

526
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL
Y EL ORDEN JURIDICO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIO ALBERTO MASSE ALEMAN



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1991



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.

I N D I C E

"EL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL Y EL ORDEN JURIDICO MEXICANO"

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
<u>CAPITULO PRIMERO.</u>	
EL REGIMEN INTERNACIONAL CONVENCIONAL.	
1. CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL.....	4
2. CLASIFICACION DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	12
3. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS TRATADOS EN GENERAL.....	14
4. EL DERECHO CONVENCIONAL.....	17
<u>CAPITULO SEGUNDO.</u>	
ORGANOS MEDIANTE LOS CUALES MEXICO SE RELACIONA CON EL EXTERIOR.	
1. EL JEFE DE ESTADO.....	23
2. EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	26
3. AGENTES DIPLOMATICOS.....	38
4. AGENTES CONSULARES.....	44
<u>CAPITULO TERCERO.</u>	
LEGISLACION APLICABLE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES.	
1. DERECHO INTERNACIONAL.....	56
2. DERECHO CONSUECUDINARIO.....	61
3. DERECHO INTERNO.....	68
<u>CAPITULO CUARTO.</u>	
EL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL Y EL ORDEN JURIDICO MEXICANO.	
1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL.....	80
2. EL PODER LEGISLATIVO Y LOS TRATADOS EJECUTIVOS EN MEXICO.....	96
3. CASOS ESPECIALES.....	112
4. LIMITACION DEL TRATADO EJECUTIVO.....	115
CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFIA.....	121

"EL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL Y
EL ORDEN JURIDICO MEXICANO"

I N T R O D U C C I O N

CAPITULO PRIMERO

EL REGIMEN INTERNACIONAL CONVENCIONAL.

1. CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL.
2. CLASIFICACION DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.
3. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS TRATADOS EN GENERAL.
4. EL DERECHO CONVENCIONAL.

CAPITULO SEGUNDO

ORGANOS MEDIANTE LOS CUALES MEXICO SE RELACIONA
CON EL EXTERIOR.

1. EL JEFE DE ESTADO.
2. EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES.
3. AGENTES DIPLOMATICOS.
4. AGENTES CONSULARES

CAPITULO TERCERO

LEGISLACION APLICABLE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

1. DERECHO INTERNACIONAL.
2. DERECHO CONSUECUDINARIO.
3. DERECHO INTERNO.

CAPITULO CUARTO

EL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL Y EL ORDEN JURIDICO MEXICANO.

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL TRATADO
EJECUTIVO INTERNACIONAL.
2. EL PODER LEGISLATIVO Y LOS TRATADOS EJECUTIVOS
EN MEXICO.
3. CASOS ESPECIALES.
4. LIMITACION DEL TRATADO EJECUTIVO.

I N T R O D U C C I O N

Este trabajo surge del cuestionamiento que ha originado la situación jurídica de los pactos internacionales-- suscritos por México con otros países sin haber sido sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, instrumentos que han sido considerados como válidos y consecuentemente obligatorios; cabiendo señalar sobre el particular, la falta de una política fija y de un criterio determinado para precisar qué instrumentos internacionales requieren de la aprobación del Senado, misma que está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin tomar en consideración el contenido material o de cualquier otro elemento diferencial específico que les fuera esencial, esto es, atendiendo de modo exclusivo a sus características formales, se tiene que, en general, se utiliza la denominación de "tratado" para referirse a los instrumentos que antes de su ratificación son sometidos a la aprobación del Senado (o del cuerpo legislativo señalado por la Constitución de cada país), y la voz de "pacto o convenio" para designar a los instrumentos que no son sujetos a dicho procedimiento.

En este orden de ideas, tenemos que, partiendo de la afirmación de que la denominación que se utilice no afecta la característica de ser un instrumento intercambiable de política internacional, de negociación jurídica entre los Estados, los organismos internacionales y entre ambos, por--

tanto, la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional, en el presente trabajo se utilizará indistintamente la designación de--- tratado, pacto o convenio, con el agregado de "ejecutivo",-- para aquellos casos en que hagamos referencia a los instru-- mentos que, como antes ya se dijo, no son sometidos a la--- aprobación del cuerpo legislativo que indique la Constitu--- ción de cada país, cabiendo puntualizar que en nuestra Na--- ción no tiene sentido práctico alguno distinguir entre tra-- tados y acuerdos o convenios ejecutivos, ya que con el con-- trol político del partido del gobierno en el órgano legisla-- tivo, se torna casi imposible que se llegue a dar un obstá-- culo o bloqueo a la política exterior del Ejecutivo, lo que-- conlleva a confirmar que resulta ociosa la división o sepa-- ración que se realiza entre tratado y convenio ejecutivo.

Nuestro capitulado lo hemos dividido para su estu-- dio en cuatro partes, las cuales se integran de la siguiente manera:

a) La primera de ellas se ocupa y desarrolla por-- ser el tratado una forma de negociación jurídica, de su de-- finición, lo clasifica y se plasman los principios que lo--- rigen, ocupándose finalmente de su consolidación como una--- parte del derecho convencional.

b) La segunda parte se ocupa esencialmente de los-- órganos mediante los cuales México se relaciona con el exte-- rior, dentro de los cuales destaca primordialmente el Ejecu-- tivo de la Unión, sin que ello implique menoscabo de la fun--

ción que realizan en la política exterior mexicana el Secretario de Relaciones Exteriores y los agentes diplomáticos y consulares.

c) En la tercera parte se contiene un análisis de la legislación aplicable en materia de tratados internacionales, como instrumento de negociación jurídica entre los Estados, así como una explicación de la relación que existe entre el Derecho Internacional y el derecho interno de las naciones.

d) Finalmente, en el capítulo cuarto se analiza la legalidad de la actuación del Poder Ejecutivo de México en la celebración de tratados o convenios internacionales que no son sujetos a la aprobación del Senado de la República, y el marco jurídico aplicable al caso.

CAPITULO PRIMERO

EL REGIMEN INTERNACIONAL CONVENCIONAL.

1.- CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL.

El tratado internacional, como la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional, ha recibido, entre otras, las definiciones que a continuación se enlistan:

a) Acuerdo entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos. (1)

b) Acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional. (2)

c) Tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales y que está regido por el Derecho Internacional. (3)

d) Los acuerdos internacionales son actos jurídicos plurilaterales concertados entre sujetos de Derecho Internacional y sometidos por ellos a este derecho. (4)

e) Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. (5)

f) Se entiende por tratado un acuerdo internacio--

nal regido por el Derecho Internacional y celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. (6)

De las anteriores definiciones podemos llegar a determinar que el Tratado Internacional en un sentido amplio es:

"Todo acuerdo celebrado entre dos o más sujetos internacionales regido por el Derecho Internacional".

En consecuencia, para que haya tratado se requiere de un acuerdo de voluntades entre sujetos o personas internacionales, -hablamos de sujetos o personas internacionales y no de Estados, con objeto de incluir a las organizaciones internacionales- por tanto, no podrá ser considerado como tal, un acuerdo celebrado entre un Estado u organismo internacional con personas particulares o entre éstas siendo diferentes Estados.

Los tratados internacionales como instrumentos de negociación jurídica entre Estados, organismos internacionales o entre ambos, requieren poseer ciertos elementos o cualidades para que tengan la validez debida, los cuales a continuación desarrollamos:

A) ELEMENTOS ESENCIALES.

Consentimiento.- Puede ser doble o múltiple dependiendo del número de partes que intervengan y cuya finalidad es la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones.

Esta manifestación de voluntad debe ser expresada por el órgano de representación competente del Estado, el cual se encuentra determinado en el derecho interno de los Estados, específicamente en la Constitución Política (jusrepresentationis).

En México el artículo 89 fracción X de la Constitución Política (7), establece como facultad y obligación del Presidente: "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiendo las a la ratificación del Congreso Federal".

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse, conforme al artículo 11 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Posibilidad física y jurídica del objeto.- En la actualidad, resulta difícil concebir la celebración de un tratado que tenga como finalidad un objeto imposible.

En cuanto a la posibilidad jurídica, ésta debe estar revestida de un contenido lícito respecto al Derecho Internacional como al derecho interno de las partes.

B) ELEMENTOS DE VALIDEZ.

Capacidad legal de las partes.- En cuanto a la capacidad legal de las partes, tenemos que sólo los Estados---soberanos y los organismos internacionales plenamente cons---tituidos conforme al Derecho Internacional pueden celebrar--tratados.

Es importante hacer notar que la capacidad que nos ocupa es únicamente de goce, ya que dichos sujetos internacionales sólo pueden ejercerla a través de sus representantes.

En términos del artículo 7 de la Convención de----Viena sobre el Derecho de los Tratados, se considera que una persona ejerce la representatividad de un Estado bajo los---siguientes supuestos:

1.- Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado:

- a) si presenta los adecuados plenos poderes; o
- b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona repre-

sentante del Estado para esos efectos y prescindir de la--- presentación de plenos poderes.

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

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

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

c) los representantes acreditados por los Estados--- ante una conferencia internacional o ante una organización--- internacional o uno de sus órganos, para la adopción del--- texto de un tratado en tal conferencia, organización u órga--- no.

La falta de capacidad de una persona que representa al Estado puede ser convalidada por un acto posterior del mismo Estado, ésto conforme al artículo 8 de la citada Convención, mismo que al efecto se reproduce:

Artículo 8.- Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización.

Un acto relativo a la celebración de un tratado--- ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no--- pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ul---teriormente confirmado por ese Estado.

Ausencia de vicios del consentimiento.- Nos referiremos en especial a las situaciones previstas en la multicitada Convención de Viena de 1969, en el caso, error, dolo, corrupción del representante de un Estado, coacción sobre el representante de un Estado y coacción sobre un Estado mediante el uso o amenaza de la fuerza, y al efecto reproducimos los numerales normativos que regulan dichos supuestos:

Artículo 48. Error

1.- Un Estado podrá alegar un error en un tratado como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado si el error se refiere a un hecho o a una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de la celebración del tratado y constituyera una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado.

2.- El párrafo 1 no se aplicará si el Estado que se trate contribuyó con su conducta al error o si las circunstancias fueron tales que hubiera quedado advertido de la posibilidad del error.

3.- Un error que concierna sólo a la redacción del texto de un tratado no afectará a la validéz de éste; en tal caso se aplicará el artículo 79.

Artículo 49. Dolo

Si un Estado ha sido inducido a celebrar un tratado por la conducta fraudulenta de otro Estado negociador, podrá alegar el dolo como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado.

Artículo 50. Corrupción del representante de un---

Estado.

Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado negociador, aquel Estado podrá alegar esa corrupción como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado.

Artículo 51. Coacción sobre el representante de un Estado

La manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenida por coacción sobre su representante mediante actos o amenazas dirigido contra él carecerá de todo efecto jurídico.

Artículo 52. Coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza

Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Licitud en el objeto del tratado.- Es un factor relevante en la celebración de los tratados internacionales, que se encuentren revestidos de un contenido lícito. La licitud de los tratados internacionales podemos comprenderla en dos ámbitos, esto es, tanto en el derecho interno de los Estados como en lo referente al Derecho Internacional.

Al respecto, la aludida Convención de Viena, en sus artículos 46 y 53 establecen lo siguiente:

Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados

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

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

Artículo 53. Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens)

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

Forma escrita en el tratado internacional.- Aún---

cuando en la doctrina en general y en la propia Convención-- de Viena de 1969, se contempla la posibilidad de la celebra-- ción de tratados o acuerdos en forma verbal, en la actuali-- dad no es factible concebir tal supuesto, ya que es en la--- forma escrita en la que pueden precisarse y exigirse las o-- bligaciones y derechos que corresponden a las partes.

2.- CLASIFICACION DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Su clasificación es uno de los puntos del Derecho-- Internacional en el que más opiniones han sido vertidas, pu-- diendo decirse que hay tantas clasificaciones cuantos son--- los autores que se han ocupado del asunto.

A título de ejemplo, podemos citar las clasifica-- ciones que ha continuación se mencionan:

A) Desde el punto de vista del número de partes--- contratantes. En el caso pueden ser bilaterales o multilate-- rales, según se concluyan entre dos o más sujetos de Derecho Intenacional.

B) Por la materia que regula el tratado. Pueden--- ser de carácter jurídico, económico, político, cultural, co-- mercial etc.

C) Por el carácter normativo de los tratados. Se--

han clasificado en tratados-contrato y tratados-ley. Los--- primeros regulan las relaciones mutuas entre las partes contratantes creando una obligación jurídica que se extingue--- con el cumplimiento del tratado, y los segundos son aquellos que fijan reglas generales o dan origen a una reglamentación jurídica permanente.

D) Por la futura adhesión de otros Estados al tratado. Son de tipo abierto cuando permiten tácita o expresamente la adhesión al mismo de lo regulado por el tratado, y cerrados en caso de no permitirse en ellos la adhesión de--- cualquier tipo. En consecuencia, podemos afirmar, en principio, que los primeros establecen reglas generales aplicables a cualquier sujeto internacional, y los segundos contienen--- estipulaciones que son de interés únicamente entre las partes contratantes.

E) Por la posibilidad de efectuar reservas a los-- tratados. Se dividen en flexibles y estrictos, según se permita o no efectuar reserva alguna a las estipulaciones establecidas en el tratado.

F) Por el procedimiento de celebración del tratado. Nos referimos a los tratados de forma solemne y--- simplificada, según sean sometidos o no a la aprobación del cuerpo legislativo de que se trate,

El procedimiento simplificado tiene su origen en--

las dificultades constitucionales de ciertos países para celebrar los tratados solemnes, y se recurre a ellos por razones de mera conveniencia, como cuando se trata de un acuerdo de carácter administrativo o técnico.

3.- PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS TRATADOS EN GENERAL.

Los tratados como fuente fundamental del Derecho Internacional, se encuentran regulados por la multicitada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, adoptada esta última en Viena, Austria, el 21 de Marzo de 1986; existiendo ciertos principios generales aplicables a todos los tratados, mismos que exponemos a continuación:

A) Principio "pacta sunt servanda" o los acuerdos deben ser respetados. En virtud de este principio, los Estados y las demás personas internacionales quedan obligadas por los tratados celebrados que hayan entrado en vigor, los cuales deben cumplirse de buena fé.

Las reglas establecidas en los tratados son más numerosas que las emanadas de cualquier otra fuente, reglas que dependen de la norma "pacta sunt servanda", la cual además es un principio general del derecho, ya que no es posible concebir al Derecho Internacional fundado sobre la regla

de la mala fé. Este principio es de origen consuetudinario y fué recogido por la Convención primero citada en su artículo 26, en el que se señala que "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fé".

En relación a lo anterior, el maestro Modesto Seara Vázquez, destaca la importancia del principio en cuestión al afirmar que "La seguridad de las relaciones internacionales estaría comprometida si se dejase a la voluntad de las partes el cumplimiento o incumplimiento de los pactos. En Viena se ha llegado a precisar, incluso, la imposibilidad de invocar el derecho interno como excusa para no aplicar un tratado, excepto cuando esa violación es manifiesta y se refiere a normas fundamentales, entre las que deberían de incluirse, en primer lugar, las de orden constitucional.." (8).

