina no ha podido distinguir la diferencia a que nos hemos venido refiriendo. No obstante, consideramos de primera importancia que se redoblen los esfuerzos para alcanzar la necesaria discriminación requerida, en virtud de que, de lo contrario, los países que como el nuestro

celebran esta clase de acuerdos, dejan prácticamente al criterio del Poder Ejecutivo la elección del procedimiento, lo que representa una seria anomalía.

Eficacia de los Acuerdos Administrativos en el Derecho Internacional Actual

Es conveniente fortalecer la argumentación respecto de la eficacia que resulta de la celebración de los Acuerdos Administrativos en el Derecho Internacional actual, ya que además de los beneficios que proporcionan, dada su celeridad, ponen de relieve su bondad, no solo en el aspecto comercial, sino también en el principal bien tutelar del Derecho Internacional, que como se sabe, es la vida humana.

Toda vez que creemos que en casos de crisis o de caos, causados tanto por fuerzas físicas como humanas, no es posible esperar a que se reúnan el cuerpo legislativo a ratificar o no el acuerdo presentado por el Ejecutivo, dado que el transcurso del tiempo no puede detenerse y la acción que en un determinado momento se podría frenar gracias a la celeridad de un Acuerdo Administrativo, resultaría inútil tratar de que se cumplieren todas las formalidades constitucionales.

Consideramos que es irrelevante para el derecho internacional la omisión o ausencia de la fundamentación -

por parte del Ejecutivo en la celebración de Acuerdos Administrativos, no obstante que se ha pretendido fundamentar este tipo de Acuerdos atendiendo a las facultades discrecionales que podría tener dicho Ejecutivo.

Así, con base en la Jurisprudencia "Las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten"⁽²⁴⁾,

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII, 514.- "Autoridades. No existen más facultades que las leyes -- les otorgan pues si así no fuera, sería fácil suponer implícitas todas las necesarias para ejecutar actos que tendieran que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal".

"Semanario Judicial de la Federación. Tomo CVI, 2074.- Autoridades. Facultades de las.- Nuestro sistema de facultades limitadas y expresas ordenan a las autoridades a actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no haya precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte".

En tal virtud, aunque no se encuentra fundamentada la concertación de los Acuerdos Administrativos dado que al ser llevados a cabo supone una actuación por parte del Ejecutivo arbitraria, no obstante que son un instrumento indispen-

(24) Semanario Judicial de la Federación Tomos y Eds. XII-028, XIII, 44 y 514, XIX-555, XV-249.

sable en la vida actual, que las relaciones internacionales requieren de celeridad y oportunidad, y más aún, nos encontramos con casos de emergencia, que sólo podrían ser resueltos de manera expedita, es urgente su regulación dentro de un marco jurídico.

CAPITULO SEGUNDO

ACUERDOS ADMINISTRATIVOS QUE NO NECESITAN

RATIFICACION DEL SENADO

SUMARIO:

- III.- Los Acuerdos Administrativos, Acuerdos o Pactos de Caballeros.
- IV.- La Lamienda Brichen en los Escudo Unidos. Su Origen.

ACUERDOS ADMINISTRATIVOS QUE NO NECESITAN RATIFICACION DEL SENADO

III.- Los Acuerdos Ejecutivos, Executives Agreements o Pactos de Caballeros.

Como lo manifestamos en el capítulo precedente, consideramos que existen por su procedimiento de conclusión - dos tipos de acuerdos, los que reúnen todos los requisitos, - tanto los externos -sin los cuales no habría convenio- como - los internos los que exigen los ordenamientos de cada país-, - así como, los que se llevan a cabo sin cumplir con las formalidades internas.

Respecto a los segundos, los que son objeto de nuestro estudio, ya que no reúnen todas sus características y que sin embargo son llevados a cabo teniendo plena validez jurídica desde el punto de vista internacional, hemos considerado que requieren de un estudio especial, en tal virtud les hemos consagrado un capítulo aparte.

Los Acuerdos Administrativos que no requieren
aprobación Senatorial

Estos acuerdos plenamente válidos internacionalmente, celebrados ya en forma directa por el ejecutivo del país contratante, ya por un representante de éste, y que comprometen al gobierno de dicho país en el alto plano internacional, pero que no son sometidos al requisito de fondo que

es exigido en cada caso por sus constituciones, o sea la ratificación por parte del poder legislativo. Sin embargo, al -- contemplar esto podría surgir la duda respecto de su validez, la cual no consideramos ya que como se ha venido expresando -- anteriormente, es el Ejecutivo, el único representante para -- llevar a cabo las relaciones internacionales de su país.

Además, debe tenerse presente que una vez obligada una nación frente a otras, o frente a cualquier otro sujeto de derecho internacional, cualquiera de estos últimos -- con quien hubiera pactado la haría cumplir, pues de lo contrario se rompería la estructura jurídica del derecho internacional.

Así, originalmente tenemos dos corrientes respecto de la conclusión de los acuerdos:

La primera, de tipo Constitucionalista, o sea -- que hace prevalecer la ley máxima en lo referente a la actitud de los Estados con respecto a sus relaciones exteriores -- y concretamente a la Conclusión de Acuerdos.

La segunda, la Internacionalista, que manifiesta que las limitaciones constitucionales impuestas a la Conclusión de Convenios son irrelevantes para el Derecho Internacional.

Pero el maestro Miranda Calderón lo manifiesta en su tesis que puede haber una corriente intermedia y nos di

ce: "... que es la que se refiere al hecho de que en cada caso, debe determinarse si ha existido una manifiesta violación a la Constitución de un País, o si el Derecho Internacional - reenvía al Derecho Interno la solución del problema planteado agregando que las Normas Constitucionales no son ni pueden - convertirse en Normas de Derecho Internacional". (1)

Una vez expresado lo anterior, nos acogemos a - la opinión del maestro Miranda, creyendo conveniente mencio- nar que hay un tipo de Acuerdos Internacionales en la prácti- ca, que no necesita Ratificación, y que sin embargo, entran - en vigor con su sola forma, tales acuerdos son conocidos como Acuerdos Ejecutivos, Executives Agreements o Pactos de Cabal- leros, que Rousseau los llama Acuerdos en forma Simplifica- da. Son denominados de esta manera ya que además de faltarle - el requisito anteriormente indicado, es porque las personas - físicas que los han firmado son los Secretarios de Estado, -- los Ministros de Negocios Extranjeros, quedando de ellos de- pender su validez y cumplimiento, por lo cual son llamados Pactos de Caballeros.

Así, sobre el particular, Rousseau nos dice lo - siguiente al dominarlos Acuerdos en forma Simplificada: (2)

(1) Miranda Calderón Julio. - El Poder Ejecutivo y los Tratados Internacionales. Tercera 1959, pág. 195.

(2) Rousseau Charles. - Derecho Internacional Público. Edicio- nes Ariel, Barcelona, 1961, págs. 12 y 15.

"De los tratados internacionales, deben distinguirse los acuerdos en forma simplificada, que, en la práctica americana se denominan *agreements* (por oposición a los *treaties*). Estos acuerdos se concluyen sin la intervención formal del órgano estatal investido del *Treaty Making Power* - (es decir, sin la intervención del jefe del Estado), y son ordinariamente concluidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por los Agentes Diplomáticos. Se caracterizan: a) siempre por su conclusión inmediata (negociación y firma), y b) frecuentemente por la pluralidad de instrumentos jurídicos (intercambio de cartas, de notas, de declaraciones). De ellos se deduce que la existencia o ausencia de ratificación constituye el único criterio jurídico válido para diferenciar los tratados propiamente dichos de los compromisos internacionales que adoptan un procedimiento simplificado".

"Esta distinción -por sigue diciendo Rousseau- aun que esencial desde el punto de vista del modo de conclusión, no corresponde a una diferencia de contenido, ya que no existe ninguna jerarquía en cuanto al objeto entre los tratados y los acuerdos en forma simplificada. Actos de tanta importancia como formar una alianza, estrechar una entente política, restablecer las relaciones diplomáticas, confirmar un protectorado y obtener su reconocimiento por un tercer Estado regular el mecanismo de "Firmado y Ratificado", ceder en virtud de una base militar o naval e incluso celebrar una cesión de territorio, han sido concluidos en forma simplificada,

Es frecuente recurrir a este procedimiento en los convenios de orden militar, aún cuando tenga incidencias políticas y es especialmente en los convenios de armisticio, así como en los acuerdos de carácter técnico (acuerdos aduaneros, aéreos, postales, etc.). El auge de esta clase de acuerdos en la época contemporánea, se explica, principalmente, por motivos de orden práctico, derivados de la simplicidad y rapidez de su procedimiento de conclusión".

"Entre los acuerdos en forma simplificada hay que destacar los llamados *Gentlemen's Agreements*, acuerdos internacionales desprovistos de efectos jurídicos obligatorios, que la doctrina anglosajona interpreta como compromisos de honor, que si bien no entrañan ninguna obligación jurídica directa para las partes, las obliga moralmente, así por ejemplo la Carta del Atlántico, declaración anglo-norteamericana, sobre los principios comunes a la política nacional de ambos países firmada por el Presidente Roosevelt y por Mr. Churchill el 14 de agosto de 1941".

"En resumen, el conjunto de actos convencionales internacionales puede ser reducido a la siguiente fórmula: -- compromisos internacionales + tratados (tratados, convenios, actos, pactos, cartas, estatutos, protocolos, declaraciones, arreglos, acuerdos, "modus vivendi", etc.) + acuerdo en forma simplificada (intercambios de cartas, de notas o de declaraciones)."