B) Principio "res inter alios acta" o los tratados sólo crean obligaciones entre las partes. En principio los tratados sólo obligan a los sujetos que han participado en su creación, por tanto, no pueden obligar a los sujetos que no han dado o manifestado su consentimiento con el mismo, (9)

La máxima en cuestión no puede ser considerada como absoluta, ya que los sujetos internacionales celebran determinados tratados que producen efectos respecto a terceros que no son parte de los mismos, como lo sería el caso de los pactos de comercio en los que aparece la cláusula de la nación más favorecida, por la que, cualquier ventaja que alguna de las partes haya concedido o conceda a un tercero, se

concederá a la otra parte

Asimismo, corresponde señalar el caso de aquellos tratados o convenciones que permiten a un tercer sujeto internacional ser una parte adicional, lo que acontece al estipularse una cláusula de adhesión, o bien, cuando en el tratado se establece una institución u organismo internacional en el cual pueden admitirse nuevos miembros mediante un procedimiento similar al establecido en el artículo 4 de la Carta de las Naciones Unidas, en el caso, por decisión de la Asamblea General o recomendación del Consejo de Seguridad.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, plasma el principio de que se trata en su artículo 34, al establecer como norma general que "Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".

C) Principio "ex consensu advenit vinculum" o el consentimiento es la base de la obligación jurídica. Partiendo del hecho de que la estructura de la sociedad internacional está constituida principalmente por Estados soberanos y por tanto iguales entre sí, resulta obvio manifestar que deben expresar su consentimiento para crear, modificar o extinguir una obligación jurídica contractual, ya que no existe un poder supremo que les imponga una obligación. Al respecto la antes mencionada Convención de Viena de 1969, establece en el artículo 11 que "El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la--

firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido."

D) Principio del respeto a las normas del "jus cogens" o del derecho imperativo. Establecido en el artículo-- 53 de la multicitada Convención de Viena de 1969, según el-- cual, cuando se contravenga una norma imperativa de Derecho Internacional, dicho tratado será nulo, entendiéndose como-- tal, una norma aceptada y reconocida por la comunidad inter-- nacional de Estados en su conjunto como norma que no admite-- acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

4.- EL DERECHO CONVENCIONAL.

El Derecho Internacional Público convencional, se integra por un conjunto de negocios jurídicos bilaterales o multilaterales -expresiones formales de la voluntad de dos o más sujetos de Derecho Internacional en el sentido de obligarse jurídicamente a algo cuyo incumplimiento es causa de-- responsabilidad internacional- que pueden tener por objeto:

1º Establecer para los sujetos de Derecho Internacional normas de conducta general.

2º La regulación concreta de una situación de hecho dada y,

3º La manera de ejecutar y aplicar las anteriores.

A todos ellos los conoce la doctrina y la práctica internacionales bajo diversos nombres, de los cuales, los--- más conocidos y usuales son: tratados, pactos, convenciones, declaraciones, protocolos, acuerdos, arreglos, ajustes, a--- cuerdos administrativos, modus vivendi, cambios o canjes de notas, capitulaciones, compromisos, concordatos etc. .

Las normas que regían el derecho de los tratados-- eran, hasta 1980, esencialmente de carácter consuetudinario.

Es hasta el 22 de Mayo de 1969, cuando se adopta-- en Viena la Convención sobre el Derecho de los Tratados, la cual recoge y formula de una manera más precisa las normas-- del Derecho Internacional consuetudinario inherentes a los-- tratados, documento que resulta de gran trascendencia, ya--- que, representa la opinión jurídica internacional general--- mente aceptada; constituyendo asimismo una guía de gran vav-- lor para todos los países en materia de tratados; consoli--- dándose su codificación con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones In--- ternacionales o entre Organizaciones Internacionales, adop-- tada en Viena el 21 de Marzo de 1986, en la que se reconoce la capacidad de las organizaciones internacionales para el-- ejercicio de sus funciones y realización de sus propósitos.

Aún cuando esta última Convención establece en su-

artículo 6 que la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados se rige por las reglas de la organización de que se trate, en su artículo 73 también previene claramente que: "Entre Estados partes en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, las relaciones de esos Estados en virtud de un tratado entre dos o más Estados y una o varias organizaciones internacionales se regirán por dicha Convención", cabiendo señalar además, que las disposiciones de ésta, fueron aplicadas con mínimas variantes a la Convención del 21 de Marzo de 1986.

No obstante lo antes indicado, y partiendo de la afirmación de que las organizaciones internacionales son grupos de Estados que manifiestan una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros, cuya personalidad presenta características que se encuentran en todos los sujetos de derecho así como diferencias esenciales, corresponde realizar un análisis sobre ellas (10).

A) Diferencias con los Estados.

1.- El Estado asume la responsabilidad de los destinos de una sociedad humana establecida sobre un territorio en tanto que una organización internacional solo responde de una función determinada entre los Estados miembros.

2.- Una organización internacional no tiene población ni territorio. Aún en el supuesto de que una organización internacional entrara en relación directa con los particulares, éstos no son parte de ella, y en cuanto al territorio, si bien algunos autores hacen referencia al ámbito espacial en que se aplican sus disposiciones, se debe clari-

ficar que para los Estados, el territorio es el límite de su competencia y para la organización internacional es el máximo.

3.- La organización tiene como único elemento constitutivo, los órganos necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas.

4.- Por esencia, las organizaciones internacionales difieren entre sí, su papel fundamental varía según su objeto y poderes para el ejercicio de las funciones encomendadas.

5.- Ninguna organización internacional es soberana en el sentido que lo son los Estados.

B) Analogías con los Estados.

1.- Existencia, reconocimiento, principio y fin de las organizaciones internacionales; normalmente las organizaciones se basan en un tratado que no dá existencia a la misma, sino al hecho de que sus órganos sean los idóneos para el ejercicio de las funciones encomendadas, es éste dato el que determina el principio y fin de las organizaciones.

Las organizaciones internacionales deben ser objeto de reconocimiento de los terceros Estados.

2.- Su actuación puede ir referida a diversos órdenes jurídicos, ello tanto para los Estados como para las organizaciones internacionales (derecho interno estatal y derecho internacional público).

3.- Existencia de un orden jurídico en el que los derechos y obligaciones se atribuyen a la organización o a sus órganos.

4.- La práctica de la representación.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

1.- Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa S.A., México 1980. p. 120.

2.- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional-Público. Editorial Porrúa S.A., México 1984. p. 63.

3.- Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1985.- p. 155.

4.- Reuter, Paul. Derecho Internacional Público.-- Bosch, Casa Editorial S.A. p. 107

5.- Convención de Viena sobre el Derecho de los--- Tratados del 22 de Mayo de 1969.

6.- Convención de Viena sobre el Derecho de los--- Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o--- entre Organizaciones Internacionales del 21 de Marzo de 1986

7.- Constitución Política Mexicana. Editorial Porrúa S.A. México 1989.

8.- Seara Vázquez, Modesto. ob. cit. p. 65.

9.- Ibidem.

10.- Reuter, Paul. ob. cit. p. 201 a 206.

CAPITULO SEGUNDO

ORGANOS MEDIANTE LOS CUALES MEXICO SE
RELACIONA CON EL EXTERIOR.

Los sujetos de Derecho Internacional, se relacionan entre sí, por medio de individuos o personas físicas---- que actúan como sus representantes o agentes.

Algunos de ellos se encuentran específicamente autorizados para entablar relaciones con otros miembros de la comunidad internacional, como lo es el caso de los Jefes de Estado, de Gobierno y los Ministros o Secretarios de Relaciones Exteriores.

Los Estados también pueden entablar relaciones a través de representantes debidamente designados como los---- funcionarios diplomáticos, los plenipotenciarios ad-hoc, o-- bajo ciertas circunstancias, con el comandante en jefe de-- las fuerzas armadas en campaña.

Las personas que se considera con atribuciones para representar a sus Estados en las relaciones internacionales, cuentan con amplia autoridad para ello, y por tanto,--- para contraer compromisos obligatorios a nombre de su representado, no requieren probar dicha autoridad, a diferencia-- de los funcionarios diplomáticos o plenipotenciarios que necesitan presentar cartas-credenciales debidamente firmadas--

por el Jefe de Estado, de Gobierno o Secretario de Relaciones Exteriores, como prueba de su autoridad.

1.- EL JEFE DE ESTADO.

En cuanto al Jefe de Estado, Max Sorensen, establece una distinción entre el Jefe de Gobierno y aquél, argumentando que dicha diferencia parte de la estructura constitucional del Estado, ya que el Jefe de Estado puede ser o no el Jefe de Gobierno, esto es, puede tener ambas funciones como lo hace el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica y los Jefes de Estado de algunos otros países. (1)

En otros casos, el Jefe de Estado tiene funciones representativas limitadas, de carácter puramente ceremonial y el Jefe de Gobierno se encuentra investido del Poder Ejecutivo, como ocurre en el Reino Unido y la Unión Soviética.

En la época contemporánea, es regla general que los Jefes de Estado o de Gobierno, en las relaciones internacionales con los demás miembros de la comunidad internacional, estén facultados para designar y recibir a los agentes o funcionarios diplomáticos, ratificar y promulgar los pactos internacionales, -procedimiento que establece el orden constitucional del Estado de que se trate-, declarar la guerra y establecer la paz etc., facultad que no tienen a título personal, sino en representación del Estado, que es el sujeto de Derecho Internacional reconocido.

Por tanto, partiendo del hecho de que el Jefe de Estado es la máxima autoridad en las relaciones internacionales, tiene determinados privilegios e inmunidades que se basan en los principios de la igualdad y dignidad de los Estados soberanos, las que a continuación pasamos a exponer:

a) Los altos dignatarios están exentos, desde el punto de vista del Estado al que llegaren en visita oficial de la jurisdicción territorial en materia civil y penal.

b) La casa que ocupase un Jefe de Estado en visita oficial tiene inmunidad, es inviolable, lo que se hace extensivo a su cónyuge, familia, séquito que lo acompañe y los bienes correspondientes.

c) En materia fiscal, son sujetos de determinados privilegios en todos los aspectos, excepción hecha de los bienes raíces que llegara a tener en otro Estado o que llegase a adquirir con motivo de un juicio sucesorio en el extranjero.

d) Derivado de la función representativa máxima de un Estado, tiene derecho a exigir de los otros Estados la observancia de cierto ceremonial y honores.

La función representativa del Jefe de Estado se encuentra regulada por el derecho interno de cada país.

Nuestra Carta Magna (2) en sus artículos 82 y 89-- señala, respectivamente, los requisitos para ser Presidente de la República y las facultades que en materia de relaciones exteriores tiene, las cuales por su importancia las ----

mencionaremos:

Art. 82.- Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

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

Fracción II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión,

cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

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

Fracción VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

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

2.- EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES.

El Secretario o Ministro de Relaciones Exteriores, ha sido considerado generalmente el portavoz principal del Estado en las relaciones o asuntos internacionales, ello derivado del hecho consistente en que el Jefe de Estado no negocia o interviene directamente en tales actos, ya que su participación se encuentra dirigida a aquéllos asuntos de mayor importancia o de trascendencia política, en tanto que la conducción ordinaria de las relaciones con otros Estados u organismos internacionales recae principalmente en la responsabilidad del Secretario de Relaciones Exteriores, a través del cual, se entablan las comunicaciones internacionales.

La importancia del Secretario de Relaciones Exteriores para el Derecho Internacional, radica en su autoridad para hablar en nombre de su país y comprometerlo internacionalmente, en virtud de que es el director de las relaciones internacionales.

A través de él se entablan las comunicaciones entre los gobiernos, además de que es el jefe de todo el servicio diplomático y consular del Estado de que se trate.

La posición del Secretario o Ministro de Relaciones Exteriores se encuentra regulada por el derecho interno de su Estado, pero es el Derecho Internacional el que se encarga de definir su situación en el intercambio con la comunidad internacional.

En nuestro país, el nombramiento para fungir como Secretario de Relaciones Exteriores, se encuentra consignado en el artículo 91 Constitucional, el cual a la letra establece que:

Art. 91.- Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Ahora bien, es necesario determinar el papel que juega dicho funcionario, y al efecto nos remitimos al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que en su artículo 6º fija sus atribuciones (3), mismas que pasamos a reproducir:

ARTICULO 6º.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

I. Fijar, dirigir y controlar la política de la---

Secretaría de conformidad con los lineamientos que para el efecto emita el Presidente de la República;

II. Planear, coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la política de la Secretaría y la del sector, para lo cual procederá de conformidad con las metas, objetivos y directrices que determine el Presidente de la República;

III. Asistir al Presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores y someter al acuerdo del mismo los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector correspondiente;

IV. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera, e informarle oportunamente sobre el desarrollo de las mismas;

V. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo;

VI. Asistir a las reuniones convocadas por el Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

VII. Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando tengan relación con los asuntos que competen a la Secretaría y a su sector;

VIII. Elevar a la consideración del Presidente de la República proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos que sean de la competencia de la Secretaría y de su sector;

IX. Dar cuenta al H. Congreso de la Unión, una vez

abierto el período de sesiones ordinarias, del Estado que--- guarda la Secretaría y su sector y comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando para ello sea requerido; y asimismo dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Acordar con los Directores en Jefe los asuntos que les haya encomendado para el buen despacho de los mismos

XI. Aprobar los programas de trabajo de la Secretaría y los proyectos de egresos correspondientes y, en su caso, los de sus modificaciones;

XII. Establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y--- evaluar los resultados de las entidades paraestatales;

XIII. Aprobar el programa de actividades del Visitador de Representaciones en el Exterior y, sobre la base de los informes que éste le rinda, determinar lo conducente en cada caso;

XIV. Acordar los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición;

XV. Autorizar con su firma las resoluciones a que se refieren los artículos 19, 20, 21 y 30 de la Ley de Extradición Internacional;

XVI. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento entre el despacho del propio Secretario, las Subsecretarías y la Oficialía Mayor, e informar al Presidente de la República sobre las---

medidas que adopte al respecto;

XVII. Aprobar y ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual de Organización Institucional así como aprobar y expedir los demás manuales de organización, de procedimientos y de servicios, necesarios para el buen funcionamiento de la Secretaría;

XVIII. Presidir en su caso y designar a los miembros integrantes de las comisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría;

XIX. Autorizar con su firma las bases de coordinación que la Secretaría celebre con otras dependencias o entidades del Sector Público, así como los acuerdos o contratos que suscriba con los gobiernos de los Estados y de los Municipios;

XX. Resolver sobre los recursos administrativos que se interpongan en los asuntos de su competencia;

XXI. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de este Reglamento, y de los casos no previstos en el mismo; y

XXI. Las demás atribuciones que con el carácter de no delegables le confieren expresamente otras disposiciones legales.

Ahora bien, así como el Jefe de Estado tiene en el ejercicio de sus funciones inmunidades y privilegios, el Secretario de Relaciones Exteriores tiene las suyas propias, las que, si bien el Derecho Internacional no las señala expresamente, derivan de la costumbre y cortesía internacionales.