Igualmente, cabe mencionar la opinión que al -- respecto nos da José Depierre [3].

"Existen unos compromisos verbales, verdaderos-contratos morales entre Estados, que se ha dado en llamar -- "compromisos de honor" o "pactos entre caballeros", en inglés gentlemen agreements". Estos pactos, que generalmente son de muy poca duración y sobre un objeto circunscrito, se estipulan por escrito, pero no se firman, basándose su cumplimiento a la caballerosidad de los interesados. En 1941 y en 1944, -- se establecieron pactos de esta clase entre las autoridades -- españolas y francesas de las respectivas zonas de protectorado de Marruecos, sobre intercambio de mercancías y represión- de contrabando".

Por último manifestaremos el criterio que sus- tenta en su tesis el maestro Miranda Calderón [4].

"Existen Acuerdos Internacionales en la prácti- ca, que no necesitan Ratificación y que no obstante entran en vigor con su sola firma y que se conocen con el nombre de -- Agreements o Pactos de Caballeros".

"Esta clase de acuerdos, dependen en cuanto a -- su validez y cumplimiento de las personas que los han firmado

[3] Depierre José Leon.- Derecho Diplomático, Librería de Ma- nuel Porrúa, México, D.F., 1952 pág. 183.

[4] Miranda Calderón Op. cit. pág. 175 y 176.

que casi siempre son los Secretarios de Estado, los Ministros de Negocios Extranjeros y por razón se denominan Pactos de Caballeros, aunque tales acuerdos se suscriben por instrucciones del Poder Ejecutivo".

Expuesto lo anterior es muy interesante hacer mención de un caso excepcional que nos describe Rousseau (5) en su obra: "de un compromiso internacional que sea a la vez tratado y acuerdo en forma simplificada; como el acuerdo de ayuda mutua franco-americana, de fecha 27 de enero de 1950. que, por razones de orden constitucional, es un tratado para Francia y un agreement para los Estados Unidos".

IV. - La Enmienda Bricker en los Estados Unidos.- Su crítica.

Al tratar este tema no podíamos dejar pasar desapercibida la propuesta hecha por el Senador John W. Bricker al Congreso de los Estados Unidos.

El Senador de Ohio, John W. Bricker, ha estado al frente del grupo de oposición que en los últimos años pretende introducir una enmienda en la constitución de los Estados Unidos, para limitar la facultad del Presidente, en la concertación de los Acuerdos Administrativos, invocando porque estos sean siempre sometidos a la aprobación del Senado.

Así, en un artículo denominado "Making Treaties"

[5] Rousseau Charles op. cit. pág. 13.

and Other International Agreement" y citado por Miranda Calderón ⁽⁶⁾, Bricker dice lo siguiente:

"Cualquiera que sea el curso de la Política Extranjera Americana en los años por venir o la política fiel del Jefe de Estado, ciertos desarrollos son ineludibles. Mayor número de acuerdos internacionales, se harán con una frecuencia inimaginable a partir de la última década. Además, - estos acuerdos afectarán el curso de la política doméstica, - la libertad y la seguridad del pueblo americano en un grado - sin precedente".

"Tales son las consideraciones generales que -- compelen a una revisión de las relaciones entre el legislativo y el Ejecutivo con respecto a la conclusión de los tratados" and other international agreements".

"La Enmienda Propuesta.- En enero 7 de 1953 sesenta y tres Senadores reunidos conmigo introdujeron una Enmienda Constitucional destinada a evitar el abuso de la facultad de celebrar tratados y otros "International Agreements". - (Congressional Record 169 y 161)."

"Un segundo propósito de la Resolución conjunta del Senado No. 1, es aclarar la responsabilidad constitucional del Presidente, el Senado y el Congreso que comprometen - el honor de la Nación. El Comité Judicial del Senado después de amplios exámenes, dió cuenta de la primera Resolución Con-

junta con una favorable recomendación.

"Esta Enmienda Constitucional propuesta generó la más amplia discusión y esencial debate en la democrática - formulación del mayor número de decisiones de política exterior. Sobre sí o no el Treaty Making y el Executive Agreement Making Power serían salvaguardados como lo dispone en la Resolución Primera Conjunta del Senado, dependiendo del alcance - en que la Constitución está aún considerada como la más alta limitación a la facultad de los Representantes Electos".

"La Resolución conjunta del Senado, contiene -- las siguientes Secciones sustantivas, a través del Comité Judicial del Senado:

Sección Primera.- Una disposición de un tratado en conflicto con esta Constitución no tendrá ninguna fuerza - o efecto.

Sección Segunda.- Una disposición de un tratado o un tratado será efectivo como Derecho Interno en los Estados Unidos únicamente a través de la legislación que sería vd lida en ausencia del tratado.

Sección Tercera.- El Congreso tendrá la facultad para regular todos los acuerdos ejecutivos con las Potencias Extranjeras u Organización Internacional. Tales acuerdos serán sujetos a las limitaciones impuestas a los tratados por este artículo".

"La Sección Primera sujeta al Presidente y al Senado a las restricciones constitucionales en el ejercicio del Treaty Making Power comparable a las que limitan su acción como participantes en la actividad de la legislación ordinaria. Esto por supuesto fue el intento original de los elaboradores de la Constitución que se reflejó en la Última Resolución Judicial".

"La Sección Segunda limita al Presidente y al Senado de usar los tratados como un instrumento de legislación doméstica sin la participación de la Cámara de Representantes. Por añadidura la Sección Segunda, protege las facultades reservadas a los Estados para evitar al Congreso adquirir por el tratado facultades legislativas que de otra manera no poseería en ausencia del tratado. Esto también está de acuerdo con el propósito original del Bill of Rights y de los Constitucionalistas contemporáneos".

"La Sección Tercera elimina duda de que el Congreso pueda regular la conclusión de los Executive Agreements and other International Agreements. Se agregan en la Sección Tercera las mismas limitaciones a los Executives Agreements que se han expresado para los tratados en la sección primera y segunda".

"Hasta donde los tratados están comprendidos en la Primera Resolución Conjunta del Senado, no limita las facultades del Presidente en los negocios extranjeros. En cla-

no e inequívoco lenguaje, la enmienda se aplica únicamente a las consecuencias internas del tratado. La enmienda, es en efecto, una declaración de derechos frente al *treaty-making power*".

"Con respecto a los *executive agreements*, la enmienda propuesta tiene algunas consecuencias internacionales. Pondría a otras naciones sobre el entendimiento de que la facultad del Presidente para comprometer a los Estados Unidos sin la cooperación del Senado o del Congreso, no es eliminada. Rechaza la pretensión de supervivencia en la época atómica de que se requiere la omnipotencia ejecutiva en el campo de las negociaciones con el extranjero".

"La adopción de la enmienda constitucional propuesta, eliminaría los perennes orígenes de fricción y discordia entre las relaciones legislativas y ejecutivas. Nada es más importante para la formulación y ejecución de una subsecuente política exterior norteamericana".

Después, el mismo Bricker ⁽⁷⁾ en una declaración que hizo en mayo de 1952 ante un Subcomité del Comité Judicial del Senado, expresó: "A causa de que la política exterior efectivamente tiene un efecto sin precedente sobre todos los aspectos de la política doméstica, debería ser sometida a los mismos frenos y contrapesos. En el hecho de someter --

(7) Citado por Leonard LARRY, *Elements of American Foreign Policy*, New York 1953, pág. 21.

a la consideración del Legislativo los Convenios Ejecutivos y de otro tipo, no veo ningún peligro de incapacitar a la dirección de la política extranjera. Una de las primeras leyes - del Congreso sería sin duda una autorización general para que el Secretario de Estado concluyera sin ninguna aprobación posterior del Congreso negocios diplomáticos ordinarios o de naturaleza rutinaria".

Naturalmente, que la enmienda propuesta tenía - que suscitar controversias por delicada argumentación, ya que es un problema difícil pretender limitar el treaty making - power del Presidente para concertar tratados y Convenios Ejecutivos tomando en consideración el aspecto del Derecho Interno y desconocer la práctica internacional del uso de los Convenios Ejecutivos desde que se elaboró la Constitución norteamericana y, que actualmente parece ser que son instrumentos indispensables para el buen manejo de las relaciones exterio-res.

Para concluir, Cowin ⁽¹⁾ cita parte de un artículo aparecido en el New York Times, con fecha 26 de enero de 1957, que al referirse a la enmienda Bricker dice lo siguiente: "representa una traba imprudente, confusa e innecesaria - para las facultades presidenciales de celebrar tratados y convenios ejecutivos conforme a los cuales nuestro país ha mar--

(1) Cowin Edward, El Poder Ejecutivo, Cuarta Edición, pág. 223.

chado exitosamente durante casi dos centurias!"

Afortunadamente, la enmienda mencionada no tuvo éxito al ser considerada por el Senado.

CAPITULO TERCERO

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONES EN LA LEGISLACION MEXICANA

SUMARIO:

- V.- Antecedentes Constitucionales.
- VI.- Su fundamentación en la Constitución vigente.
 - A.- Atribuciones del Poder Ejecutivo.
 - B.- Atribuciones del Poder Legislativo.

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES EN LA LEGISLACION MEXICANA

V.- Antecedentes Constitucionales.

México desde ya varias constituciones ha legislado en materia de Derecho Internacional procurando el constituyente jerarquizar las leyes frente al orden internacional abarcando hasta el sistema federal. Para llegar a la actual situación de México en el aspecto internacional es necesario siguiendo el método inductivo, analizar los antecedentes constitucionales del país que se presentan en ese campo.