Sobre el particular, resulta importante mencionar que no existe justificación alguna para que tal situación se dé en la actualidad, siendo necesario que exista una instrumentación jurídica que señale concretamente cuáles y en qué casos se aplican dichas inmunidades y privilegios.

A continuación, haremos referencia a la actuación del órgano por medio del cual México se relaciona con el exterior, y de las disposiciones jurídicas que regulan el funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Conforme al artículo 90 de nuestra Carta Magna (4) en relación con el 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (5), cuerpo normativo reglamentario de dicho precepto constitucional, la Secretaría de Relaciones Exteriores es una de las dependencias de la administración pública centralizada mediante la cual, el Poder Ejecutivo de la Unión, ejercita sus atribuciones y despacha los negocios de orden administrativo a él encomendados, y como tal, para su funcionamiento debe sujetarse a los siguientes ordenamientos:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a

que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán o--bedecidas.

Art. 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de--participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a---sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus--miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organis--mos descentralizados y empresas de participación estatal ma--yoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán---del conocimiento del Ejecutivo Federal.

B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos ex--pedidos por el Presidente de la República deberán, para su--validez y observancia constitucionales ir firmados por el---Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administra--

tivo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Art. 23.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Art. 24.- En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo.

Art. 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá-

la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De la simple lectura de las disposiciones jurídicas antes transcritas, concluimos que las mismas constituyen una serie de normas generales aplicables a todas las Secretarías de Estado, y por tanto, válidas para la de Relaciones Exteriores, la cual, además de las facultades consignadas en su Reglamento Interior, del que antes ya nos ocupamos; conforme al artículo 28 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas correspondan, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

VIII. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

IX. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

X. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

XI. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo exámen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Ahora bien, procederemos a exponer las funciones que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación al servicio exterior.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (6) en su artículo 2, establece que dicho servicio depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos que en política exterior establezca el Presidente de la República.

La Secretaría de Relaciones Exteriores determinará la ubicación y funciones específicas de las misiones diplomáticas de México ante los gobiernos extranjeros, que tendrán el rango de embajadas, y ante organismos internacionales intergubernamentales, el de misiones o delegaciones permanentes (7). Asimismo, determinará la sede, categoría y circunscripción de las representaciones consulares mexicanas en el extranjero. (8)

La mencionada Secretaría, es la encargada de determinar la composición y funciones de las delegaciones mexicanas en conferencias y reuniones internacionales, las cuales deben ajustarse a las instrucciones que reciban de

aquella, y cuando con su actuación se afecte la esfera de--- competencia de otra dependencia, deberá escucharla, atenderla y asesorarla para la integración e instrucciones de la--- delegación. (9)

A manera de corolario, señalaremos que el Regla--- mento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en su artículo 1º y 2º, remite a los ordenamientos jurídicos en cuestión, estableciendo en esencia el mismo contenido; y al efecto, transcribimos sus disposiciones:

ARTICULO 1º.- La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los--- asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de--- la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y otras leyes, así como los regla--- mentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de la República.

ARTICULO 2º.- Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores promover, propiciar y asegurar la coordi--- nación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda así como dirigir el Servicio Exterior Mexicano en sus ramas--- diplomática, consular y administrativa de acuerdo con las--- disposiciones aplicables y con las instrucciones del Presi--- dente de la República, e intervenir en toda clase de trata---

dos, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

3.- LOS AGENTES DIPLOMATICOS.

La institución diplomática tiene como base la necesidad de contar en otros países con representantes permanentes para tratar los asuntos del Estado y obtener así diversa información.

El derecho de recibir y enviar agentes diplomáticos, se deriva de la soberanía de los Estados y se le conoce con el nombre latino de "jus legati" o derecho de legación, término con el cual no están de acuerdo algunos autores en su aplicación, por considerar que puede darse una errónea interpretación del mismo, en el sentido de admitir la posibilidad de que un Estado obligue a otro u otros Estados a enviar y recibir a los agentes diplomáticos; supuesto que no es factible aceptar en la actualidad dado que los Estados no existen en una situación total de aislamiento.

Podemos considerar que a través de la función diplomática los gobiernos de los Estados consuman su política exterior o conjunto de decisiones tomadas respecto de sus relaciones con otros gobiernos.

Son dos los principios fundamentales que rigen la función diplomática, a saber:

a) la discrecionalidad, entendida como la determinación de un Estado para establecer o no relaciones diplomáticas, fijar el nivel o rango de sus misiones, aceptar o rechazar a las personas propuestas como representantes de otros Estados y;

b) la reciprocidad, consistente en el trato igual que se dará a los representantes de otros Estados, referido al que reciban los propios; así como sobre la categoría de los agentes que se envíen los Estados que guardan relaciones.

Los agentes diplomáticos han sido sujetos a una serie de clasificaciones en su jerarquía o rango, así la Convención de Viena de 1815, estableció tres categorías:

- 1º) Embajadores, nuncios y legados pontificios,
- 2º) Enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios e internuncios y,
- 3º) Encargados de negocios.

La anterior clasificación fué modificada por el Congreso de Aquisgrán de 1818, añadiendo la categoría de ministro residente que ocupó la tercera clasificación, pasando a la cuarta categoría el encargado de negocios. Asimismo, cabe señalar que la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas -que codificó el derecho sobre el intercambio diplomático y sus inmunidades (10)- suprimió este último cargo por la fórmula general de " otros jefes de misión de rango equivalente " la cual fué añadida a la primera de---

ellas, quedando la clasificación de los agentes diplomáticos de la siguiente manera:

- a) Embajadores, nuncios y otros jefes de misión de rango equivalente,
- b) Enviados, ministros e internuncios y,
- c) Encargados de negocios.

Las personas con los nombramientos comprendidos en los dos primeros incisos, están acreditados ante el Jefe del Estado, y la última ante el Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores; estando regulada su designación por el derecho interno del Estado acreditante, el cual debe asegurarse que la persona propuesta como jefe de la misión ha sido aceptado por el Estado receptor, asentimiento más conocido en el lenguaje diplomático como " placet " o beneplácito, lo cual no implica que éste sea permanente, ya que durante el desempeño de las funciones encomendadas puede ser declarado por el Estado receptor como persona " non grata ", en cuyo caso debe proceder a abandonar el territorio de que se trate.

Por lo que hace a los demás miembros de la misión diplomática, el Estado acreditante puede nombrarlos libremente sin que se requiera haber obtenido previamente el " placet ", pero el Estado receptor también puede declararlos " persona non grata " en cualquier momento y con los mismos efectos que para el jefe de la misión.

En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor puede solicitar que sus nombres sean sometidos previamente a su aprobación.

A los agentes diplomáticos se les proporciona para el desempeño de sus funciones de las llamadas cartas-credenciales, que son documentos sellados en los que consta el nombre del agente, su categoría, el país de destino y el término o cualquier otra circunstancia especial, así como del pasaporte diplomático.

En cuanto a las funciones de estos representantes, la Convención de Viena de 1961, establece como tales:

a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.

b) Proteger en el Estado receptor todos aquellos intereses del Estado acreditante, así como los de sus nacionales.

c) Negociar con el gobierno del Estado receptor.

d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y evolución de los acontecimientos en el Estado receptor, y rendir un informe pormenorizado de ello al gobierno del Estado acreditante.

e) Procurar esmeradamente el mantenimiento de relaciones amistosas, así como fomentar relaciones de carácter económico, cultural y científico entre ambos Estados.

Ahora bien, en el desempeño de sus funciones, los-

agentes diplomáticos gozan de determinados privilegios e inmunidades, que se basan en dos presupuestos fundamentales, a saber, la funcionalidad de la misión diplomática y su carácter representativo del Estado, así como de obligaciones,----- mismas que a continuación se exponen:

A) Inmunidades y Privilegios relativos a las personas.- La persona del agente diplomático es inviolable y no puede ser sometido a detención o arresto, goza de inmunidad de jurisdicción criminal y civil, misma que puede levantarse en cualquier momento por el Estado acreditante. Están exentos de toda clase de impuestos, de prestaciones personales, servicios públicos y obligaciones militares.

Los privilegios e inmunidades citados, se extienden a la familia del agente diplomático y miembros del personal técnico-administrativo; pero en éstos, no abarcarán los actos realizados fuera de sus deberes oficiales.

B) Inmunidades y Privilegios relativos a las cosas.- Los locales de la misión diplomática, la residencia privada del agente, los muebles, documentos, archivos y medios de transporte de la misión, son inviolables.

C) Inmunidades y Privilegios en el ejercicio de la función diplomática.- Para el desempeño de la función en cuestión, el Estado receptor debe proporcionar a los agentes diplomáticos los medios siguientes:

- a) libertad de comunicación.
- b) inviolabilidad de la correspondencia oficial.
- c) la valija diplomática no podrá ser abierta o---
detenida.
- d) los "correos" diplomáticos gozarán de inviola---
bilidad personal.

Obligaciones de los agentes diplomáticos.- Así como estas personas gozan de determinadas prerrogativas para el ejercicio de sus funciones, tienen ciertas obligaciones consistentes en:

1.- Respetar las leyes y reglamentos del Estado---
receptor.

2.- No deben intervenir en los asuntos internos---
del país en el que desempeñen el cargo encomendado.

3.- No deben ejercer ninguna actividad profesional
o comercial en beneficio personal dentro del territorio del-
Estado receptor.

Término de la misión diplomática.- La misión di---
plomática se termina por las siguientes causas:

a) Por cumplimiento del objeto de la misión o ex---
piración del término de la misma cuando se trata de misiones
temporales.

b) Por notificación del Estado acreditante de que-
la función de su agente diplomático ha terminado.

- c) Por retiro del beneplácito del Estado receptor.
- d) Por ruptura de las relaciones diplomáticas.
- e) Por muerte del agente diplomático.
- f) Por renuncia o cese del agente diplomático.
- g) Por cambio de cualquiera de los Jefes de Estado.
- h) Por desaparición de uno de los Estados.
- i) Por surgir un estado de guerra entre los dos---

Estados.

4.- LOS AGENTES CONSULARES.

El consulado es otro de los órganos mediante los cuales México se relaciona con los demás miembros de la comunidad internacional.

La función consular se diferencia de la diplomática, además del carácter político de ésta, por la función representativa ejercida solamente por los jefes de la misión, cabiendo señalar que los cónsules de mayor jerarquía, también tienen en sus funciones cierta calidad representativa.

El derecho consular se deriva de los tratados, la reciprocidad y el derecho interno de cada nación, siendo sus fuentes de carácter político, comercial, judicial y marítimo.

Para el desempeño de la función consular, los Estados otorgan a las personas designadas para la misma, los documentos llamados "cartas patentes", de lo cual se informa

al Estado receptor por los medios diplomáticos correspon---dientes o cualquier otro medio que sea adecuado, procediendo éste a extender, en su caso, la autorización respectiva, la cual recibe el nombre de "exequatur".

La doctrina y la práctica internacionales establecen dos clases de agentes diplomáticos: a) los *missi*, profesionales o de carrera, que se caracterizan por ser nacionales del país que los envía y estar sujetos a la legislación de su derecho interno, ejercer la plenitud de sus funciones, y no poder dedicarse a actividades comerciales o profesionales y b) los *electi* o no profesionales, comerciales u honorarios, que pueden ser nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado; no están sujetos a la legislación del Estado que los nombra y sus funciones son más restringidas.

Aún cuando el nombramiento y categoría de los agentes consulares de carrera se rige por el derecho interno de cada país, la Convención de Viena sobre relaciones Consulares de 1963, adoptó la siguiente clasificación:

- a) Cónsul General
- b) Cónsul de Primera
- c) Cónsul de Segunda
- d) Cónsul de Tercera
- e) Cónsul de Cuarta
- f) Vicecónsul

Los funcionarios consulares en un país determinado

dependen del jefe de la misión diplomática de su Estado,---- quien puede ejercer la protección diplomática en favor del-- cónsul o de las personas que éste considere apropiadas.

Asimismo, la citada Convención establece en su artículo 5º las obligaciones inherentes a la función consular, así tenemos:

a) Proteger en el Estado receptor los intereses--- del Estado acreditante y de sus nacionales.

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas con el Estado-- receptor.

c) Informarse lícitamente de las condiciones co--- mercial, económicas, culturales y científicas del Estado-- receptor.

d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que lo envía, así como visados y autorizaciones migratorias.

e) Prestar todo tipo de ayuda y asistencia a los-- nacionales del Estado que lo envía.

f) Actuar como notario y funcionario del registro-- civil.

g) Representar en determinadas condiciones a los-- nacionales de su Estado ante los tribunales y otras autoridades del país receptor.

h) Cuidar de los intereses de los menores y toda-- persona que adolesca de personalidad plena, nacionales del-- Estado que lo envía.

I) Gestionar todo lo relativo a decisiones judi---

ciales y diligenciar comisiones rogatorias.

j) Ejercer los derechos de control e inspección de los buques y aeronaves del Estado que lo envía.

k) Prestar ayuda a buques, aeronaves y tripulantes.

Aún cuando se ha discutido el carácter representativo y diplomático de los agentes consulares, ello no significa que dichas personas no requieran del goce de ciertas--- garantías de seguridad e independencia para el debido desempeño de las funciones encomendadas, por lo tanto, como los--- agentes diplomáticos, también gozan de determinados privilegios e inmunidades, los cuales a continuación pasaremos a -- exponer:

A) Respecto a las cosas.- Los locales, archivos y documentos consulares son inviolables, existiendo exención-- fiscal para el local consular.

B) Respecto a las personas.- Gozan de inviolabilidad personal y de inmunidad de jurisdicción, están exentos-- del pago de impuestos y de la obligación de prestar servi--- cios personales.

C) Respecto de la función.- Gozan de libertad de-- comunicación y de movimiento, no debiendo intervenir en los asuntos internos del Estado receptor y respetar sus leyes.

Ahora bien, pasaremos a señalar las causas de terminación de la misión de los agentes consulares, dentro de-- las cuales las más importantes son:

- a) Muerte del cónsul.
- b) Retirada del "exequatur".
- c) Dimisión o retirada del cónsul.
- d) Estado de guerra.
- e) Ruptura de relaciones consulares.
- f) Extinción de cualquiera de los dos Estados.
- g) Anexión del distrito consular al territorio de otro Estado.

En este contexto, pasaremos a referirnos a diversas disposiciones de la ya mencionada Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, ordenamiento que regula la actuación de dicho servicio.

De conformidad con el artículo 1 en relación con el 2 de la indicada Ley, "El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales", dependiendo dicho servicio del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los artículos 3 y 4, se establecen específicamente cuales son las funciones que corresponden al Servicio Exterior Mexicano, y en el numeral 48 se señalan sus prohibiciones, mismos que se transcriben a continuación:

Artículo 3. Corresponde al servicio exterior:

a) Promover, mantener y fomentar, de acuerdo con los intereses nacionales, las relaciones entre México y los países extranjeros y participar en los organismos internacionales en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos;

b) Intervenir en todos los aspectos de las relaciones entre el Gobierno de México y los gobiernos extranjeros;

c) Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, los intereses del Gobierno de México, así como la dignidad y los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

d) Cuidar el prestigio del país en el extranjero y el cumplimiento de los tratados y convenciones de los que el Gobierno de México sea parte, y de las obligaciones internacionales que le corresponda cumplir;

e) Participar, teniendo presentes en primer término los intereses nacionales, en todo esfuerzo a nivel internacional que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a estructurar y preservar un orden internacional justo y equitativo;

f) Difundir información de México en el extranjero y recabar la que pueda interesar al Gobierno Mexicano en sus relaciones con el extranjero, y

g) Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior Mexicano ésta y otras leyes y reglamentos.

Artículo 4. El servicio exterior desempeñará sus-- funciones ajustándose a lo previsto por esta ley y su regla-- mento, los tratados o convenciones, las demás leyes y regla-- mentos aplicables y, en general, al derecho internacional.

Artículo 48. Sin perjuicio de lo ordenado por o--- tras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miem--- bros del servicio exterior:

a) Intervenir en asuntos internos y de carácter--- político del Estado donde se hallen comisionados o en los--- asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los in--- tereses de México;

b) Ejercer, en el Estado donde se hallen comisio--- nados, cualquier actividad profesional o comercial en prove--- cho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa--- de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estas mismas ac--- tividades en otros países extranjeros;

c) Utilizar con fines ilícitos el puesto que ocu--- pen, los documentos oficiales de que dispongan y las valijas--- sellos oficiales y medios de comunicación propios de las mi--- siones y oficinas a los que estén adscritos;

d) Desempeñar cualquier gestión diplomática o con--- sular de otro país, sin autorización previa y expresa de la--- Secretaría de Relaciones Exteriores, o asociarse a gestiones--- colectivas con otras misiones, sin la autorización previa y--- expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y

e) Contraer matrimonio con extranjero o extranjera--- según el caso, sin previa autorización de la Secretaría de--- Relaciones Exteriores.

Asimismo, en términos de los artículos 5 al 9 y 13 del Capítulo II del ordenamiento jurídico que nos ocupa, el Servicio Exterior Mexicano está integrado por personal de--- carrera y personal especial, siendo el primero de ellos de--- carácter permanente, comprendiendo las ramas diplomática,--- consular y administrativa, correspondiendo a cada una de ellas, respectivamente, las categorías siguientes:

A) Embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

B) Cónsul general, cónsul de primera, cónsul de--- segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul.

C) Agregado administrativo de primera, agregado--- administrativo de segunda, agregado administrativo de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y canciller--- de tercera.

Respecto al personal especial, es designado por el Presidente de la República, siendo sus funciones específicas en una adscripción determinada y con un plazo definido.

El artículo 23 del multimencionado cuerpo normativo hace mención de los requisitos necesarios para ser embajador o cónsul, siendo éstos:

- a) Ser mexicano por nacimiento.
- b) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y--

políticos.

- c) Ser mayor de 30 años de edad, y
- d) Reunir los méritos suficientes para el eficaz--
desempeño de su cargo.

Para finalizar el presente capítulo, pasaremos a--
exponer cuales son las funciones del jefe de misión y del---
jefe de oficina consular, las cuales se contienen en los ar--
tículos 46 y 47 de la referida Ley.

Artículo 46. Corresponde a los jefes de misión:

a) Atender, despachar o negociar, en su caso, los-
asuntos que les sean encomendados por la Secretaría de Rela-
ciones Exteriores o que se desprendan de las funciones que--
son propias del Servicio Exterior Mexicano;

b) Representar a México ante los organismos inter-
nacionales y en reuniones de carácter intergubernamental y--
normar su conducta por las instrucciones que reciban de la-
Secretaría de Relaciones Exteriores, así como mantener a és-
ta informada de las principales actividades de dichos orga--
nismos;

c) Promover el conocimiento de la cultura mexicana
y la difusión de noticias nacionales, así como intensificar
las relaciones culturales entre México y el país en que se--
encuentren acreditados;

d) Mantener a la Secretaría de Relaciones informa-
da sobre los principales aspectos de la vida política, eco--
nómica, social y cultural del Estado ante cuyo Gobierno es--
tén acreditados, así como dar su opinión cuando les sea so--
licitada por la Secretaría, sobre las relaciones de ese---

Estado con otros;

e) Reclamar, cuando proceda, las inmunidades, prerrogativas, franquicias y cortesías que correspondan a los funcionarios diplomáticos mexicanos conforme a los tratados internacionales y especialmente aquellas que México concede a los funcionarios diplomáticos de otros países; solamente la Secretaría de Relaciones Exteriores puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de que gozan esos funcionarios en el extranjero.

f) Respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo Gobierno estén acreditados, sin perjuicio de las inmunidades y privilegios, haciendo las representaciones pertinentes cuando la aplicación de esos ordenamientos a México y a los mexicanos signifique alguna violación del derecho internacional y de las obligaciones convencionales que el Gobierno de ese Estado haya asumido con nuestro Gobierno;

g) Dirigir los trabajos de la misión a su cargo y velar por su satisfactoria organización y la eficiencia del personal adscrito a la misma, y

h) Atender y despachar, cuando proceda, los asuntos consulares.

ARTICULO 47. Corresponde a los jefes de oficina consulares:

a) Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

b) Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto;

c) Ejercer, dentro de los límites que fije el reglamento, funciones de jueces del Registro Civil;

d) Ejercer funciones notariales en los actos y--- contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano en los términos señalados por reglamento. Su autoridad será equivalente, en toda la República a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;

e) Desahogar las diligencias judiciales que les--- encomienden los jueces de la República;

f) Dirigir los trabajos de las oficinas a su cargo velando por la eficiencia en la labor de su personal;

g) Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos--- por las leyes o por orden expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y

h) Prestar el apoyo y la cooperación que demande--- la misión diplomática de que dependen.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Sorensen, Max. ob. cit. p. 378
- 2.- Constitución Política Mexicana. Editorial Porrúa S.A., México 1989.
- 3.- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación del 26 de Enero de 1989.
- 4.- Constitución Política Mexicana. ob. cit.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A., México 1989.
- 6.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.-- Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1987.
- 7.- Ibidem. Art. 17
- 8.- Ibidem. Art. 18
- 9.- Ibidem. Art. 21
- 10.- Sorensen, Max. ob. cit. p. 389

CAPITULO TERCERO

LEGISLACION APLICABLE A LOS TRATADOS
INTERNACIONALES.

1.- DERECHO INTERNACIONAL.

Los tratados, como antes ya quedó indicado en los capítulos precedentes, se rigen en cuanto a su celebración, validéz y terminación por el Derecho Internacional, pero corresponde al derecho interno de cada Estado el señalar que órgano tiene competencia para celebrarlos, así como los requisitos que deben cumplirse para su perfeccionamiento y eficacia.

La necesidad en las relaciones internacionales de contar con un cuerpo normativo que regulara los tratados que celebraban los Estados, motivó que en el año de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas, órgano que conforme al artículo 13, inciso 1.a) de la Carta de las Naciones Unidas es el encargado de impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación; creara una Comisión de Derecho Internacional que se encargara de codificar y consolidar un derecho de los pactos, labor que culminó el 22 de Mayo de 1969, fecha en que fué aprobada la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, misma que entró en vigor hasta el año de 1980, y que en forma conjunta con el derecho consuetudinario, que venía regulando a los tratados,

norman y constituyen, esencialmente, todo lo relativo a los pactos o tratados internacionales.

En dicho documento se contienen de una forma más-- precisa las normas del Derecho Internacional consuetudinario referentes a los tratados, lo que si bien representa un a--- vance significativo, no alcanza a normar todo el derecho de los tratados dada la complejidad de las relaciones interna-- cionales, por lo que en el último párrafo de su preámbulo--- establece que "las normas de derecho internacional consuetu-- dinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención".

Es de comentarse que si una norma de la Convención es parte del derecho consuetudinario, tal norma es aplicable aún a los Estados que no sean miembros de aquélla, y que las partes por mutuo consentimiento pueden apartarse de alguna-- de sus disposiciones siempre y cuando no sea una norma impe-- rativa del Derecho Internacional (jus cogens).

"La Convención de Viena sobre el Derecho de los--- Tratados, está integrada por un preámbulo, 85 artículos y un anexo. Los artículos están agrupados en 8 partes tituladas:-- Introducción; celebración y entrada en vigor de los tratados observancia, aplicación e interpretación de los tratados;--- enmienda y modificación de los tratados; nulidad, termina--- ción y suspensión de la aplicación de los tratados; disposi-- ciones diversas; depositarios, notificaciones, correcciones-- registro; disposiciones finales.

El anexo se refiere a la designación por los Estados de los amigables componedores que han de integrar las comisiones de conciliación, cuando una controversia sobre la propia Convención sea sometida al procedimiento ahí previsto con miras a llegar a una solución amistosa". (1)

Como elementos básicos y relevantes en las relaciones internacionales, la citada Convención contiene los siguientes:

- a) Igualdad de las partes.
- b) Rechazo definitivo de la fuerza o de la amenaza para conseguir un pacto.
- c) Ratificación enfática de la regla "pacta sunt servanda". El artículo 18 señala la obligación de no frustrar el objeto y fin de un tratado antes de entrar en vigor; el artículo 26 establece que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fé"; complementándose el principio en cuestión con el numeral normativo 27, referente al hecho de que un Estado si ha expresado su consentimiento posteriormente, no puede invocar al derecho interno como justificación para incumplir un tratado, salvo el caso en que exista una flagrante violación al derecho interno que afecte el consentimiento del Estado, lo que está previsto en la propia Convención en su disposición 46.
- d) En cuanto al principio "res inter alios acta", o los tratados sólo crean obligación entre las partes, lo encontramos también en los artículos 34 al 38 de la Convención en comento.

En términos generales, un tratado no puede crear derechos y obligaciones para un tercer Estado, sin que éste haya expresado su consentimiento; las excepciones las encontramos en las disposiciones antes indicadas, que en esencia prevén:

- Que un Estado puede aceptar expresamente una obligación contenida en un tratado del que no es parte.

- Que en un tratado se pueden establecer derechos en favor de un tercer Estado o grupo de Estados al cual pertenezca, o a todos los Estados, previo consentimiento de él o ellos; asentimiento que se presumirá si no media indicación o disposición en contrario.

- La obligación originada para un tercer Estado, no puede ser revocada ni modificada sino con el consentimiento de las partes en el tratado y del tercer Estado, salvo que se haya convenido otra cosa, y cuando se haya originado un derecho en favor de un tercer Estado, no puede ser modificado ni revocado por las partes, si consta que se tuvo la intención de que el derecho no fuera revocable ni modificable sin el consentimiento del tercer Estado.

- Los supuestos antes referidos no impedirán que una norma enunciada en un tratado, llegue a ser obligatoria para un tercer Estado, cuando tenga el carácter de consuetudinaria, reconocida como tal por el Derecho Internacional.

e) Por lo que hace al principio "ex consensu advenit vinculum" o el consentimiento es la base de la obligación jurídica, podemos decir que los Estados, como entes soberanos y por tanto no sujetos a un poder superior, deben manifestar su voluntad para crear, modificar o extinguir una

relación jurídica.

f) Si surge una norma perentoria de Derecho Internacional general (jus cogens), el tratado anterior que esté en conflicto con esa norma es nulo y queda extinguido.

Este principio de respeto a las normas del "jus cogens", lo encontramos establecido en el artículo 53 de la Convención en cuestión, al preceptuar que:

Artículo 53. Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens).

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

g) Admisión de la cláusula "rebus sic stantibus", o si las cosas siguen igual. Aún cuando un cambio fundamental en las circunstancias que hayan motivado la celebración de un tratado y que no hayan sido previstas por las partes se dé, no puede alegarse como causa para dar por terminado el pacto o retirarse de él, salvo que, de conformidad con el artículo 62 de la multicitada Convención, ocurra alguna de las situaciones siguientes:

a) Si la existencia de esas circunstancias constituye una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y

b) Si el cambio tiene por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.

El cambio de las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado ni retirarse de él, si establece una frontera o si resulta de una violación de cualquier tipo; en el entendido de que el cambio de circunstancias también puede hacerse valer por un Estado para suspender la aplicación de un pacto.

2.- DERECHO CONSUECUDINARIO.

El derecho consuetudinario surge de una práctica general que lo reconoce como tal y lo respeta, práctica que es conocida comúnmente con la denominación de "costumbre".

Al respecto, el artículo 38,1 b), del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, dá una definición de la costumbre, estableciendo que:

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

a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, y

d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.

Podemos definir a la costumbre como "un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*". (2)

De lo anteriormente expuesto, llegamos a la conclusión de que el derecho consuetudinario tiene dos características fundamentales:

- Está constituido por un conjunto de reglas derivadas de un uso más o menos largo, y

- Tales reglas se transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad.

En la teoría romano-canónica, la costumbre posee--

dos elementos; uno subjetivo que consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe por tanto aplicarse, el segundo se basa en la práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder. En consecuencia, los elementos de la costumbre quedan expresados en la fórmula "inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis". (3)

El maestro Modesto Seara Vázquez (4), señala que la costumbre presenta dos características fundamentales:

a) Generalidad; siendo necesario que la mayoría de los Estados participe en su formación de manera expresa o tácita, al aceptarla sin adoptar una posición contraria.

b) Flexibilidad; ya que la costumbre internacional por no ser una fuente escrita, carece de rigidez, como el derecho convencional, y por tanto puede irse adaptando a las nuevas situaciones.

Otro aspecto de la flexibilidad de la costumbre lo encontramos en la falta de su precisión, en virtud de que en algunos casos, es difícil determinar cuando una costumbre está en plena vigencia o cuando esa vigencia es discutible, ya sea porque la norma consuetudinaria esté cayendo en desuso, o porque estando en plena formación no ha logrado consolidarse, situación que se ha venido resolviendo por medio de la celebración de pactos entre los Estados, codificándose por tanto el Derecho Internacional, y transformándose paulatinamente a la costumbre en derecho escrito.

En concordancia con lo hasta aquí expuesto, tenemos que el tratadista Paul Reuter (5), establece que la regla consuetudinaria resulta de una serie de actos que constituyen los precedentes, los cuales poseen dos elementos;--- uno material formado por la repetición bastante prolongada-- de ciertos actos, y otro psicológico, constituido por la---- convicción de que dichos actos corresponden al cumplimiento-- de una obligación jurídica, distinguiéndose tres corrientes-- de la regla consuetudinaria:

a) El acuerdo tácito.- En esta perspectiva, la regla consuetudinaria resulta del consentimiento de los Estados manifestada con los mismos caracteres que un compromiso convencional. El elemento psicológico es esencial, pero con un carácter enteramente creador; el precedente no reconoce-- la existencia de la obligación, él mismo la crea.

b) El comportamiento habitual.- En esta teoría, el fundamento de la obligación consuetudinaria se encuentra en la repetición de un comportamiento determinado, creando en-- otros Estados que adopten la misma actitud, la esperanza legítima de la continuidad de ese comportamiento.

c) La formación espontánea.- Parte de la repeti--- ción y convicción creciente de la existencia de una norma--- jurídica, por ello su creación requiere cierto tiempo. La--- espontaneidad sólo opera en virtud de una toma de conciencia colectiva al margen de un mecanismo formal determinado.