Hay que hacer notar que la actitud de los Estados Unidos de América en el aspecto internacional, habla influido notablemente sobre los pueblos latinoamericanos al grado de que la mayoría de ellos había adoptado su mismo sistema; México al respecto no fue ni ha sido la excepción. Desde su Constitución de 1824, primera en vigencia durante su vida independiente, se puede notar gran parecido y mismo sentido entre el Artículo 161 fracción III de la Constitución de 4 de octubre, con el Artículo VI párrafo II de la Constitución Americana.

Nos dice el 161 fracción III que:

"161.- Cada uno de los Estados tiene obligación

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 fe
deración con alguna potencia Extranjera". (1)

El párrafo segundo del Artículo VI de la Consti
tución de los Estados Unidos de América expresa:

"Esta Constitución, las leyes de los Estados --
Unidos que en su consecuencia se dielen, y todos los tratados
celebrados o a celebrarse bajo la autoridad de los Estados --
Unidos según la ley suprema del país, y los jueces en cada Es-
tado estarán sujetos a ella no obstante cualquier disposición
en contrario contenida en la Constitución o a las leyes de --
cualquier Estado". (2)

Respecto a la jerarquía de leyes la jurispruden
cia Americana ha manifestado:

"Esta bien establecido que en cada caso de con-
flicto entre una ley del Congreso y un tratado, cada cual --
siendo por igual la ley suprema del país, el de fecha última-
debe prevalecer".

"Por la Constitución, un tratado está colocado-
en el mismo pie, y hecho de la misma fuerza obligatoria, que-
un acto de legislación. Ambos son declarados, por aquel docu-

(1) Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México (1808
1964) Ed. Porrúa, S.A. México 1964.

(2) La Constitución de los Estados Unidos de América anotada-
con la jurisprudencia, Edil. Guillermo Craft Ltda. 1949, -
pág. 477.

mento, ser la ley suprema del país y ninguna eficacia superior es dada al uno sobre el otro. Cuando ambos se refieren al mismo tema, los tribunales siempre tratarán de interpretar los de manera de dar curso a los dos, en tanto ello pueda tener lugar sin violentar los términos de uno y otro; pero si son contradictorios, el que es último en fecha regirá sobre el otro, siempre que la estipulación del tratado sobre la materia, se ejecuta por sí mismo⁽³⁾.

Al leer lo anterior no dudaremos que a nuestros constituyentes les sirvió de modelo la Constitución de Estados Unidos, comparándola además con nuestro actual Artículo 133, nos encontramos que aquel representa un antecedente claro y preciso de nuestra postura.

Después de este antecedente de nuestra legislación vigente en materia de tratados internacionales, en la constitución liberal de 1857, encontramos otro Artículo que se acerca, aún más al modelo norteamericano es el 126, que nos dice:

"126.- 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 apro

(3) La Constitución de Estados Unidos de América, op. cit., - pág. 643.

bación del Congreso ^[4] serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueves 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".

El Artículo, que como hemos comentado se acerca más al número VI párrafo II de la Constitución Norteamericana sobre todo en lo que se refiere a que los estados de la Unión deben observar los tratados antes, que su Constitución-particular, lo cual representa el primer antecedente de nuestra legislación para jerarquizar las leyes de la Federación, dándoles tanto a los tratados y leyes emanadas de acuerdo con la subordinación frente a esta última, pero indiscutible superioridad e inmutabilidad sobre los órdenes locales.

[4] Debe recordarse, que al aprobarse la Constitución de 57 - se acordó la existencia de una sola asamblea legislativa - denominada Congreso de la Unión, y así textualmente dice el Artículo 31: "se deposita el ejercicio del Supremo Poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión". Valiéndose por ello la necesidad de que los Tratados fuesen aprobados por la única cámara que existía, pero posteriormente el Artículo 31 fue modificado el 17 de noviembre de 1874, aceptando una vez más el sistema bicameral con la inclusión así dentro del Poder legislativo de otra asamblea denominada Senado, el Artículo quedó en definitiva así: "El Poder legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores". A pesar de esa modificación, el Artículo 176, que no fue modificado según hablando de aprobación del congreso, -- para lo cual entonces se requería para aprobarlo la participación de las dos cámaras.

El constituyente de 1917, al discutir lo referente a los tratados internacionales, consideró que éstos para poder tener validez debían de estar de acuerdo con la -- Constitución, siendo celebrados únicamente por el Presidente de la República y por último también era necesario la aprobación de ellos por el Congreso de la Unión. En esta forma en ahorro de tiempo el Constituyente no hizo más que repetir lo contenido en el Artículo 116 de la Constitución de 1857, cambiándole solo una o por una y en lo relativo al "... todos -- los hechos y (antes el) que se hicieran por el Presidente..."., también modificó su nomenclatura quedando el antiguo 116 con el número 133.

Al copiarse íntegramente el Artículo 133 por la Constitución de 5 de febrero de 1917, adoptó el mismo -- error que su original, al considerar necesario para la validez de un tratado celebrado por el Presidente de la República la aprobación del Congreso, que, a partir de la reforma de -- 1874, se había dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Con esto levemente se aparta del modelo norteamericano donde solo se exigía la participación de una sola asamblea legislativa. Le llamamos error porque el artículo -- del constituyente no era la facultad de aprobar los acuerdos a las dos cámaras, sino que por no considerar el problema se convirtió a transcribir con una mínima modificación el artículo de 1857, donde por razones que desconocemos, tampoco se había preparado su reforma con la presencia del sistema bicameral.

nal en el Poder Legislativo.

Al notar que el Artículo 133 presentaba serios problemas en materia de interpretación, pues en cierta forma se acercaba o por lo menos se podía interpretar con el criterio del sistema dualista, se provocó su reforma y así el 18 de enero de 1934 se publicó en el "Diario Oficial" y sobre el cual se comentó en el dictámen que se presentó a la Cámara de Senadores y que se encuentra consagrado en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores en fecha 3 de octubre de 1933 en la siguiente forma:

"La reforma de este Artículo es más al texto -- que a su contenido. El Artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y leyes expedidas por el Congreso, serán la ley suprema de la Unión siempre que estén de acuerdo con la misma. -- Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia constitución, será difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente decidir cual de las dos disposiciones debe prevalecer por esto de una manera clara establecemos en este Artículo la supremacía de la Constitución".

Al pasar el proyecto de Reforma del Artículo -- 133 a la Cámara de Diputados después de haber sido aprobada -- por la de Senadores, también se comentó sobre el caso, dicen

do la Comisión de Puntos Constitucionales que era:

"Obvia la razón que se ha tenido en cuenta para Reformar el Artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son ley su prema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la ley fundamental que es la Constitución". [5]

En esta forma y de acuerdo con el criterio imperante en las Cámaras al no existir ninguna objeción a los dictámenes que se les presentaron el Artículo 133 se modificó quedando redactado como aparece en la actualidad en nuestra Constitución y que a la letra dice:

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".

[5] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de diciembre de 1934.

VI.- Su fundamentación en la Constitución Vigente.

A. Atribuciones del Poder Ejecutivo.

Su consideración jurídica del jefe de estado como órgano competente para la conclusión de los tratados internacionales.

Aunque el Jefe del Estado es el órgano de conclusión de los tratados internacionales y representante en el exterior de la personalidad del estado, pocos casos existen en los cuales este ha participado directamente en las negociaciones y firmado acuerdos internacionales. Podría tomarse -- como ejemplo de un caso aislado en el que el Presidente Wilson tomó parte activa en los arreglos de paz que precedieron a la primera guerra mundial, participó activamente en la elaboración del tratado de Versalles. "Pero no acordó una facultad personal y oficial, su firma en el Tratado no expresó la aceptación sinául del gobierno de los Estados Unidos. El hecho había intentado finalmente comprometer a su gobierno por su firma únicamente desconociendo la disposición de la Constitución de los Estados Unidos. La actuación de un sistema representativo de gobierno en los Estados Unidos como también en muchos otros países, no excluye la posibilidad de que el jefe del estado concluya un tratado sin el consentimiento del cuerpo legislativo".

"Esto no quiere decir, sin embargo, que la ex-

de la Negociación Personal de los Tratados por el Jefe del Estado ha pasado. [The ratification of international conventions by Francis O. Wilcox, 1935]" (6)

El jefe del Estado como Organó Supremo encargado de las relaciones interestatales, está íntimamente reconocido en sus prerrogativas, facultades o atribuciones que el derecho internacional le hace, esto podrá compararse a las que el Derecho Constitucional concedía al Príncipe reinante en la época de gestación del Derecho Internacional, "El soberano" tenía el Jus Representationis Omnimodae es decir el Poder Estatal Absoluto.

En la actualidad los estados confieren las relaciones internacionales a su autoridad suprema, Poder Ejecutivo, a quien le conceden facultades y le imponen obligaciones en la forma y términos establecidos por el Orden Jurídico Nacional. Sin embargo, como toda función humana, esa función ejecutiva está limitada y en consecuencia los actos del Poder Ejecutivo reputados en nombre del Estado, se limitan y aquí surge el problema de la limitación de las facultades del Poder Ejecutivo, que tanto el Orden Jurídico Interno como el Orden Jurídico Externo señalan en cada caso. "Los Estados Modernos confían las relaciones internacionales a una Autoridad

(6) Miranda Calderón Julio.- El Poder Ejecutivo y los Tratados Internacionales. Icaia 1957, págs. 158 y 159.

Administrativa Suprema ... " (7).

Como principio fundamental en derecho público - interno, se ha establecido el de la Separación de Poderes y - entre esta separación, es el Jefe de Estado quien encarna la - mayor representación del Poder Ejecutivo en el exterior, por - que es el vigilante de los intereses de la Nación.

Ante el Derecho Internacional, desaparece la -- diferencia entre Gobernante y Gobernados y el Estado se manifiesta como un todo invisible que encuentra su personificación - ción Política y Jurídica en el Jefe de Estado.

"En términos generales, podemos decir que siendo el soberano de un país democrático regido por los principios constitucionales modernos, y responsable ante la ley propia, y no teniendo sus actos en pura doctrina, otra sanción - que el fallo inapelable de la historia su intervención en las relaciones exteriores de su pueblo, se limita a los actos de - manera de Representación en que su figura viene a ser como la - encarnación o personificación del Estado cuyos destinos dirige". (8)

Es indudable que el Derecho Internacional no -- tiene Jurisdicción sobre la Organización y Personal del Go -

(7) (Paul Guggenheim.- *Traité de Droit International Public*. Tomo I, 1933m págs. 285 y 286). Citado por Miranda Caldeón Julio op. cit. pág. 160.

(8) Vidal y Santal.- *Derecho Diplomático*, Capítulo III págs. 13 a 15.

bierno de un Estado, sólo reconoce el Derecho Constitucional-Interno, de cada Estado, para designar y aceptar como Jefe de Estado a la persona que ocupa aquella posición con un evidente derecho establecido en la Ley Positiva. Solo corresponde al Derecho Constitucional determinar si el Titular Jefe de Estado, Rey de Inglaterra, Presidente Alemán, por ejemplo reúnen Poderes o Facultades formales de Gobierno; el Derecho Internacional simplemente reconoce lo que el jefe (ya constitucionalmente determinado) del Estado propone y actúa.

Ya hemos dicho que los Estados para entrar en relación entre sí por el hecho de ser personas jurídicas, han menester de personas físicas determinadas que lo representen y en esta materia, de las Relaciones Exteriores, dicha representación la detenta el Jefe del Estado, Presidente de la República o el Soberano auxiliado por sus respectivos Ministros de Negocios Exteriores, a quienes subordinan los Agentes Diplomáticos que acreditados ante una nación extranjera y provistos de sus Plenos Poderes ejercen la Representación Diplomática; los diversos actos que realiza el Jefe de Estado, sus Ministros y Representantes Diplomáticos o Consulares se fundan en el Principio de Unidad del Órgano del Estado constituido por el Poder Ejecutivo.

Doble aspecto del Poder Ejecutivo, como órgano específicamente interno pero encargado de mantener las Relaciones Internacionales.

El desempeño de las relaciones internacionales ha sido universalmente admitido por la práctica constitucional de los Estados, en primer término al jefe de Estado, y en segundo término como un brazo auxiliar del Organó Ejecutivo a los Ministros de Negocios Extranjeros y Representantes Diplomáticos y Consulares,

El Jefe de Estado, en los países de Régimen Democrático, ejercen ciertamente una función internacional a pesar de su procedencia estrictamente constitucional, y en atención a DICHA FUNCIÓN INTERNACIONAL, el representante del Poder Ejecutivo, Soberano o Presidente de la República tiene -- las siguientes ATRIBUCIONES O FACULTADES:

- A) RECIBE LOS EMBAJADORES EXTRANJEROS.
- B) NOMBRA Y ACREDITA A SUS REPRESENTANTES DIPLOMÁTICOS NACIONALES Y
- C) NEGOCIA Y RATIFICA LOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES.

En la Época Moderna el Jefe del Estado no conduce por sí mismo las negociaciones, solamente en el caso de -- exigirlo un interés principalísimo nacional, o bien asegurar la paz en el orden internacional en virtud de las circunstancias especiales del momento según sea el caso, puede tomar -- parte directa en las relaciones internacionales, pero en general, solo da instrucciones a sus Ministros Plenipotenciarios, a quienes reviste de Plenos Poderes para el desempeño de las-

negociaciones.

Al hablar en este capítulo de Facultades o Atribuciones del Poder Ejecutivo, no debemos de omitir las Limitaciones Constitucionales e Internacionales que tienen la LIMITACION más importante a las Facultades del Ejecutivo en la --
celebración de los Tratados Internacionales, es la de que no puede celebrar por sí solo todos los Acuerdos sino que para RATIFICARLOS es necesario la colaboración del Poder Legislativo, y particularmente de la aprobación del SENADO por una mayoría de las dos terceras partes, así lo establecen la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta aprobación del SENADO es una limitación al Ejercicio de la facultad para la conclusión de Tratados.

"Los Plenos Poderes consienden en las facultades otorgadas por un Estado por medio de su Poder Ejecutivo a los Agentes Diplomáticos para que éstos negocien y firmen un Tratado, en el que expresamente se dispone que la Ratificación - queda o no sujeta a la Aprobación previa por parte del Senado". [9].

En relación con esas disposiciones constitucionales, la Práctica Amena de los Plenos Poderes, dispone que - el Tratado una vez firmado, debe ser remitido al Presidente de los Estados Unidos para su Ratificación y sujeto a la Apro-

[9] Maxamela Calderón Juárez op. cit. pág. 127.

bación y Opinión del Senado.

El Artículo II, sección II de la Constitución - de los Estados Unidos textualmente dice: "He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make - - Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for and with shall be established by Law; but the Congress may Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone - in the Courts of Law, or in the Heads of Department". (10)

Al respecto en nuestra Constitución existen las fracciones III, X y XVI, del Artículo 89, que dicen textual-

(10) Traducción tomada de un ejemplar de la Constitución. - "Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su - - anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, - - nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.

mente:

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

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente.

B.- Atribuciones del Poder Legislativo.

La participación del Poder Legislativo, como órgano colaborador del Ejecutivo en la celebración de los tratados, es considerada por los tratadistas como una limitación - constitucional al Treaty Making Power del Ejecutivo, es decir, que éste no puede ratificar un acuerdo si antes no ha intervenido el Legislativo para dar su aprobación.

Así pues podemos decir que la función del Senado al aprobar los convenios internacionales, en nuestro orden constitucional, es con doble finalidad:

10. Para que analicen la constitucionalidad de los tratados, -
 cerciorándose de que se ajusten a la constitución. Con -
 lo que se demuestra una vez más, el criterio internista -
 del Artículo estudiado. V,

10. Al estar representadas todas las entidades federativas en
 este cuerpo legislativo, al aprobar un tratado le da vali-
 dez interna inclusive, dentro de la esfera local de sus -
 diferentes Estados. Con lo anterior, si bien es cierto -
 México se vuelve un país celoso del cumplimiento de sus -
 compromisos internacionales, ya que para que éstos se con-
 traigan exige, a pesar de haberlos realizado el órgano --
 ejecutivo encargado para ello, la participación forzosa -
 del Senado, lo cual, consideramos innecesario y perjudi-
 cial debido a que en un momento dado por razones ajenas a
 los compromisos internacionales, el Senado se niegue a ad-
 mitir en el Orden Interno de nuestro Estado las reglas --
 del Derecho Internacional.

Esta situación tuvo su origen en la Constitu-
 ción de los Estados Unidos de 1787, que en su Artículo II, --
 Sección II, dispone "El Presidente tendrá facultad, con el --
 consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados,
 con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores -
 presentes".

Sobre el particular Oscar Valenzuela⁽¹¹⁾ nos dice:

"La idea que concibieron los constituyentes de Filadelfia en el sentido de considerar al Senado como un alto consejo del Ejecutivo, decidieron que se le facultara para participar o colaborar con el Ejecutivo en la conclusión de tratados, aunque en la actualidad únicamente se solicite la aprobación senatorial, sin embargo, el Presidente de los Estados -- Unidos acostumbra como medida política hacer participar directamente a los líderes del Senado en las negociaciones de tratados más importantes, a fin de asegurar posteriormente la -- aprobación senatorial".

De igual manera, Jay⁽¹²⁾, en El Federalista al respecto manifestó:

"Vamos con esto que la Constitución provee lo -- necesario para que al negociar los tratados dispongamos de todas las ventajas que es posible desprender durante tal, los -- conocimientos, la integridad y las investigaciones cuidadosas de una parte, y del sigilo y la rapidez por la otra". Es decir, se refería a las ventajas de las intervenciones del Senado y del Ejecutivo, respectivamente.

[11] Valenzuela Avala Oscar. - Los Convenios Ejecutivos en el Ambito Internacional, Teaca 1966, pág. 35.

[12] Jay John. - El Federalista 2a. edición, capítulo LXIV, -- 1957.

Como hemos venido observando, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos fue notable, principalmente entre los países de Latinoamérica y por supuesto en México también; por tanto, en el tema que nos ocupa, nuestra -- Constitución también contempla la misma situación.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

1.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras, sometidos a la ratificación del Congreso Federal.

Asimismo, el Artículo 133 le otorga ingerencia al Senado, diciendo:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas 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".

Cabe hacer notar que la reforma que provocó la actual redacción del Artículo 133, más que ayudar a resolver el problema, lo agravó, ya que como lo manifestábamos anteriormente lo único que se logra es imposibilitar al Estado Mexicano a cumplir con sus relaciones internacionales pues, a pesar de que firmaron un acuerdo, cuando este pasa por la --

aprobación al órgano interno, éste en forma caprichosa lo puede considerar contrario a la Constitución o sencillamente sin razones dejar de aprobarlo, negando así la existencia del Derecho Internacional y de sus altas finalidades.