Ahora bien, los precedentes pueden ser de diversa naturaleza, como a continuación se expone:

- Por lo que respecta a sus autores; pueden emanar de quienes representan al Estado en las relaciones internacionales, o incluso de agentes nacionales cuya función es la aplicación o declaración del derecho (parlamentos, funcionarios y tribunales).

- En cuanto a la forma; pueden ser declaraciones, actos jurisdiccionales, actos unilaterales o convencionales o aún respecto de actitudes negativas, por abstenciones; en este último caso, la falta de acción será relevante si el Estado interesado tiene motivos para adoptar una actitud determinada y se abstiene de hacerlos, como sería el caso de conceder a otro Estado un permiso que afecta sus intereses, por ejemplo, permitir el paso de una nave de guerra extranjera a través de sus aguas territoriales.

Asimismo, los tratados también constituyen precedentes, como en aquellos casos en que por la frecuencia de una cláusula en ellos, se deduce que corresponde a una práctica reconocida como jurídica, o bien, cuando se niega su ratificación por repudio a determinada regla o situación que el tratado tiende a fijar; cabiendo aclarar que los pactos debidamente ratificados contribuyen a la creación de las normas consuetudinarias.

La costumbre como fuente de la norma consuetudinaria, puede ser general y regional o local, siendo la primera aquella que se aplica a la mayoría de los Estados que componen la comunidad internacional. Es importante señalar que no todos los Estados pueden contribuir a la formación de la

norma consuetudinaria por su situación, como lo constituye-- el caso de aquellas naciones que no cuentan con costas ni-- flotas, y por tanto, no pueden tener precedente alguno res-- pecto al derecho marítimo, o bien, en la actualidad sólo al-- gunos países pueden colaborar en la elaboración del derecho-- consuetudinario del espacio exterior. La regional o local,-- es aquella norma consuetudinaria que su observancia queda-- limitada a un grupo determinado de Estados.

Por otra parte, en cuanto a la práctica de las---- instituciones u organismos internacionales, debemos señalar-- que ella contribuye también a la creación de la costumbre,-- ya sea cuando celebran tratados con otros organismos inter-- nacionales o Estados, cuando invocan privilegios e inmunida-- des en beneficio de ellas o de sus servidores, o cuando sus-- órganos emiten resoluciones dentro del alcance de su autori-- dad, pero no en relación con otros sujetos del Derecho In-- ternacional; por ejemplo, las resoluciones referentes a e--- lección de funcionarios, creación de órganos subsidiarios,-- interpretación del instrumento constitutivo y las resolucio-- nes declaratorias de principios o de recomendaciones. (6)

En este contexto, llegamos a la conclusión que la-- práctica de las instituciones internacionales contribuye a-- la formación de las reglas consuetudinarias del Derecho In-- ternacional, en cuanto a que refleja la existencia de un--- consentimiento general en la formación de tales reglas.

A manera de corolario, señalaremos que en la Con--

vención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se establece que las cuestiones no reguladas por ella, se seguirán rigiendo por el derecho consuetudinario. En el artículo 3--- inciso b), se dispone que el hecho de que la misma Conven--- ción no se aplique a ciertos tratados, no afecta "la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención", y en el artículo 4, se vuelve a hacer referencia a--- las normas a que estuvieren sometidos los tratados en virtud del derecho internacional independientemente de la Conven--- ción.

En consecuencia, se rigen por el derecho consuetudinario los tratados celebrados por:

- a) Los Estados que no son parte de la Convención;
- b) Los Estados parte de la Convención y los que no lo son;
- c) Cualquier Estado sea parte o no de la Conven--- ción y los demás sujetos de Derecho Internacional, y
- d) Los demás sujetos de Derecho Internacional.

Lo anterior, de aplicación también para los tratados no celebrados por escrito y para aquellos que crean regímenes objetivos, esto es, derechos y obligaciones válidos-erga omnes, por ejemplo; los tratados que establecen la libertad de navegación en los ríos internacionales o vías marítimas; los tratados de neutralización o desmilitarización-

de determinados territorios o zonas; la modificación de los tratados por una práctica ulterior etc. (7)

3.- DERECHO INTERNO.

El problema que ha planteado el campo de aplicación del Derecho Internacional en el ámbito interno de un Estado, ha originado diversas corrientes o teorías tendientes a determinar y explicar las relaciones que existen entre el derecho de gentes y el derecho interno de los Estados, las cuales la doctrina en general las clasifica en teorías dualistas y monistas, subdividiéndose esta última en interna e internacional; así tenemos:

A) Teorías dualistas.- Sostiene esta teoría que el Derecho Internacional y el derecho interno de los Estados son dos ordenamientos jurídicos totalmente separados entre sí. La fuente del primero de ellos radica en la voluntad común de los Estados, en tanto que la del segundo tiene su origen en la legislación interna.

Entre los expositores de esta corriente tenemos a Triepel y Anzilotti; exponiendo el primero de ellos que existe una doble oposición entre el Derecho Internacional y el derecho interno, la cual se origina en la diferencia de relaciones sociales que rigen y en la diferencia de fuentes.

En cuanto a las relaciones sociales, el derecho---

interno estará constituido por el conjunto de normas jurídicas establecidas dentro de una comunidad destinada a regular las relaciones entre los sujetos que la componen, en tanto que el Derecho Internacional regula las relaciones de los Estados entre sí.

Anzilotti sostiene que aún cuando puede haber----- cierta relación entre el Derecho Internacional y el interno estamos ante dos ordenamientos totalmente separados, ya que no pueden existir normas internacionales emanadas de las internas ni viceversa; el Derecho Internacional no puede aplicarse a los individuos dentro de un Estado, y sólo lo será-- cuando éste lo incorpore en su propio sistema legal.

B) Teorías monistas.- En esta corriente encontramos una división de criterios, subdividiéndose en interna e internacional.

Para la interna no existe más derecho que el Derecho interno del Estado; el Derecho Internacional sólo es un aspecto de aquél. El expositor de esta corriente es Jellinek.

En contraposición a la anterior teoría, se encuentra la monista internacional, entre cuyos expositores más--- importantes están : Kelsen, Kunz, Verdross, Scelle etc.;--- basándose dicha corriente en una supremacía del Derecho Internacional sobre el interno, propugnando esta tesis por la superioridad del Derecho Internacional sobre el estatal.

La práctica de las naciones ha demostrado evidentemente, que no es posible desconocer la existencia de una relación estrecha entre el Derecho Internacional y el interno, tan es así, que en los ordenamientos jurídicos de los Estados se toma en cuenta a las normas jurídicas internacionales al regular situaciones como el derecho de los extranjeros, paso inocente por las aguas territoriales, régimen de navegación en éstas etc. .

Al respecto, el maestro Modesto Seara Vázquez, se remite al contenido de "Los conflictos de la ley nacional con los tratados internacionales", publicado en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, de Upsala, Serie D. Cuadernos de Derecho comparado No. 6, México 1966; documento en el que se reconoce la íntima relación entre los dos ordenamientos jurídicos mencionados, en el que a la letra se señala (8) :

"...Para tratar de encontrar el enfoque correcto al problema, sería de gran utilidad seguir el método inductivo, partiendo de lo que la observación de la práctica de los Estados nos muestra, para sacar de ella los principios generales. A la primera pregunta, de si el Derecho internacional es un orden distinto completamente del Derecho interno, y de si no hay intercomunicación entre ambos sistemas, respondemos negativamente. La razón es muy simple: si no fuera así, habría que aceptar que el Derecho internacional o el Derecho interno no pueden influirse recíprocamente en nada. Ahora bien, ¿es eso lo que la práctica internacional--

nos muestra?; ciertamente no. Un Estado no puede ordenar su sistema jurídico interno sin tener en cuenta y respetar las normas jurídicas internacionales; no podría, por ejemplo,--- despojar de todo derecho a los extranjeros, ni derogar el--- derecho de paso inocente por las aguas territoriales. Estas y otras instituciones aparecen entonces como limitaciones--- internacionales a la actuación del Estado en el orden interno, lo cual es una clara muestra de la interferencia del orden internacional en el orden interno, interferencia que no existiría si ambos órdenes fueran totalmente distintos, como se dice. Del mismo modo, el Derecho interno puede tener e--- efectos internacionales. Si un Estado viola en cualquier forma las normas de Derecho interno de otros Estados (por ejemplo, normas sobre la navegación por las aguas territoriales, en materia de seguridad, pesca, etcétera), se considera que su responsabilidad internacional está comprometida, y esta--- responsabilidad nace de la violación de una norma de Derecho interno.

Por todo ello, no podemos sino defender la exis--- tencia de una relación íntima entre el Derecho internacional y el Derecho interno. El otro problema de la superioridad--- del sistema interno o del sistema internacional nos parece--- un problema artificial, al plantearlo en forma demasiado rígida. Creemos que lo procedente es considerar en cada caso--- la jerarquía de la norma particular en conflicto. El Derecho interno puede crear obligaciones internacionales, lo cual no ocurriría si el Derecho interno estuviera subordinado al De--- recho internacional; inversamente, el Derecho internacional--- establece a menudo limitaciones al Derecho interno así que--- tampoco se le podría considerar como inferior. Por consi--- guiente, creemos que lo que procede es examinar cada caso---

particular, y tratar de fijar la relativa jerarquía de las--normas en conflicto, para ver cuál prevalece sobre la otra.-

Claro que este problema exigiría un estudio más---detallado porque no cabe duda de que el interés colectivo de la sociedad internacional, es superior al interés de cual---quiera de las sociedades nacionales; pero lo que nos llevó a las anteriores conclusiones es el hecho evidente de que no--siempre el conflicto entre normas de Derecho interno y de---Derecho internacional envuelve una decisión sobre intereses--vitales para las dos sociedades (interna o internacional),--en cuyo caso creemos que la internacional prevalecería, y de lo que precisamente se trata es de determinar con exactitud--la jerarquía de las respectivas normas, determinación en que las consideraciones de interés tendrán un papel importante."

En este contexto, resulta importante destacar que--en México se ha seguido la práctica de aceptar una relación--estrecha entre el derecho interno y el Derecho Internacional tomándose en cuenta en sus ordenamientos jurídicos a las----normas internacionales.

Así tenemos que en la Constitución Política de----1824, se estableció en su artículo 161 que cada uno de los--Estados tenía la obligación de cuidar y hacer cuidar la----Constitución y leyes generales de la Unión y los Tratados---hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera. Poste---riormente, en la Constitución Política de 1857, se reitera--el criterio en cuestión, asentándose en su artículo 126 que--

dicha Constitución, las leyes que emanaran de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serían la ley Suprema de toda la Unión.

Nuestra actual Carta Magna, en su artículo 133 revela que la práctica mexicana ha tenido como base un fiel cumplimiento a las obligaciones derivadas del orden jurídico internacional, el cual en términos generales ha estado por encima del derecho interno, y al efecto se reproduce dicho numeral normativo:

Art. 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.

Ahora bien, específicamente en cuanto a los tratados que celebran los Estados, existe una prevalencia del Derecho Internacional en su regulación, dándose además una constante aplicación de dichos documentos en el interior del Estado de que se trate.

Sobre el particular, para finalizar el presente---

capítulo, mencionaremos que en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 22 de Mayo de 1969, se dá una supremacía del Derecho Internacional sobre el régimen interno de los Estados, como se desprende de su artículo 27, que establece:

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados.

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

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Palacios Treviño, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Secretaría de Relaciones Exteriores--- 1986. p. 22.
- 2.- García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A., México 1985. p. 61
- 3.- García Maynes, Eduardo. ob. cit. p. 62
- 4.- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A., México 1984. p. 71
- 5.- Reuter, Paul. Derecho Internacional Público.-- Bosch, Casa Editorial, S.A. España 1984.
- 6.- Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1985.- p. 168 y 169.
- 7.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 23 y 24
- 8.- Seara Vázquez, Modesto. ob. cit. p. 46 y 47

CAPITULO CUARTO

EL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL Y EL
ORDEN JURIDICO MEXICANO.

El desarrollo de las relaciones internacionales y la necesidad de que las mismas se efectúen con la mayor celeridad y eficacia, ha conllevado a los Gobiernos de los diversos Estados a celebrar pactos internacionales que no han sido sometidos a la formalidad de contar con la aprobación de los respectivos Senados, los cuales han sido denominados como ejecutivos, precisamente por ser celebrados por el Presidente de la República sin la intervención de ningún otro poder, en el caso, el Senado.

Aún cuando se ha pretendido diferenciar a los llamados pactos ejecutivos de los tratados, podemos afirmar que no ha habido definición general, política fija ni criterio determinado para poder precisar qué instrumentos internacionales requieren la aprobación del Senado prevista en la Constitución Política, y cuales no, siendo el caso que existe una gran cantidad de pactos internacionales que no han sido sujetos a la aprobación aludida. Al respecto, nos remitiremos a la opinión de diversos juristas:

Modesto Seara Vázquez.

En México, la Constitución del 17 no prevé la posibilidad de los pactos ejecutivos; sin embargo, en la práctica de los últimos años se podía observar la conclusión de

tratados que (según señala, por ejemplo, la "Memoria de la--
Secretaría de Relaciones Exteriores, 1968-1969", p. 40) "no--
requieren la aprobación del Senado y que entran en vigor en--
la fecha de firma o la señalada en el canje de Notas". Tales
tratados, en el sistema Constitucional mexicano, son ilegaa--
les, y además, políticamente inútiles, pues el dominio del--
Senado por el partido gubernamental hace difícil que se pue--
da presentar el caso de la negativa a ratificar, como ocurre
con cierta frecuencia en Estados Unidos, lo cual explica el
interés del presidente de aquel país, en ampliar el ámbito--
de los pactos ejecutivos, para escapar al control del Senado
que a menudo está en manos de la oposición. Esto no quiere--
decir que el Senado de México se limita a ratificar todo lo
que el Ejecutivo le envía; sino que no hay una actitud nega--
tiva por razones políticas, y en algunas ocasiones los tra--
tados sometidos a su aprobación han sido rechazados, como---
sucedió con el tratado sobre la imprescriptibilidad de los--
crímenes de guerra, rechazado por considerársele inconstitu--
cional. (1)

A pesar de ello, debemos señalar que en la prácti--
ca de México se establece de hecho esa distinción que, en---
nuestra opinión, desde un punto de vista formal, es violato--
ria de la Constitución, en la que, a diferencia de la de Es--
tados Unidos, no está prevista la conclusión de acuerdo del--
tipo de los "executive agreements" como opuestos a los "trea--
ties". Por vía de ejemplo, señalaremos los siguientes acuer--
dos que han entrado en vigor desde la fecha de firma o canje
de notas y "que no requieren ratificación":(2)

a) Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y--

los Estados Unidos de América sobre pesca tradicional en las Zonas Exclusivas de Pesca contiguas a los mares territoriales de ambos países (canje de notas, 27 de octubre 1967).

b) Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre medidas de auxilio en casos de desastres naturales (canje de notas, 3 mayo 1968).

c) Acuerdo sobre supresión de visas entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Irlanda (canje de notas, 15 agosto 1968).

d) Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón sobre pesca por embarcaciones japonesas en las aguas contiguas al mar territorial mexicano (firmado el 7 de marzo de 1968), etc.,

Ignacio Burgoa.

d) Facultades en materia diplomática

Conforme a ellas (Art. 89, frac. X) el presidente es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (Art. 76, frac. I y 133 Constitucionales)..... (3).