Antiguamente, como puede demostrarse por opiniones de la Suprema Corte de Justicia, no existían tantas limitaciones y hasta prevalecía el criterio de aplicar obligatoriamente un tratado internacional aunque éste fuera contrario a la propia constitución, pues se entendía con claridad que una vez aceptado un convenio no podía excusarse para su no cumplimiento, el hecho de que sus órganos internos se lo impidiesen, manifestándose así por ejemplo una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 1976: "la propia Constitución en su Artículo 133, dice que de todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República y con la aprobación del Congreso, junto con la Constitución y leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella, serán la Ley Suprema de toda la Unión". [13]

Tal interpretación del Artículo 133 se manifiesta en el sentido de que un tratado contrario a la Constitución no puede aceptarse, es necesario para que sea válido dentro del territorio nacional que ese acuerdo se amolde y no --

[13] Semanario Judicial de la Federación, tomo XIX, Ejecutoria Kayd Jesús Gregorio, 24 de diciembre de 1974, págs. 1167 y 1168.

contradiga a la Carta Magna, marcándose con ésto la supremacía indiscutible dentro del suelo mexicano de la Constitución; respecto al conflicto que puede presentarse entre una ley federal y un tratado, al no darle preferencia a éstos últimos, acepta que dentro del territorio mexicano una ley posterior - puede sin problemas internos modificar o anular un acuerdo internacional, coincidiendo en forma clara como ya lo hablamos manifestado, con el modelo Norteamericano del Artículo VI, párrafo II.

Mientras México siga con la postura hasta ahora adoptada en materia de convenios internacionales, estará expuesto a incurrir en responsabilidad internacional con grave debilitamiento de la seriedad y prestigio que en materia internacional nuestro país ha obtenido; siendo por lo tanto conveniente apartarse de la teoría de la autolimitación, por la cual el estado se limita en cuanto quiere y como quiere en materia internacional, olvidando así la existencia y daño que - con esa actitud puede causar otros estados que confían, cumpla con sus compromisos internacionales.

En esta forma al negar la existencia del Derecho Internacional y considerar como único el Derecho Autónomo, se está contradiciendo consigo mismo la Constitución Mexicana, al aceptar en otros apartados la existencia del Derecho de Gentes, como es el caso del Artículo II que nos dice:

"Son también propiedad de la nación las aguas - de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional".

Como se puede ver al leer el párrafo anterior, - además de reconocer la existencia del Derecho Internacional, - le da nuestra Constitución, primacía sobre el orden interno al aceptar para sí el acuerdo que tome dicho derecho, reconociendo como todos los pueblos civilizados del orbe, la finalidad - y altas miras del Derecho Internacional.

Sobre este particular sería conveniente mencionar algunos ejemplos en que la jurisprudencia mexicana ha jugado un papel importante, sobre todo antes de la Reforma del -- 34, en que la mayoría de las ocasiones se había inclinado por la existencia y superioridad del Derecho Internacional, los - cuales a continuación nos permitimos indicar:

- 1.- En 1920, al resolverse un asunto de Ben Gordon, se solicitaba la supremacía de los -- efectos de un tratado de extradición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: "La Sociedad y el Estado están interesados - en el exacto cumplimiento de los tratados - internacionales, por lo que no es de concederse la suspensión contra los actos de eje

cución de esos tratados". (14)

- 2.- Otro caso nos lo presenta el asunto de Francisca Reyes Vda. de Bell, cuando el máximo Tribunal de Justicia del país dictaminó:
- "Las estipulaciones contenidas en los tratados celebrados con las potencias extranjeras tienen fuerza de Ley para los habitantes del país". (15)

Como hemos manifestado, estos ejemplos no son sino anteriores a la Reforma del 34, que interpretando el texto del 135 lo consideramos liberal en materia de Derecho Internacional, pero hay otros ejemplos después de la Reforma que atañen los mismos lineamientos V. Gr. tenemos la resolución del 16 de junio de 1950 a raíz de la Convención entre México y Estados Unidos por la "Recuperación y Devolución de Vehículos de Motor", donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó que:

"Las estipulaciones contenidas en los tratados celebrados con las potencias extranjeras tienen fuerza de Ley

(14) Revisión del incidente de suspensión, solicitado por Gordon Ben (Jacob Lubani) 4 de enero de 1920, Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Quinta Época, pág. 43

(15) 1 de mayo de 1921, Suprema Corte de Justicia de la Nación Tomo 22 pág. 576.

para los habitantes del país". [16]

Por todo lo anterior expuesto, debemos concluir en la necesidad de una Reforma a los preceptos constitucionales 76, fracción I; 89 fracción X y al 133, adecuándolos a las necesidades actuales, a la postura digna y respetuosa que siempre ha seguido México, la cual se encuentra reforzada por actos efectuados en Acuerdos Administrativos, en opiniones jurisprudenciales de nuestro país e inclusive por lo señalado en algunos preceptos ya en nuestra Constitución, como lo es el Artículo 27.

[16] Conde Manuel E. 26 de junio de 1950 S.C. de J. de la F. - Tomo XIV pág. 2243, y Hernández del Valle Vanzio, S.C.J. de la F. Tomo CXVII, pág. 197.

CAPITULO CUARTO

IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS Y EL COMERCIO EXTERIOR

SUMARIO :

- VII.- *Situación actual.*
- VIII.- *El Comercio Exterior. Sus necesidades.*
- IX.- *Acuerdos Administrativos Comerciales.*
 - A.- *Bilaterales y Multilaterales.*
 - B.- *Conveniencia de fundamentar jurídicamente su consecución.*

IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS EN EL COMERCIO EXTERIOR

VII. Situación actual.

En nuestro Derecho, la práctica de los Acuerdos Administrativos es muy frecuente, sin embargo, en las publicaciones oficiales que existen se encuentran indistintamente, - es decir, confundidos, los Tratados y los Acuerdos Administrativos, ello nos revela que en nuestro país no ha existido la preocupación de establecer una diferencia precisa entre ambos pactos internacionales, teniendo como consecuencia que en esta materia exista una verdadera anarquía ya que no sea adopta un criterio determinado en la celebración de pactos internacionales.

También en México, se ha pensado erróneamente, - en considerar la presencia o ausencia de la aprobación del Senado prevista en nuestra Constitución⁽¹¹⁾, como el factor determinante de distinción entre los Tratados y Acuerdos administrativos y, más aún, podemos asegurar que siguiendo esta -- trayectoria nos encontraremos con un verdadero caos, ya que -

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74, son facultades exclusivas del Senado: I.- Aprobar los Tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

tampoco existe un criterio uniforme para determinar qué pactos internacionales requieren la aprobación del Senado y cuales no, hasta llegar al absurdo de aplicar diferentes criterios sobre pactos que contienen la misma materia.

Para corroborar la caótica situación descrita anteriormente, basta únicamente citar algunos pactos suscritos por nuestro país, ejemplo: el Acuerdo para prohibir el comercio, circulación exhibición de películas que se consideran denigrantes, concertado entre México y España, el 5 de septiembre de 1933, no tuvo conocimiento de él para su aprobación el Senado; en cambio, el Convenio Administrativo sobre Intercambios de películas Cinematográficas suscrito con Francia⁽¹²⁾ el 25 de marzo de 1963, sí tuvo la aprobación del Senado.

Igualmente, el Convenio de Comercio celebrado con Israel el 25 de julio de 1952, no fue sometido para su aprobación al Senado, en cambio, el suscrito con Indonesia el primero de Noviembre de 1961, sí tuvo la aprobación del Senado.

La situación descrita anteriormente, con base -

[1] Publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores - Tratados y Convenciones vigentes.

[2] Archivos del Consejo Nacional de Comercio Exterior. Secretaría de Relaciones Exteriores.

en los ejemplos de los pactos señalados, se antoja inexplicable, más aún si consideramos que entre ellos existe una gran similitud pues versan sobre la misma materia, en los primeros regular el intercambio de películas cinematográficas y en los segundos, regular el intercambio comercial entre ambos países no obstante ello, advertimos que son diferentes en su procedimiento de conclusión, ya que unos fueron sometidos para su -- aprobación al Senado y otros no.

Habida cuenta de los antecedentes mencionados, - nos parece conveniente insistir en que no son los requisitos - internos o de forma, en este caso la aprobación o no del Senado, lo que nos puede servir para precisar la naturaleza jurídica de los Acuerdos Administrativos, es necesario en virtud de que son pactos que generan derechos y obligaciones en el - ámbito internacional y de cuya validez no es posible dudar, - atender a su contenido material que no es otro que una obligación o compromiso absolutamente válido cuyo cumplimiento está a cargo del órgano del Estado denominado Administración o Gobierno.

A este respecto, César Sepúlveda opina "en México no se conceden al Ejecutivo facultades expresas para legislar por materia, y más bien le corresponde las que no están - reservadas a los otros poderes. Sin embargo, al ejercer su - función de "provetir en la esfera administrativa a la exacta - observancia", y su eminente papel político lo convierten en -

En México, como en otros países, la práctica de los Acuerdos Administrativos se ha generalizado y han servido al Estado para cumplimentar una gran variedad de compromisos internacionales, pero desafortunadamente, el interés que ha despertado en los tratadistas de otros países, en el nuestro, notamos casi una ausencia total, a pesar de que su uso es frecuente y por consecuencia las obligaciones contraídas por el Gobierno mexicano son absolutamente válidas. Por todo ello, consideramos que es necesario hacer un intento en el sentido de convenir la constitucionalidad de los Acuerdos Administrativos en nuestro régimen jurídico, es decir, darles un fundamento, a fin de dejar demostrada su validez interna ya que en el ámbito internacional nadie duda de su existencia y validez o como dice Daniel Escalante (5) "penetrar en busca de la fórmula, que permita celebrar Acuerdos Administrativos Internacionales o limitar sus efectos jurídicos a los términos de la facultades del Ejecutivo y permitir que este Poder goce de cierta libertad o discrecionalidad para celebrarlos, sin contravenir los preceptos imperativos de la Constitución".