César Sepúlveda.

Los tratadistas mexicanos (por ejemplo el maestro-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Tena Ramírez), indican que la facultad senatorial fue tomada de la constitución norteamericana, en la que el Presidente-- tiene la tribución, con el consejo y consentimiento del sena-- do (advise and consent) de celebrar tratados, y sugiere que-- se utilice la experiencia del vecino país sobre esta dispo-- sición para poder discernir el alcance de la prerrogativa--- senatorial en México. Empero, puede repararse que el desen-- volvimiento de ese atributo ha tenido por fuerza que ser di-- ferente en uno y otro país, con lo que no podemos seguir el-- modelo estadounidense para explicarnos el fenómeno.

.....

Ese estira y afloja entre el Senado y la Presiden-- cia ha traído no obstante alguna ventajas: se procura la co-- operación previa de los senadores; se busca controlar a la-- mayoría, o rodear el obstáculo por la vía de los llamados--- "pactos ejecutivos", que no precisan allá de la intervención del Senado, todo ello animando la política.

.....

Es claro que el paralelismo nos resulta poco útil.

La Constitución Mexicana sólo da a los Senadores-- la facultad de aprobar o no los pactos. Y la costumbre ha--- hecho que se oponga el mínimo de obstáculos en el trámite de la discusión y aprobación. Por otra parte, no parece aconse-- jable pretender que el Senado se convierta de súbito en ce-- loso contralor de las relaciones internacionales de México.- Resultaría más bien desusado. Deben reconocerse las dificul-- tades para actuar con originalidad y decisión en un campo--- denso, que se vuelve más y más especializado. La información es poco accesible, y extremadamente dispersa y voluminosa,-- no siempre al alcance de los legisladores. En este sentido,- es posible justificar las actuaciones del Senado como órgano

más o menos condescendiente en materia internacional.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL TRATADO EJECUTIVO INTERNACIONAL.

Los artículos constitucionales que fundamentalmente regulan la celebración y efectos de los tratados, son el 89 fracción X, que faculta al Presidente de la República para celebrarlos; el 76 fracción I, que deposita en la Cámara de Senadores la facultad de aprobarlos y el 133 que establece que los tratados son Ley Suprema de toda la Unión si están de acuerdo con la misma Constitución. Aún cuando los artículos 15, 117 y 104 de nuestra Carta Magna se refieren a ellos, los dos primeros lo hacen únicamente en un sentido--- prohibitivo y el último alude a la facultad de los Tribunales de la Federación sobre su cumplimiento y aplicación en las controversias del orden civil y penal. .

Los textos de dichos preceptos constitucionales--- son los que ha continuación se transcriben: (4)

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder-- Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la so-

lución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

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

Art. 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.

Un análisis de las disposiciones antes transcritas nos llevan a determinar que existe una falta de reglamentación adecuada en la legislación mexicana, ya que, dichos preceptos difieren entre sí; el artículo 76 fracción I se refiere a tratados internacionales y convenciones diplomáticas y el 89 fracción X y 133, hacen mención únicamente a la

denominación de tratados.

La discrepancia en la terminología utilizada en materia de tratados, no es exclusiva de la Constitución Política, ya que también la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (5) y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (6), como se desprende de la simple lectura de diversas disposiciones contenidas en dichos cuerpos normativos, las cuales establecen:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas correspondan, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

Art. 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIV. Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios in-

ternacionales de la materia.

XXXII. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales.

Art. 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y----- Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así--- como negociar convenios para la prestación de servicios aé--- reos internacionales.

Art. 43.- A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVII. Proponer ante la Secretaría de Relaciones--- Exteriores la celebración de convenios y tratados interna--- cionales relativos al recurso de pesca, y

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTICULO 2º.- Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda así como dirigir el Servicio Exterior Mexicano en sus ramas diplomática, consular y administrativa de acuerdo con las--- disposiciones aplicables y con las instrucciones del Presi--- dente de la República, e intervenir en toda clase de trata--

dos, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

ARTICULO 9º.- Al frente de la Consultoría Jurídica habrá un Consultor, quien tendrá las siguientes atribuciones:

V. Participar, por el acuerdo del Secretario en la elaboración de los proyectos de tratado internacionales de carácter gubernamental, en coordinación con las otras unidades administrativas de la Secretaría y otras dependencias de la Administración Pública Federal que tengan competencia;

VI. Opinar sobre los aspectos jurídicos de todo tratado internacional que México vaya a suscribir, denunciar o dar por terminado;

VII. Opinar, cuando sea requerido, respecto de la interpretación de un tratado internacional que México haya suscrito o de cualquier norma de derecho internacional;

VIII. Llevar los registros de los tratados que se celebren, se terminen o denuncien, y publicar los tratados internacionales vigentes de los que forma parte el Gobierno Federal;

IX. Tramitar los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, terminación o denuncia de los tratados internacionales, conforme lo establezca la legislación mexicana;

X. Vigilar por acuerdo del Secretario, la ejecución de los convenios bilaterales en los que México sea parte, cuando tal ejecución no esté encomendada a otra dependencia; y

ARTICULO 13.- Corresponde a la Dirección General de fronteras:

II. Participar técnicamente en la negociación de-- toda clase de acuerdos internacionales relacionados con los límites territoriales del país y las aguas de los ríos in-- ternacionales;

VII. Participar en el análisis y seguimiento téc-- nico de los problemas de medio ambiente en las zonas fronte-- rizas incluyendo aquellos considerados en acuerdos interna-- cionales bilaterales, proporcionando a las Direcciones Gene-- rales para América del Norte y América Latina y el Caribe--- los elementos de juicio para el manejo diplomático de estos-- asuntos; y

ARTICULO 14.- Corresponde a la Dirección General-- de Asuntos Consulares:

IX. Señalar, a la atención de las Direcciones Ge-- nerales de las áreas correspondientes según proceda, los ca-- sos de violación de los derechos humanos fundamentales o de-- incumplimiento de convenios de tratados internacionales que-- deriven en perjuicio de nacionales mexicanos;

ARTICULO 15.- Corresponde a la Dirección General-- de Asuntos Jurídicos:

IX. Asegurar la ejecución de los tratados bilate-- rales sobre cuestiones jurídicas, particularmente sobre De-- recho Internacional Privado, cuando le sea expresamente en-- comendado por el Secretario;

ARTICULO 18.- Corresponde a la Dirección General-- de Relaciones Económicas Multilaterales:

V. Supervisar y participar, en coordinación con--- las demás áreas competentes de la Secretaría, en la negociación de los convenios o acuerdos de carácter económico multilateral en órganos de su competencia;

ARTICULO 19.- Corresponde a la Dirección general-- de Cooperación Técnica y Científica:

II. Participar en la negociación y ejecución de--- los convenios básicos y acuerdos complementarios para establecer programas bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y científica internacional y evaluar su cumplimiento en coordinación con las entidades competentes de los sectores público, social y privado;

ARTICULO 20.- Corresponde a la Dirección General-- de Asuntos Culturales:

III. Promover, propiciar y asegurar la coordina--- ción de acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realice en el exterior en materia cultural; de conformidad con el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda e intervenir en toda clase de convenios y programas en los que el país sea--- parte;

VI. Poner en práctica, en coordinación con las---- instituciones nacionales competentes, los programas de intercambio binacional que se aprueben en las comisiones mixtas establecidas en los convenios de intercambio cultural de los que México sea parte, así como las resoluciones y recomendaciones de los organismos culturales internacionales;

ARTICULO 29.- Corresponde a la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos:

II. Vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales celebrados entre México y los Estados Unidos, relacionados con los límites y ríos internacionales;

III. Participar en las negociaciones diplomáticas para la firma de tratados y acuerdos internacionales sobre la materia, en coordinación con las unidades administrativas competentes;

VI. Contabilizar el agua por medio de estaciones hidrométricas, con el objeto de efectuar la distribución de las aguas asignadas por los acuerdos y tratados internacionales vigentes en la materia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

ARTICULO 30.- Corresponde a la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala:

II. Vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales celebrados entre México y Guatemala relacionados con los límites y ríos internacionales;

III. Participar en las negociaciones diplomáticas para la firma de tratados y acuerdos internacionales sobre la materia, en coordinación con las unidades administrativas competentes;

Ahora bien, retomando la afirmación de que en la práctica el Ejecutivo ha venido celebrando compromisos in---

ternacionales sin someterlos a la aprobación del Senado, como lo prevé nuestra Carta Magna, lo que ha sido considerado como antes ya quedó de manifiesto, de inconstitucional, corresponde exponer los criterios que sobre el particular fueron emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 11 de Febrero de 1935, con motivo de un convenio administrativo firmado por los directores de telégrafos de México y Guatemala, y por la Secretaría de Relaciones Exteriores el 26 y 30 de Septiembre de 1936, en atención a una consulta formulada por la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en las que se indica: (7)

...el decreto referido se detuvo por algún tiempo en esta Secretaría, en virtud de que se examinó con detenimiento el valor legal del convenio celebrado... para establecer la constitucionalidad del propio decreto... El régimen constitucional del país establece el sistema de facultades expresas para los poderes federales... entre las facultades que el artículo 89 constitucional otorga al presidente de la República se encuentra en su fracción X la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndose a la ratificación del Congreso Federal sin que en ninguna de las fracciones del aludido precepto se consigne la facultad del presidente de la República para celebrar por sí o por mediación de alguna de sus secretarías de Estado, convenios administrativos con otros países, (S.H.C.P.)

...esta Secretaría ha estudiado nuevamente las condiciones de validez de los arreglos llamados "administra-

tivos", llegando a las siguientes conclusiones: Que los arreglos sólo se diferencian de un tratado por sus formalidades y por la importancia de la materia sobre la que versan, pero no por ello dejan de significar una obligación adquirida por un Estado hacia otro, cualquiera que sea la dependencia encargada de cumplir con dicha obligación y la materia de ésta, y, por consiguiente, jurídicamente deben considerarse como tratados, aunque menos solemnes e importantes que los que reciben tal nombre. Que la fracción X del artículo 89 de la Constitución Federal dispone que todos los tratados celebrados por el Ejecutivo sean sometidos a la aprobación del Senado, sin que en tal disposición ni en ninguna otra de la misma ley federal, se haga una diferencia entre tratados y otra clase de obligaciones contractuales internacionales, por lo que, todos los actos del Ejecutivo que deban ser clasificados entre esas obligaciones, tienen que ser sometidos a la aprobación del Senado para que sean constitucionalmente válidos. Que este criterio se siguió en los diferentes arreglos administrativos, semejantes a los mencionados en la atenta nota de esa Secretaría que tengo la honra de contestar, arreglos que fueron sometidos a la aprobación del Senado... y aun cuando en los celebrados con Francia y Holanda sobre cambios de bultos postales y en los otros a que se refiere su atenta nota no se siguió el mismo criterio, esta Secretaría estima que es más estrictamente apegado al espíritu de la Constitución el que se sometan a la aprobación del Senado todos los tratados, cualesquiera que sean sus formalidades, su importancia y la designación actual con que se les conozca, no obstante que en contra haya razones puramente prácticas, como la de facilitar la celebración de tratados de poca trascendencia, razones que esta Secretaría estima deben sacrificarse a las jurídicas. (S.R.E.)

Los convenios administrativos no por su objeto administrativo dejan de ser convenios entre dos países que establecen o modifican obligaciones o derechos de un Estado--- con relación al otro. Son actos de contratación entre los--- Estados y por tal motivo comprendidos dentro del género que designa el derecho internacional con el nombre de Tratados.-

La consecuencia es que si son tratados tales convenios deben sujetarse a la aprobación del Poder Legislativo.

El artículo 133 constitucional da fuerza legal a los tratados internacionales inmediatamente después de las leyes reglamentarias de la Constitución y les da preeminencia respecto a todas las demás leyes existentes en la República. Ese valor legal emana de la intervención de los órganos establecidos por la Constitución para crear las leyes de observancia general en el país, tanto por lo que hace a los particulares como por lo que hace al Estado mismo. Nuestro sistema constitucional establece como fuente única de la ley las disposiciones del poder legislativo y concede al Ejecutivo la iniciativa de las mismas. Este mismo mecanismo se--- realiza cuando el Ejecutivo de la Unión celebra un tratado y lo remite al Poder Legislativo para que éste le dé la fuerza legal que le otorga el artículo 133 constitucional... Sería posible la celebración de convenios entre funcionarios mexicanos y los de otro Estado sin necesidad de la aprobación--- del Senado y con la sola aprobación del C. Presidente de la República cuando se tratara solamente de la ejecución de un tratado o un convenio internacional en cuyo texto se deter--- minara la posibilidad de hacer una regulación concreta respecto a la ejecución del contenido del tratado podrían fi--- jarse por medio de las autoridades administrativas de uno y otro país situaciones generales previstas de antemano para--- la ejecución del tratado...

Este Departamento opina que de acuerdo con los artículos 89, fracción X, 76, fracción I y 133 constitucional, así como de acuerdo con los precedentes establecidos por--- nuestro gobierno, los tratados, convenios o arreglos admi--- nistrativos celebrados con países extranjeros, deben suje--- tarse a la aprobación del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores. (S.R.E.)

En contraposición a lo anteriormente expuesto, tenemos otras corrientesque llegan a afirmarque la práctica de celebrar convenios ejecutivos sin someterlos a la aprobación del Senado, es una consecuencia natural y lógica de las facultades y obligaciones que tiene el Presidente de la República conforme a lo preceptuado en las fracciones I y X del artículo 89 de nuestra Carta Magna, que disponen, respectivamente, la obligación del Ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión y dirigir la política exterior del país; así, la actividad del Ejecutivo no puede limitarse al ámbito interno del Estado, por lo que en ocasiones celebra con otros sujetos de derecho internacional convenios administrativos, los cuales se caracterizan por referirse únicamente a la actuación de los órganos de la administración pública. Sobre el particular, el tratadista Jorge Palacios-- Treviño (8) señala que:

Aunque sin fundamentación constitucional expresa, se considera que la práctica del Poder Ejecutivo de celebrar los referidos convenios administrativos es sólo una consecuencia natural y lógica de las facultades y obligaciones-- que tiene encomendadas en la propia Constitución, pues para--

poder dar fiel cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 89 constitucional, fracciones I y X,..... el Ejecutivo debe--celebrar, en ocasiones, convenios administrativos, pues por la naturaleza misma de algunos asuntos, la actividad del---Ejecutivo no puede -ni debe- limitarse al ámbito interno del Estado y con otros sujetos de derecho internacional toma medidas de carácter administrativo para reglamentarla. Un e---jemplo: el Ejecutivo tiene entre sus funciones autorizar, en aplicación de leyes migratorias, la entrada y salida de te---rritorio nacional de las personas -lo cual es algo esencialmente internacional- y, por ello debe convenir con otros---países facilidades mutuas para el tránsito de personas me---diante la abolición de las visas de entrada o la expedición gratuita de las mismas u otras facilidades semejantes. Otro ejemplo: el Ejecutivo mexicano tiene la obligación de adquirir mejores tecnologías para la industria, y si el gobierno de otro país, en el ámbito de sus programas de cooperación--hacia el exterior, las ofrece, entonces, nada más natural---que se llegue a un acuerdo para que México las adquiera. En ambos ejemplos, apenas si sería concebible que se tenga que pedir la aprobación del Senado para concluir esos convenios, además de que en un gran número de casos se requiere actuar con rapidez y por tanto no siempre se podría esperar el pe---ríodo de sesiones del Senado que, como es sabido, es de sólo cuatro meses al año.