Nuestra Constitución, al igual que la norteamericana como vimos en el capítulo anterior, no hace ninguna re-

(4) Sepúlveda César. - "La autoridad de los tratados internacionales en el Derecho Interno". Instituto de Derecho Comparado de México. - México D.F. Diciembre de 1961.

(5) Escalante Daniel. - "Aspectos del Derecho Administrativo Internacional". Conferencia sustentada el 8 de noviembre de 1960 en el Colegio Nat. de Abogados.

ferencia directa de los Acuerdos Administrativos, sin embargo consideramos que ese silencio constitucional no implica en manera alguna prohibición o impedimento para que el Poder Ejecutivo celebre Acuerdos Administrativos.

En relación con lo anterior, Daniel Escalante afirma "la constitución no tiene previstos tales acuerdos administrativos, no los menciona en parte alguna, tienen multitud de orígenes y gran variedad de formas, a veces son celebrados por la Secretaría de Relaciones Exteriores o, por instrucciones de ella, por algún plenipotenciario de México; -- otras ocasiones hay en que el órgano del Gobierno Federal no es siquiera la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino que otra Dependencia la celebra, aunque en estos casos la otra -- parte contratante no es la Cancillería del otro país". [6]

Como hemos visto, a pesar del silencio constitucional, la práctica de los Acuerdos Administrativos es reconocida y dicha omisión no puede ser considerada como valedera para impedir la celebración de ellos. Sobre este particular, estimamos de gran importancia transcribir los siguientes conceptos de Ignacio I. Vallarta: "la Constitución de un país no regula más que las relaciones interiores de sus poderes públicos, y no tiene jamás por objeto las que se establecen o crean

ten entre el Gobierno nacional y los extranjeros; de esta verdad que nadie negará, se desprende como forzoso corolario, -
 queno cae bajo el imperio de la Constitución determinar estas
 relaciones que fija la ley internacional. Y ella, que así --
 concede derechos como impone deberes a los Estados, estan ---
 obligatorio para éstos en su caso, como su Constitución misma
 Sabiendo los constituyentes de todos los países que no les es
 lícito legislar sobre materias internacionales, porque sus pre-
ceptos sólo ligan al pueblo a quien representa, se han abste-
 nido como sabia discreción de proclamar derechos, de estable-
 cer deberes con respecto a los otros pueblos, y por esto nin-
 guna Constitución contiene declaraciones ni aún sobre puntos-
 unánimemente aceptados por todas las sociedades civilizadas, -
 como el fuero diplomático de los Embajadores, como la liber-
 tad de los mares, como el principio de no intervención, etc..
 ¿Quién, sin embargo, se atreve a negar al representante de
 la soberanía de un país, las facultades que la ley internacio-
 nal le reconoce para sostener sus derechos relativos a esos -
 puntos? Nuestra Constitución no habla del fuero diplomático
 luego el Presidente no tiene la prerrogativa de hacerlo resp-
 tar. El que así discursa, tiene que acabar por poner a Mé-
 co en guerra con todo el mundo... Bien está, que en el dere-
 cho público interior sea una máxima que la autoridad no tiene
 más facultades que las que la ley le otorga, y que es nuestro
 sistema de gobierno y con relación a los Estados, "se entien-
 den reservadas a falta las que la Constitución no concede ex-

presamente a los funcionarios federales", pero es, en mi sentir, evidente que estas verdades no pueden llevarse al terreno internacional, sin convertirlas en funestos errores. El derecho de gentes ha proclamado la igualdad de las naciones - ante la justicia y la razón, y ha reconocido en la soberanía de cada una de ellas, por más débil que sea, los atributos -- esenciales que a esa soberanía constituyen, definiendo lo que en ejercicio de ella, les es lícito o les está prohibido.

Y si porque la Constitución de un Estado no sanciona expresamente las reglas internacionales, y ya sabemos - que no puede ni intentarlo, su soberano no pudiera hacer lo - que según esas reglas le es lícito, lo que todos los otros soberanos hacen legalmente, error sería este que obligarla al - país que lo aceptara a suicidarse, negando sus propios derechos. Interpretar el silencio necesario de una Constitución - sobre ciertos puntos en el sentido de restringir, por odio al poder, las facultades, los derechos, los atributos, no de ese poder, sino de la soberanía nacional ante el extranjero, es - de evidencia colocar al pueblo, en que eso suceda en condi-- ción inferior a todos los otros pueblos porque estos seguirán usando de esos derechos, de esas facultades que la ley internacional les da, al paso que a quel las considerará como meras usurpaciones del poder, como verdaderos delitos, porque - su Constitución no habla de tales atributos de la soberanía.. Pero no es esto todo: si bien nuestra Constitución no concede expresamente al Ejecutivo la prerrogativa de otorgar extraordi-

diciones, *se formula el precepto general de que se deriva tal facultad: ese precepto es el que confiere al presidente la -- atribución de dirigir las negociaciones diplomáticas, ajustándose a las reglas internacionales*". (7)

"Si estos pactos-dice César Sepúlveda⁽⁸⁾, tienen que ver sólo con el comportamiento de los órganos administrativos del Estado mexicano, y si no causan lesión jurídica a un particular, entonces no existe aparentemente obstáculo legal para su existencia, pues entonces caen más bien dentro de la capacidad del Ejecutivo para reglamentar su propia actividad, y su justificación, aunque sin sostén constitucional, - podría estar en que con ellos se busca promover beneficios a la comunidad".

En relación con lo anterior, estamos de acuerdo con César Sepúlveda, ya que considera que los Acuerdos Administrativos no tienen fundamentos constitucionales y los justifica atendiendo el bien de la comunidad.

(7) Vallarta Ignacio.- Cuestiones Constitucionales, (votos) - T. IV (1896) pág. 164-166

(8) Sepúlveda César.- Op. Cit.

VIII.- El Comercio Exterior y sus Necesidades.

En la medida en que las relaciones económicas internacionales han alcanzado un notable incremento, las naciones naturalmente, se han interesado en mayor escala en obtener mejores precios para sus artículos exportables y también mejores y más seguros mercados de abastecimiento para sus importaciones.

Si a lo anterior agregamos que, paralelamente, los medios de comunicación han logrado un avance considerable que permite que los diferentes países del orbe comercien entre sí, sin que las distancias signifiquen óbice insuperable para ello, tendremos una más cercana visión del incremento que también se ha apreciado en la regulación del comercio internacional, mediante la concertación de instrumentos que propician la mutua concesión de ventajas entre las partes contratantes.

Aún cuando en la actualidad la calidad y el precio de los artículos contendían constituyendo los factores determinantes por una mayor penetración en los mercados internacionales, evidentemente existen otros factores que, artificialmente, abren nuevos canales a la comercialización que, en cierta medida, desvirtúan los principios básicos a que primeramente hicimos referencia. Las principales formas para desviar el comercio artificialment hacia las zonas deseadas, están constituidas por el manejo de instrumentos de política ex-

mercaderías internacionales como son las barreras arancelarias y las no arancelarias.

Por lo que a los aranceles se refiere, la mayoría de países mantiene estructuras tarifarias que permiten -- una discriminación que está determinada por el número de columnas que contienen las respectivas tarifas. Pocos son los países que, como México, mantienen prácticamente una estructura unicolunar, en virtud de que el único tratado discriminatorio introducido recientemente en ella se refiere al tratamiento que otorga a los países miembros del Tratado de Montevideo.

Además de las consideraciones anteriores, conviene tener presente que en la actualidad se advierte la formación de bloques económicos que, naturalmente, están regulados por convenios comerciales que eliminan o tienden a eliminar entre los países miembros las barreras arancelarias y no arancelarias.

La mayor relación en el ámbito internacional -- propicia un mayor uso de los instrumentos reguladores de la -- misma. Los convenios ejecutivos cubren una importante función para ello, en virtud de que en el comercio juega un papel importante la oportunidad en la entrega y la calidad de -- la mercancías u objetos del mismo, a lo cual contribuyen eficazmente dichas acuerdos.

Como un ejemplo que puede ilustrar sobre la importancia de la simplificación en las formas de concertación de tratados, podemos citar las disposiciones que se pusieron en vigor en Norteamérica respecto a la importación de tomates que podían haber perjudicado considerablemente a nuestros -- agricultores, de no haberse llegado a un acuerdo satisfactorio, que fué instrumentado en forma ejecutiva.

Los ejemplos que podrían citarse al respecto -- son muchos y abarcan rubros de exportación tan importantes para nuestro país como son la carne o el azúcar.

Es evidente que de no existir la flexibilidad -- necesaria para instrumentar los Acuerdos internacionales, el único medio de concertar podría estar determinado por la formalización de los instrumentos correspondientes mediante la -- intervención de los órganos ejecutivo y legislativo, lo cual produciría una demora que, en el rubro comercial, tendría re sultados tan indeseables que podrían llegar a la dislocación de los mercados internos.