Así pues, la práctica de celebrar convenios admi--nistrativos responde a la necesidad de contar con mecanismos adecuados para satisfacer las exigencias cotidianas de las--relaciones internacionales.

Con base en lo anterior, el autor citado concluye-

que no existe impedimento alguno para que el Ejecutivo celebre convenios sobre asuntos que son de su exclusiva competencia, y así, señala que se debería precisar en un reglamento aquellos instrumentos que necesariamente habrían de someterse a la aprobación del poder legislativo y los que se celebrarían sin someterlos a esa formalidad, proponiendo de tal manera algunos criterios, los cuales son (9) :

A) Se celebrará un tratado formal si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos: a) la materia es de la competencia del Poder Legislativo, b) se involucra a la nación como un todo, c) se afecta la esfera jurídica de los individuos, d) se amplía o modifica la legislación existente e) se afecta el territorio nacional, f) se señalan obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación.

B) Se celebrará un convenio sin formalidades si el instrumento internacional de que se trate reúne las características siguientes: la materia cae dentro de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con la legislación vigente -ya sea una ley o un tratado-; afecta sólo la conducta de la administración pública; las obligaciones financieras, si las hay, pueden ser cubiertas mediante el presupuesto ordinario del órgano de la administración involucrado; el pacto es susceptible de denunciarse en cualquier momento.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, celebrará convenios o acuerdos en forma simplificada en los que se pacte, a base de reciprocidad, la cooperación en cualquiera de las áreas de la administración pública, con el fin de intercam-

biarse información, métodos o técnicos o bien tengan por objeto los asuntos que, a manera de ejemplo, se enumeran a----- continuación: supresión de visas o expedición gratuita de----- las mismas y la facilitación de la entrada y salida de per----- sonas del territorio nacional; el intercambio de valijas diplomáticas; el intercambio de becas, publicaciones oficiales científicas, literarias o artísticas; revalidación de estu----- dios, títulos, diplomas; establecimiento de relaciones di----- plomáticas o consulares; apoyo a candidaturas de organismos internacionales de los que México forme parte; celebración-- de conferencias o reuniones en territorio nacional; la in----- vestigación científica en territorio nacional.

La Secretaría de Relaciones Exteriores o las demás dependencias del Poder Ejecutivo, previa autorización de la primera, podrán suscribir, igualmente, entendimientos sobre asuntos de menor importancia o de rutina, con sus homólogas extranjeras, que tengan por objeto contribuir al mejor de----- sempeño de las funciones que tienen encomendadas y constituyan una manifestación de intención o deseos de las partes.

Asimismo, el autor antes citado, señala la conve----- niencia de que dada la importancia de los compromisos que el país puede adquirir a través de un tratado, fueran sometidos a la aprobación del Congreso Federal y no solamente a la Cámara de Senadores, aquellos que versaran sobre lo siguiente:

- a) Los de carácter político que afecten a la na----- ción como tal; por ejemplo, los tratados de paz, alianza, amistad, neutralidad, asistencia recíproca.
- b) Los que afecten al territorio nacional, por----- ejemplo, los relativos a las fronteras ya sean marítimas o--

terrestres, establezcan servidumbres o se refieran al uso y distribución de las aguas de los ríos internacionales.

c) Los que creen organismos internacionales financieros o que se refieran a empréstitos sobre el crédito a la nación. Ejemplos: los que constituyan o modifiquen organismos financieros o monetarios internacionales o se refieran a la suscripción de bonos, pagarés, acciones o parte sociales de dichos organismos o se refieran a empréstitos de gobiernos extranjeros.

d) Los que se refieran a la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o a la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas.

A la consideración en exclusiva, de la Cámara de Senadores se enviarían los instrumentos internacionales que siendo competencia del Poder Legislativo no estén señalados en el punto anterior y que se refieran a las materias que de manera enunciativa, pero no limitativa, se señalan a continuación; derechos humanos; derechos y deberes de los estados derecho del mar y del espacio; medio ambiente; solución pacífica de controversias; reclamaciones; reglas de la guerra; desarme; creación de organismos, oficinas o uniones internacionales que no sean de carácter financiero; establecimiento de sedes de oficinas de organismos internacionales, cualquiera que sea su carácter, en territorio mexicano; cooperación económica, industrial, comercial, fiscal o jurídica; productos básicos; telecomunicaciones; transportes; pesca; propiedad intelectual; asuntos de derecho internacional privado; asuntos diplomáticos o consulares; privilegios e inmunidades a diplomáticos, funcionarios de organismos internacionales y consulares.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que expresamente no existe en nuestra Constitución Política fundamento alguno para la celebración de tratados o convenios-- sin someterlos a la aprobación del Senado de la República,-- esto es, los llamados convenios ejecutivos o acuerdos administrativos, práctica que es inconstitucional.

En consecuencia, lo más conveniente para resolver la problemática en cuestión, es que el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere la fracción XXX del--- artículo 73 y 135 de la Constitución Política, expidiera una ley en la que se reconociera al Presidente de la República-- la facultad de celebrar tratados o convenios internacionales sin tener que someterlos a la aprobación del Senado, reglamentándose expresamente las materias sobre las cuales versarían dichos instrumentos .

2.- EL PODER LEGISLATIVO Y LOS TRATADOS EJECUTIVOS EN MEXICO.

La Constitución Política de México, hace intervenir en las relaciones internacionales, de diversas maneras, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Senado de la República, existiendo entre ellos puntos de conexión en su actuación, como se desprende de la lectura de-- los artículos atinentes a sus funciones, los que ha conti-- nuación se indican:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

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

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

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

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación,--- para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en--- los términos del artículo 29;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones-- armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y-- Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

.....

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un-- sistema general de pesas y medidas;

XX. Para expedir las leyes de organización del---- cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

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

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

Como se desprende de las disposiciones transcritas para la celebración de un tratado internacional o una convención diplomática, se requiere en nuestro derecho público-interno la concurrencia de dos voluntades: la del Presidente y la del Senado de la República, correspondiendo a éste la facultad de aprobarlos, la cual fué acogida de la Carta de Filadelfia de 1787, en la que se estableció la facultad del Presidente para celebrar tratados con la anuencia de dos tercios del Senado (10). En este contexto, nos remitiremos al estudio que hace el maestro Felipe tena Ramírez en su---

obra (11), señalando las semejanzas y diferencias que existen entre el texto constitucional norteamericano y el nuestro:

De acuerdo con el texto que analizamos, la celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes.

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

Las negociaciones entre plenipotenciarios como representantes de los jefes de estado, culminan en la conclusión del tratado, el cual no obliga por ese solo hecho, pues a diferencia del mandato civil los plenos poderes reservan siempre para el representado la facultad de ratificar o no el tratado concluido.

En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de éste por el Senado. Así pues, el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

La concepción originaria del Senado como alto consejo del Ejecutivo, hizo pensar en los Estados Unidos que dicho organismo debía participar con voluntad activa y propia en la confección de los tratados, de suerte que su "con-

sejo" al Presidente debía ser previo a la conclusión del tratado y su "consentimiento" posterior a la conclusión, para dar así contenido a las dos expresiones de aconsejar y de consentir que consagra el texto constitucional; pero tal interpretación se ha abandonado de hecho, para quedar la aprobación del Senado como referida únicamente a un tratado ya concluido por el Presidente.

He aquí una diferencia del texto extranjero con el nuestro, pues en éste la facultad del Senado es tan sólo de "aprobar" y no "aconsejar".

El Senado puede desaprobado un tratado concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado, y si lo hiciera, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: la de invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, la que se consuma por la voluntad bilateral de los estados signatarios expresada mediante la ratificación de los Jefes de estado. En cuanto a las enmiendas o reservas, carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por el estado co-contratante; según su importancia se traducen en el repudio total o parcial del tratado.

La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que, una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la Cámara Alta, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el

plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados.

Otra sería la solución si se entendiera que la voluntad del Senado se proyecta en la esfera internacional, integrando con la del Presidente la voluntad del estado Mexicano; pero esta tesis, que como hemos visto se discutió en otro tiempo en Estados Unidos, sería insostenible dentro de nuestro texto constitucional, donde la facultad es de aprobar, no de dirigir ni de aconsejar.

Nuestra Constitución, al igual que la norteamericana, no concede intervención al Senado en la abrogación y en la denuncia de los tratados. La facultad, por lo tanto, pertenece exclusivamente al Presidente, como incluida en la atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas.

Señalemos una última e importante diferencia entre el texto norteamericano y el nuestro. En aquél la aprobación del tratado debe ser por un mínimo de dos tercios de los senadores presentes; en el nuestro basta la simple mayoría ordinaria, puesto que no se establece una mayoría especial.

El precepto mexicano enmendó en este punto un defecto evidente de su modelo. En efecto: La Constitución de Estado Unidos permite que una minoría de senadores ponga en jaque la política internacional del Presidente, que inclusive puede ser aceptada por la Cámara de Representantes; para ello basta con que niegue su aquiescencia un tercio más un voto de los senadores presentes. Es lo que suele designarse como el veto del Senado, que a diferencia del veto del Ejecutivo carece de correctivo constitucional.

.....

A falta de algún remedio expresamente previsto en la Constitución, la práctica norteamericana ha burlado el veto senatorial en numerosos casos, mediante la interpreta--

ción de que no necesitan la aprobación del Senado los acuerdos internacionales distintos de los actos solemnes conocidos como tratados, especialmente los actos llamados convenciones. Esta práctica, cuya constitucionalidad ha sido muy discutida en Estados Unidos, no podría implantarse entre nosotros, porque a diferencia del precepto norteamericano que sólo habla de tratados, el nuestro incluye también las convenciones. Por lo demás, la diferencia entre las dos Cartas tocante a la mayoría suficiente para aprobar tratados, hace innecesario entre nosotros el recurso de que se ha echado mano en Estados Unidos.

.....

Una vez expuesta la opinión del autor antes citado pasaremos a referirnos a la forma en que las diversas constituciones de nuestro país, regularon la celebración de los tratados y la intervención del órgano sancionador de ellos.

Así, tenemos que en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más conocido como Constitución de Apatzingán, del 22 de Octubre de 1814, ya encontramos reglamentada la materia de los tratados en sus artículos 104 y 159, en los que se dispuso, respectivamente, que al Supremo Congreso correspondía "decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz; las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones y aprobar antes de su ratificación estos tratados" y, que al Supremo Gobierno toca "publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras." (12), desprendiéndose de dichas disposiciones que el Congreso era el encargado de aprobar los tratados y al Eje--

cutivo correspondía su ratificación.

Posteriormente, en la Constitución Política de 1824 se facultó al Congreso General, integrado por Cámara de Diputados y de Senadores, para aprobar los concordatos con la Silla Apostólica -artículo 50, sección XII-, así como "aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras" -artículo 50 sección XIII. Asimismo, al Presidente de la República, se le facultó además de celebrar tratados, para "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General" -artículo 110, fracción XIV-. (13)

En las Leyes Constitucionales de 1836, el artículo 44 de la Ley Tercera y 17 de la Ley Cuarta, disponían respectivamente: (14)

Artículo 44. Corresponde al Congreso General exclusivamente.....

III. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica.

IX. Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder las patentes de curso.

Artículo 17. Son atribuciones del presidente de la República.....

XVIII. Declarar la guerra en nombre de la nación,--previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes--de curso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIX. Celebrar concordatos con la Silla Apostólica--arreglado a las bases que le diere el Congreso.

XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad--armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de--su ratificación.

Como puede verse en los artículos antes transcri--tos, es en dichas Leyes donde se introduce el término de--- convenios, al referirse las mismas a los convenios de paz,--utilizándose dicha palabra como sinónimo de tratado, ya que--si bien en el artículo inherente a las facultades del Con---greso se habla de convenios de paz, en el relativo a las a--tribuciones del Presidente se alude a os tratados de paz,---debiendo cualquiera que fuera su denominación, sujetarse a--la aprobación del Congreso General.

A pesar de lo dispuesto en las citadas Leyes Cons--titucionales la práctica de la época fué la de no enviar a--la consideración del Congreso General los compromisos inter--nacionales que México celebraba bajo la denominación de---- "convenios", por ejemplo: Convenio sobre reclamaciones fir--mado con Gran Bretaña el 15 de Octubre de 1842; Convenio---firmado con España sobre pago de indemnizaciones a las mi---siones de Filipinas del 7 de Noviembre de 1844 y el Convenio sobre reclamaciones firmado con España el 17 de Julio de---

1847 (15). La práctica en cuestión fué denunciada por el diputado Francisco Zarco en el debate del Congreso Constituyente del 8 de Octubre de 1856, en el que se discutía la fracción octava del artículo 64 del Proyecto de Constitución contenido en el Plan de Ayutla de 1854, el cual establecía que el Congreso tenía facultad para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebrara el Ejecutivo.

El citado texto constitucional en discusión, finalmente se incluyó en la fracción XIII del artículo 72 de la Constitución promulgada el 12 de Febrero de 1857, señalando que el Congreso tenía facultad para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo, disposición que fué reformada el 13 de Noviembre de 1874 al crearse con la implantación del bicamatismo, el Senado de la República, otorgándose a éste la facultad exclusiva de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

Asimismo, en la Constitución del 57 se adoptó la fracción X del artículo 85, referente a las facultades y obligaciones del Presidente en materia de tratados, cambiándose el término de "aprobación" establecido en la fracción XIII del artículo 72 de las Leyes constitucionales mencionadas, por el de "ratificación", para referirse a la sanción de los tratados, omitiéndose en dicha fracción X incluir también las palabras convenios y convenciones contenidas en la citada fracción XIII del artículo 72. Estas palabras tampoco fueron incluidas en el artículo 126 adoptado en la Constitución del 57, el cual decía:

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

Como puede verse, bajo el sistema unicameral que implantó la Constitución del 57, la aprobación de los tratados internacionales correspondía al Congreso Federal, compuesto únicamente por diputados, disposición que debió derogarse al crearse el Senado el 13 de Noviembre de 1874, dentro de cuyas facultades se consideró la aprobación aludida, además de que en las reformas de este último año, tampoco se tuvo el cuidado de modificar la fracción X del artículo 85, a fin de evitar la incongruencia en cuanto al órgano que debía sancionar los compromisos internacionales; así como de la ya existente en el nombre de la sanción, pues, por una parte, se decía que correspondía al Congreso Federal y al Senado la "aprobación" de los tratados, y, por la otra, se estableció dentro de las facultades y obligaciones del Presidente, la de someter éstos a la "ratificación" del Congreso Federal.