En nuestro país como en casi todos los países -- del mundo, recurrimos frecuentemente al procedimiento ejecutivo para formalizar compromisos internacionales de diversa índole, generalmente mediante el intercambio de notas entre las cancillerías de los países contratantes, aún cuando no neces sariamente por este medio. El uso de este procedimiento, evi-

dentemente demuestra que tal forma de concluir tratados internacionales es necesaria para el desarrollo de dichas relaciones, toda vez que cumplen con una importante función.

Ahora bien, a este evidente reconocimiento no ha correspondido un notorio interés por regular el uso de dichos instrumentos ya que, en la forma en que se aplica en la actualidad, según reconocimientos hechos en los capítulos precedentes, se deja a la libre determinación del Poder Ejecutivo la oportunidad, materia y alcance de los compromisos adquiridos por medio de estos instrumentos, sin que estén sujetos a control alguno por parte de los Poderes Legislativo o Judicial, lo cual debe considerarse conveniente para el desarrollo de las relaciones del país, aunque carezca de fundamentación jurídica alguna.

Como se vio en el capítulo correspondiente, la doctrina no ha sido capaz de encontrar un signo distintivo, fuera de la ratificación cameral, a fin de que los acuerdos ejecutivos puedan diferenciarse de los tratados propiamente dichos, ya que en forma simplificada se han concertado convenios en diferentes materias, de importancia también diferente.

Importancia de los Acuerdos Administrativos en los Tratados
Comerciales de carácter multilateral

En ocasión anterior hemos manifestado que la intensificación en las relaciones entre los países ha propiciado el mayor uso de instrumentos jurídicos que regulan sus relaciones de toda índole, entre ellas las comerciales. En el ámbito de las relaciones multilaterales o multinacionales, el uso de los acuerdos administrativos parece no estar suficientemente estudiado y se presenta con perfiles ocasionalmente - sui generis. Así, para ejemplificar, mencionaremos lo establecido por el Tratado de Montevideo que estableció la zona de libre comercio latinoamericana, en cuyos artículos 15, 16 y 17 alude a la posible celebración entre las partes contratantes de acuerdos de complementación para secciones industriales.

Por medio de tales acuerdos se establece el programa de liberación que rige para los productos del sector industrial de que se trate, el cual puede contener, entre otras, cláusulas destinadas a determinar los tratamientos que se aplican a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de productos, con el objeto de mantener un control respecto al origen de tales mercaderías y así, evitar que las partes contratantes exporten a la zona artículos de manufactura extranjera o cuya mano de obra empleada

da para terminarlos tenga muy modesta participación en el país exportador.

Las negociaciones de estos acuerdos, según establece el artículo 17 del Tratado de Montevideo, se formaliza, en cada caso, por medio de protocolos que entran en vigor después de que, "por decisión de las partes contratantes, se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente tratado". (9)

Como puede apreciarse, tales acuerdos no están concebidos al reconocimiento de los órganos de la Asociación Latinoamericana al Libre Comercio para que formen parte de la legislación de la zona ya que su formalización, evidentemente en forma simplificada, queda supeditada exclusivamente al reconocimiento de la compatibilidad con el Tratado de Montevideo y a la firma de los plenipotenciarios de las partes signatarias del mismo.

Los protocolos de que se trata regulan los programas de liberación de las mercancías incluídas dentro del acuerdo, su calificación de origen, los márgenes de preferencia, vigencia, denuncia y cláusulas de adhesión, por lo que son instrumentos que regulan en forma completa el comercio de los artículos pactados. Siendo así, su importancia es máxima

(9) Tratado de Montevideo. Art. 17.

ya que, conjuntamente con el programa general de liberación - constituye los instrumentos más efectivos para propiciar el incremento del comercio zonal.

Aún cuando las características jurídicas de es te tipo de instrumentos parecen no estar muy definidas para - clasificarlos como acuerdos administrativos, ya que su conce ración está prevista en el Tratado de Montevideo, es evidente que su regulación está sujeta a la libre negociación de las - partes contratantes y, por lo tanto, constituye un compromiso internacional que se formaliza por los países que intervienen por medio de la firma de los plenipotenciarios correspondientes y, en el ámbito de la zona en la que todas las partes del Tratado de Montevideo, miembros o no de dicho acuerdo, deben manifestar su compatibilidad con el tratado. Esto es, los -- acuerdos no deben estar en contra de lo establecido por el -- Tratado, pero evidentemente deja a la libre negociación principios económicos de máxima importancia.

Por otra parte, el hecho de que el propio tratado exprese que este tipo de acuerdos deben concertarse por medio de protocolos, significa un reconocimiento de su carácter accesorio, pero de formalización autónoma, por lo que no vacilamos en considerarlos como convenios ejecutivos, sobre - todo si tomamos en consideración que los demás protocolos que se han suscrito o que están en proceso de suscripción en el - ámbito de la Zona (creación del Consejo de Ministros, regulación

sobre tránsito de personas, creación de un sistema para solución de controversias), han estado sujetos a la ratificación de las partes contratantes.

Por lo tanto en el ámbito multilateral, la importancia de los acuerdos administrativos, a nuestro juicio, se ha venido incrementando ya que constituye una forma eficaz de instrumentar resoluciones de carácter económico que, colateralmente con lo dispuesto en los tratados que regulan las zonas de integración económica, se utiliza con mayor frecuencia para agilizar las formas de contratación y contribuyen -- eficazmente a solucionar oportunamente algunos problemas económicos y comerciales que, cada vez con mayor frecuencia, se presentan en las relaciones multinacionales.

IX. Acuerdos Administrativos Comerciales.

Al tratar este tema de la importancia de los Acuerdos Administrativos Comerciales y la Legislación Mexicana es en el sentido de demostrar que su práctica es bondadosa debido a su celeridad, oportunidad y eficacia, en tal virtud mencionaremos a manera de ejemplo diversos convenios comerciales que nuestro país ha suscrito con otras naciones del orbe:

Brasil. 7 de diciembre de 1931 y 30 de julio de 1936.

China. 20 de junio de 1969. Acuerdo sobre cooperación técnica en materia agrícola. Y, su acuerdo complementario.

Estados Unidos de América. 2 de junio de 1967. Convenio en Textiles de algodón.

Estados Unidos de América. 10 de marzo de 1970. Acuerdo sobre Importaciones de carnes.

India. 10 de noviembre 1967. Acuerdo General.

Italia. 20 de julio 1955. Acuerdo sobre la Comisión Mixta de Cooperación Económica.

Italia. 30 de marzo 1965. Acuerdo sobre exportaciones de animales vivos y de carnes congeladas.

De algunos nos permitimos transcribir las cláusulas, que como se podrá notar, muestran claramente que la simple aceptación entre las partes contratantes constituye el Acuerdo.

"Acuerdo Ejecutivo celebrado entre la Embajada de los Estados Unidos de América y la Cancillería Mexicana, - diciendo en el punto No. 5.-"

El Gobierno de México y el Gobierno de Estados Unidos se consultarán oportunamente, a solicitud de cualquiera de los Gobiernos, sobre cualquier asunto relacionado con - la aplicación o interpretación de este Acuerdo, y sobre cualquier aumento en la cantidad global de importaciones de dichas carnes por parte de Estados Unidos y sobre la distribución de cualquier déficit en la participación de otros países en dicha cantidad global. - Si lo anterior es aceptable para - el Gobierno de México mi Gobierno considerará que esta nota - y la respuesta confirmatoria de Vuestra Excelencia constituyen un acuerdo entre nuestros dos Gobiernos y entrará en vigor en la fecha de la respuesta de Vuestra Excelencia".

Diciendo a continuación:

"En respuesta me complace en informar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno encuentra aceptable la precedente propuesta y, en consecuencia, conviene en que la nota - de Vuestra Excelencia arriba transcrita y la presente constituyen un acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

Dicho acuerdo fue concertado en relación con la importación por parte de los Estados Unidos de carne de res y de ternera, fresca, refrigerada o congelada (Fracción 106.10

de la Tarifa de los Estados Unidos) y de carne de cabra y carnero, excepto de cordero, fresca, refrigerada o congelada - - (Fracción 106.20 de la Tarifa de los Estados Unidos) durante el año calendario de 1970.

De igual forma, cabe mencionar la iniciación - de la nota 502680, del 30 de marzo de 1965, correspondiente - al Acuerdo entre México e Italia sobre exportaciones de animales vivos y de carnes congeladas, que dice en su II párrafo:

"Tengo el honor de manifestar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno con el fin de facilitar, en cuanto sea posible, la exportación de animales vivos y de carnes congeladas de México hacia Italia, está dispuesto a celebrar con el Gobierno Mexicano un Acuerdo en los siguientes términos:

Terminando como se ha hecho costumbre en la celebración de este tipo de acuerdos de la siguiente manera:

"Artículo 3.- El presente Acuerdo tendrá una duración de 3 años a partir de la fecha en que entre en vigor y será renovado por igual reconducción, a menos que cualquiera de las Partes notifique a la otra, por escrito, cuando menos con 180 días antes de la expiración del período correspondiente, su intención de darlo por terminado".

"En caso de que el Gobierno de Vuestra Excelencia encuentre aceptables las proposiciones anteriores, la presente nota y la nota de Vuestra Excelencia me envía indicando

su conformidad constituirán un Acuerdo entre la República Italiana y los Estados Unidos Mexicanos sobre la materia, que entrará en vigor 30 días después de la fecha de la respuesta de Vuestra Excelencia".

"En respuesta, tengo el agrado de comunicar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno acepta las proposiciones anteriores y, por lo tanto, la nota No. 1449 arriba transcrita y la presente constituyen un Acuerdo entre México y la República Italiana".

Como último ejemplo mencionaremos el punto No. 12, segundo y tercer párrafos del "Acuerdo sobre Cooperación Técnica en Materia Agrícola celebrados entre el Gobierno de la República China y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos".

"Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos declara su conformidad con la propuesta contenida en los anteriores párrafos, tengo a honra proponerle y la respuesta de Vuestra Excelencia en la que conste la conformidad de su Gobierno, constituyen un Acuerdo entre nuestros dos Gobiernos sobre Cooperación Técnica en Materia Agrícola, que entrará en vigor a partir de la fecha de la nota de respuesta de Vuestra Excelencia".

"En respuesta, me complace en informar a Vuestra Excelencia que mi Gobierno acepta los términos de la nota

(58-929) antes transcrita y, en consecuencia, está de acuerdo en considerar que dicha nota y la presente constituyan un - - acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y - el Gobierno de la República de China sobre Cooperación Técnica en Materia Agrícola".

A. - Bilaterales y Multilaterales.

Se ha hablado de acuerdos Bilaterales y Multilaterales, estando de acuerdo en general los tratadistas en diferenciarlos tomando en consideración el número de las partes que intervienen en su celebración, denominando Convenios Bilaterales:

A aquellos que en su concertación, celebración y firma sólo intervienen dos partes y,

Acuerdos Multilaterales cuando los sujetos que los llevan a cabo son más de dos.

Pero sobre el particular el maestro Miranda Calderón⁽¹⁰⁾ disiente de tan generalizada opinión, sustentando - el siguiente criterio:

"Los tratados deben ser clasificados en bilate-

(10) Miranda Calderón Julio, Apuntes de Derecho Internacional Público, México, Pág. 22.

rales cuando en ellos se encuentran prestaciones y contraprestaciones entre las partes, no importando el número de Estados que lo celebran, y que, los tratados multilaterales, son aquellos que independientemente del número de estados que los suscriban, contienen un fin común a todos ellos, sin que en este género de tratados deje de haber prestaciones y contraprestaciones".

Al respecto, consideramos que deba de suprimirse el término de clasificación en Bilaterales, dado que las relaciones internacionales presuponen una Bilateralidad, por lo tanto se sobrentiende dicho concepto; llamándose Multilaterales, cuando sean celebrados por más de dos sujetos de derecho internacional.

B.- Conveniencia de fundamentar jurídicamente su concertación.

Como lo hicimos de manifiesto al empezar este estudio que se haría a través de un doble enfoque, el Jurídico-Político, y como fundamentalmente a través de él se ha hecho la propuesta principalmente política, queremos ahora ensayar sobre el aspecto de Derecho.

Se ha venido demostrando el uso regular de los Acuerdos Administrativos en la actualidad, los cuales carecen de fundamentación jurídica y por lo tanto son llevados a cabo al margen de nuestra Constitución, en virtud de no existir en

denamiento expreso para su celebración. Sin embargo, dado - que un gran número de materias resultan beneficiadas por esta *práctica*, proponemos que se regularice de inmediato, a través de una pequeña enmienda constitucional, así el ejecutivo no - estará más en este aspecto actuando fuera de la Constitución.

Aún cuando nuestras anteriores proposiciones - han sido enfocadas a través de un punto de vista predominantemente político, consideramos necesario pugnar por que se - lleven a cabo de inmediato su fundamentación jurídica, dado - que ha quedado demostrado que su celeridad, oportunidad y eficacia ponen de relieve su bondad.

En virtud de que los Constituyentes de 1917 no - previeron el auge que tendrían las relaciones internacionales en el campo administrativo, surge la necesidad y conveniencia de que la Constitución regule más específicamente la actividad del Ejecutivo en las relaciones exteriores respecto a los Acuerdos Administrativos.

Así, el Congreso con base en la fracción trigésima del artículo 73, puede expedir una ley a fin de facultar constitucionalmente al Poder Ejecutivo para celebrar Acuerdos Administrativos.

CONCLUSIONES

- 1.- En la medida en que las relaciones internacionales han alcanzado un notable incremento, nuestro país como casi todos los países del mundo, ha recurrido frecuentemente al procedimiento ejecutivo para realizar compromisos de diversa índole.
- 2.- En el ámbito de las relaciones internacionales, el Jefe de Estado es el único que tiene la representación de la entidad jurídica frente a las demás, ya que personifica la unidad de esta en el exterior, y en tanto tiene también su función específicamente interna.
- 3.- El Jefe de Estado puede llevar a cabo la conclusión de las negociaciones diplomáticas a través de dos procedimientos diferentes: reuniendo todos sus requisitos formales tanto externos como internos, o sin reunir los exigidos por los ordenamientos internos del estado, pero teniendo plena validez, ya que tiene la misma fuerza obligatoria.
- 4.- En relación con lo anterior, considero que en vista de que los Acuerdos Administrativos generan derechos y obligaciones entre los Estados señalados, es necesario establecer su fundamentación dentro de la Constitución, a fin de que el Ejecutivo no obre al margen de ella.
- 5.- Estamos conscientes de que aunque los Acuerdos Administrativos no tienen fundamentación constitucional, se ha justifi-

cado su práctica atendiendo al bien de la comunidad, ya -- que a través de su celeridad, oportunidad y eficacia han -- puesto de relieve su bondad.

6.- A través del estudio realizado, pudimos apreciar que la -- doctrina no ha sido capaz de encontrar un signo distintivo fuera de la ratificación cameral, a fin de que los Acuerdos Administrativos puedan diferenciarse de los tratados propiamente dichos, ya que en forma simplificada se han concertado convenios en diferentes materias, de importancia -- también diferente.

7.- El comercio se ha venido incrementando notablemente ya que en el mismo plano los medios de comunicación han logrado -- un avance considerable que permite que los diferentes países del orbe comercien entre sí, trayendo como consecuencia que se regule dicha comerciabilidad, haciendo necesarios instrumentos legales que permitan llevar a cabo paralelamente dicha regulación con la celeridad que los casos lo ameritan.

8.- Así debemos concluir, por último, tal como lo manifestamos en el proemio del presente trabajo, primero, en una enmienda jurídica inmediata a la Constitución en el sentido de que se fundamente la conclusión de los Acuerdos Administrativos. Segundo, a fin de que México, siga con su -- postura digna y respetuosa que siempre ha seguido, existe la necesidad de una Reforma a fin de adecuarlos a las ne-

cesidades actuales a los preceptos constitucionales 76, --
fra. 1; 89, frac. X y 133.

BIBLIOGRAFIA

1. Bishop Willian, *International Law*. 1962.
2. *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*.
3. Coarwin S. Edward. *El Poder Ejecutivo, Atribuciones del Presidente de Los Estados Unidos a través de La Historia*. Editorial Bibliográfico Argentina, Cuarta Edición, 1959.
4. Depetrie Jose Lion. *Derecho Diplomático*. Editorial - - Porrúa, 1952.
5. *Víario de Los Debates de La Cámara de Diputados del -- Congreso de Los Estados Unidos Mexicanos, 19 de diciembre de 1934*.
6. Escalante Daniel. *Aspectos del Derecho Administrativo Internacional*. Conferencia sustentada el 2 de noviembre de 1960 en el Colegio Nacional de Abogados.
7. Hackworth Green H. *Digest of International Law*. Department of State 1943.
8. Jay John. *El Federalista*. Segunda Edición 1937.
9. *La Constitución de Los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia*. Editorial Guillermo Craft - Ltda. 1949.
10. Larry Leonard. *Elements of American Foreign Policy*. -- New York 1953.
11. Mathews Mabry John. *American Foreign Relations. Conducland Policies*. Century Company New York.
12. Mc. Clure Wallace. *International Executive Agreements*. Columbia University Press. New York 1941.

13. Mc. Nair Lord. *The Law of Treaties*. Oxford at the Clarendon Press 1961.
14. Miranda Calderón Julio. *El Poder Ejecutivo y los Tratados Internacionales*. Tesis 1959.
15. Miranda Calderón Julio. *Apuntes de Derecho Internacional Público*. México.
16. Moore No. 20 *Loge's Hamilton V.*, 19 *Hamilton VII*.
17. Niboyet J.P. "Derecho Internacional Privado" Traduc. - México 1954.
18. Perkins Dexter. *La Política Exterior Norteamericana*. Editorial Bosch. Barcelona 1956.
19. *Publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados y Convenciones Vigentes*.
20. *Secretaría de Relaciones Exteriores. Archivo del Consejo Nacional de Comercio Exterior*.
21. *Reglamento de Gobierno Interno del Congreso General*.
22. Rojas Benavides Eusebio. *El Convenio Ejecutivo Internacional*. Tesis 1958.
23. Rousseau Charles. *Derecho Internacional Público*. Editorial Ariel, Barcelona 1961.
24. Schwartz Bernard. *The Powers of Government*. Vol. II New York 1963.
25. *Semanario Judicial de la Federación*.
26. Sepúlveda César. *Derecho Internacional Público*. Editorial Porrúa 1960.

27. Sepúlveda César. *La Autoridad de Los Tratados Internacionales en el Derecho Interno*. Instituto de Derecho Comparado de México. Diciembre de 1961.
28. Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. -- Editorial Porrúa, S.A. México 1964.
29. Vallarta Ignacio. *Cuestiones Constitucionales. (Votos)* - Tomo IV, 1896.
30. Valenzuela Avila Oscar. *Los Convenios Ejecutivos en el Ambito Internacional*. Tesis 1966.
31. Verdross Alfred. *Derecho Internacional Público*. Editorial Aguilar, Madrid 1955.
32. Vidal y Sausa. *Derecho Diplomático*.