Las contradicciones referidas, por un descuido del constituyente, pasaron a la Constitución promulgada el 5 de Febrero de 1917, siendo el 18 de Enero de 1934, cuando se reformó el artículo 133 Constitucional, substituyéndose la

frase "hechos o que se hicieren por el presidente de la República con aprobación del Congreso", por "celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado", y al efecto, se reproduce el actual texto:

Art. 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.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, expone en su obra un análisis sobre la reforma constitucional en cuestión, manifestando (16):

El Constituyente de 1917 reprodujo fielmente en el artículo 133 el texto de la Constitución anterior, que en su primera parte decía: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión." El precepto estaba inspirado en el artículo VI, párrafo segundo, de la Constitución de Estados Unidos: "Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expliquen con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país".

Ambos preceptos instituían de modo expreso la supremacía de los tres ordenamientos (Constitución, leyes federales y tratados) en relación con la legislación de los Estados-miembros, según se infiere de su segunda parte. Pero la supremacía de la Constitución respecto a los otros dos ordenamientos federales sólo se refería expresamente las leyes federales ("que emanen de ella", "que se expidan con arreglo a ella"), no así a los tratados, tocante a los cuales no existía expresión alguna que los subordinara a la Constitución.

En presencia del texto del 57 (idéntico al elaborado en 17, según queda dicho), el magistrado Vallarta pudo opinar que el derecho de gentes no está normado por la Constitución, la cual, por lo tanto, no tiene supremacía jerárquica sobre los pactos internacionales. La Constitución no regula sino las relaciones interiores de sus poderes públicos, por lo que el principio de derecho interno de las facultades expresas y limitadas de dichos poderes, carece de aplicación en las relaciones internacionales. "Si cometiéramos el error de creer que nuestra Constitución en materias internacionales está sobre esa ley (la internacional), tendríamos no sólo que confesar que los soberanos de Francia, Inglaterra, Estados Unidos, etc., tienen más facultades que el Presidente de la República Mexicana, sino lo que es peor aún: que la soberanía de ésta está limitada por el silencio de su Constitución".

Interpretando el texto que sirvió de modelo al nuestro, la jurisprudencia norteamericana no ha sido uniforme. Sin embargo, la Suprema Corte jamás ha declarado inconstitucional un tratado y se ha resistido a considerar a las leyes federales preferentes a los tratados.

"Los tratados pasados bajo la autoridad de los Es-

tados Unidos tienen tendencia a llegar a ser una especie de enmiendas a la Constitución, con las cuales el Congreso Federal difícilmente se pondría en oposición. Se ha conjeturado aún que si el Presidente Roosevelt hubiera presentado al Congreso los proyectos de leyes del New Deal, no como de--- iniciativa gubernamental, sino como la consecuencia necesaria de las Convenciones concluidas bajo los auspicios de la O.I.T., no habría hallado una resistencia tan formal de parte de la Suprema Corte".

Todo el panorama acabado de describir, favorable a que la jurisprudencia y la legislación secundaria siguieran el rumbo de Vallarta, se modificó fundamentalmente en nuestro derecho constitucional al introducirse en el artículo--- 133 la reforma de 18 de enero de 1934; "Esta Constitución... y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados..."

El promotor de la reforma explica que para llevarla a cabo se tuvo en cuenta la conveniencia de disipar las dudas y confusiones que suscitaba el laconismo anglosajón--- del texto primitivo del artículo 133 de nuestra Constitución. "Surgía la primera duda -dice- respecto a si la Constitución y los tratados eran de jerarquía igual, o si había diverso--- rango entre la primera y los segundos, sólo porque en el--- texto a ambos tipos de ordenamientos se les declara ley suprema. Más aún; se llegó a suponer que los tratados internacionales ocupan rango superior al de la constitución, sin--- parar mientes en que, si esta conclusión jurídica es correcta desde el plano del derecho internacional, no lo es desde el ángulo del derecho interno, que en México está integrado--- fundamentalmente por la Constitución.

"Esta expresamente dispone que ella es ley suprema en toda la nación, y cuando establece que los tratados tam--

bién lo serán, es claro que tal cosa es cierta siempre y---- cuando éstos se ajusten a los preceptos expresos de la pro-- pia ley fundamental."

A partir de la reforma de 34, los compromisos in-- ternacionales contraídos por México tienen que estar de a--- cuerdo con su Constitución para ser válidos, es decir, cana-- lizar a través del derecho interno. Todo el mecanismo inte-- rior que organiza la Constitución, especialmente el sistema-- federal (que no se proyecta hacia el exterior, pues los Es-- tados miembros no existen internacionalmente) y las compe--- tencias restringidas de los poderes de la Unión (de los cua-- les sólo el ejecutivo actúa en la esfera exterior), todo eso tiene que ser acatado en nuestras convenciones internaciona-- les, además de las prohibiciones concretas, como las que es-- tablece el artículo 15 de la Constitución.

.....

Una vez expuesta la opinión del citado autor, seña-- laremos que resulta inexplicable que no obstante las múlti-- ples reformas que se dieron a los textos constitucionales,-- se haya pasado por inadvertido el contenido del artículo 89-- fracción X de nuestra Constitución, el cual continuó esta--- bleciendo como facultad del Congreso, la de "ratificar" los-- compromisos internacionales, siendo inexplicablemente hasta-- el 11 de Mayo de 1988, en que se publica en el Diario Ofi--- cial de la Federación, el decreto que reforma dicha disposi-- ción, estableciendo como facultad del Ejecutivo la de diri-- gir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiénolos a la aprobación del Senado.

Así, con las reformas en cuestión, se corrigió la-

incongruencia que existía en el nombre de la sanción que se aplicaría a los tratados, como en el órgano encargado de--- llevarla a cabo, en el caso, "aprobación por parte del Senado de la República"

3.- CASOS ESPECIALES.

Como antes ya quedó de manifiesto, si bien nuestra Constitución Política no contiene disposición alguna que expresamente se refiera a los llamados "convenios ejecutivos o acuerdos administrativos", que se caracterizan por no someterse a la aprobación del Senado de la República, es el caso que en la misma Carta Magna, encontramos ciertas disposiciones que regulan la actuación del Ejecutivo, en la que no se requiere la intervención del Senado, o bien, no corresponde a éste intervenir en ella; actuación que guarda gran nexo en las relaciones internacionales del país. Las referencias de la Constitución son las siguientes:

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

III. Autorizarlo también para que pueda permitir-- la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y-- la estación de escuadras de otras potencias, por más de un-- mes, en aguas mexicanas.

En consecuencia, podemos afirmar que el Ejecutivo-- está facultado para permitir que por un plazo menor al señalado por dicha disposición y para fines de aprovisionamiento u otros, escuadras extranjeras estén en aguas mexicanas.

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

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Sobre el particular, mencionaremos que sería muy-- ocioso e inútil abrir una aduana fronteriza si el Gobierno-- del país limítrofe no consintiera la salida y entrada de--- mercancías por el lugar de su territorio correspondiente al del la aduana fronteriza de México, por lo que lo indicado-- es que los dos Gobiernos obren de común acuerdo. Para ello,- el Ejecutivo no requiere la intervención del Senado.

Art. 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que-- expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso-- de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas-- de las tarifas de exportación e importación, expedidas por-- el propio Congreso, y para crear otras, así como para res--- tringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo-- estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la--- economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

En consecuencia, podemos afirmar que en uso de esas facultades, el Presidente de la República podrá celebrar cualquier clase de pacto internacional que se refiera al contenido de ellas, los cuales en cada ejercicio fiscal deberán recibir una aprobación especial, ya que no bastará la del Senado, sino la de ambas Cámaras.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

En cuanto a la fracción primero indicada, señalamos que los empréstitos internacionales celebrados por el Ejecutivo de la Unión, también están sujetos a un procedi-

miento especial, debiendo ser aprobados por el Congreso de la Unión, esto es, por ambas Cámaras. Por lo que hace a la fracción indicada en segundo término, mencionaremos que el Congreso de la Unión, consecuentemente, puede facultar al Presidente de la República, por medio de una ley, para contraer compromisos internacionales, eximiéndolo de la obligación de someterlos a la aprobación del Senado.

4.- LIMITACION DEL TRATADO EJECUTIVO.

Con los elementos apuntados, podemos concluir, que para que el Presidente de la República pudiera celebrar compromisos internacionales sin someterlos a la aprobación del Senado, sería necesario, como ya se indicó en el apartado 1 del presente capítulo, que el Congreso de la Unión en uso de las facultades que le confiere el artículo 73 fracción XXX y 135 de la Constitución Política, expidiera una ley en la que se reconociera al Ejecutivo la facultad de contraer tales compromisos, los cuales estarían sujetos a las siguientes condiciones:

a) No podrían imponer a los gobernados obligaciones generales y abstractas, es decir, no tener la naturaleza material de una ley.

b) Los compromisos en mención, no estipularían obligaciones que el Ejecutivo no pudiera cumplir mediante el simple ejercicio de las facultades generales que le otorga la Constitución o una ley expedida por el Congreso de la

Unión, esto es, aquéllos sólo tendrían efectos dentro de la Administración Pública Federal, cuyo marco de actuación se encuentra delimitado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

c) No versarían sobre empréstitos que comprometeran el crédito de la nación.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1.- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional-Público. Editorial Porrúa S.A., México 1984. p. 212

2.- Seara Vázquez, Modesto. Política Exterior de--México. Harla S.A. de C.V., México 1985. p. 64

3.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexi--cano. Editorial Porrúa S.A., México 1976. p. 741

4.- Constitución Política de los Estados Unidos---Mexicanos. Editorial Porrúa S.A., México 1989.

5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Fe--deral. Editorial Porrúa S.A., México 1989.

6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Rela--ciones Exteriores. Diario Oficial del 26 de Enero de 1989.

7.- Palacios Treviño, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Secretaría de Relaciones Exteriores,--1986. p. 52,53 y 54.

8.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 51 y 52.

9.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 54 a 58.

10.- Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional--Mexicano. Editorial Porrúa S.A., México 1985. p. 419.

11.- Tena Ramírez Felipe. ob. cit. p. 420 a 422.

12.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 32.

13.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 33.

14.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 33 y 34.

15.- Palacios Treviño, Jorge. ob. cit. p. 35.

16.- Tena Ramírez, Felipe. ob. cit. p. 40 a 42.

CONCLUSIONES

1.- Podemos definir a los tratados, en términos--- generales, como todo acuerdo celebrado entre dos o más sujetos de Derecho Intenacional para crear, modificar o extin--- guir una relación jurídica entre ellos, que se encuentra regulada por el Derecho Internacional.

2.- Los tratados como fuente fundamental del Derecho Internacional, se encuentran regulados no solamente por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de-- 1969 y por la Convención de Viena sobre el Derecho de los--- Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o--- entre Organizaciones Internacionales de 1986, sino también,- por ciertos principios generales, a saber: pacta sunt ser--- vanda o los acuerdos deben ser respetados; res inter alios-- acta o los tratados sólo crean obligaciones entre las partes ex consensu advenit vinculum o el consentimiento es la base de la obligación jurídica; y respeto a las normas del jus co-- gens o del derecho imperativo.

3.- El Derecho Convencional está integrado por el conjunto de negocios jurídicos que celebran los sujetos de-- Derecho Internacional, los cuales pueden tener por objeto--- establecer normas de conducta general, regular una situación concreta y la manera de ejecutarlas y aplicarlas.

4.- Las Convenciones señaladas anteriormente, significan un gran avance del Derecho Convencional al recoger y

precisar gran parte de las normas consuetudinarias, sin que ello implique que éstas caigan en desuso, ya que continuarán regulando las cuestiones no contempladas en dichos ordenamientos.

5.- Como sujetos de Derecho Internacional, las Naciones ejercen sus derechos y obligaciones internacionales por medio de órganos que se encuentran señalados en el Derecho Interno de cada Estado, siendo estos el Jefe de Estado, los Secretarios o Ministros de Relaciones Exteriores y los agentes diplomáticos y consulares, teniendo el primero de ellos la máxima autoridad en las relaciones internacionales.

6.- Siendo el Secretario o Ministro de Relaciones Exteriores representante de su Estado, el cual actúa a nombre del Jefe de estado, sus privilegios e inmunidades deberán contenerse en un instrumento jurídico reconocido por la comunidad internacional, ya que a la fecha, aquéllos únicamente se encuentran basados en la cortesía y en la costumbre internacionales.

7.- La práctica de los Estados en las relaciones internacionales, ha demostrado que existe un vínculo estrecho entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno de las Naciones, tan es así, que en sus ordenamientos jurídicos se toman en cuenta las normas internacionales al regular situaciones concretas, como el derecho de los extranjeros, régimen de navegación, paso inocente por aguas territoriales etc. Así, nuestra Carta Magna en su artículo 133 otorga la misma jerarquía jurídica a la Constitución, leyes del Con---

greso y tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado; lo que revela en la práctica mexicana un fiel cumplimiento a las obligaciones derivadas del orden jurídico internacional.

8.- En materia internacional, el Presidente de la República sólo tiene las facultades y obligaciones que le señala la Constitución Política, no encontrándose en ella, disposición alguna que lo autorice a contraer compromisos internacionales sin contar con la aprobación del Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Senadores, no obstante lo cual, la práctica ha demostrado que se han celebrado un gran número de compromisos internacionales sin cumplir con dicha condición.

9.- Es conveniente que el Congreso de la Unión en uso de las facultades que le concede el artículo 73 fracción XXX en relación con el 135 de nuestra Constitución Política, faculte al Ejecutivo para contraer compromisos internacionales sin someterlos a la aprobación del Senado, con lo cual se evitaría la práctica irregular antes mencionada, además de ser necesario para satisfacerse de una mejor manera las cada vez mayores relaciones internacionales.

10.- Los compromisos internacionales que no se sujetarían a la aprobación del Senado estarían condicionados a determinadas materias, las cuales se indicaron en el presente trabajo.

B I B L I O G R A F I A

- ARNAIZ AMIGO, AURORA. Soberanía y Potestad, Tomo II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M., 1971.
- ARNAIZ AMIGO, AURORA. Ciencia del Estado. Antigua Librería-Robledo, México, 1961.
- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.
- CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- COLLIARD, CLAUDE ALBERT. Instituciones de Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- KELSEN, HANS. Teoría Pura del Derecho. U.N.A.M., México 1983.
- MENDEZ SILVA, RICARDO Y GOMEZ ROBLEDO, ALONSO. Derecho Internacional Público. U.N.A.M., 1983.
- MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial-Pax-México, 1985.
- NUÑEZ Y ESCALANTE, ROBERTO. Compendio de Derecho Internacional Público. Editorial Orión, México, 1970.
- PALACIOS TREVIÑO, JORGE. Tratados, Legislación y Práctica en México. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986.
- REUTER, PAUL. Derecho Internacional Público. Barcelona, 1984.
- ROUSSEAU, CHARLES. Derecho Internacional Público. Barcelona 1966.
- SEARA VAZQUEZ, MODESTO. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- SEPULVEDA, CESAR. Derecho Internacional. Editorial Porrúa.-S.A., México, 1980.
- SORENSEN, MAX. Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

-VERDROSS, ALFRED. Derecho Internacional Público. Editorial-
Aguilar, 1980

L E G I S L A C I O N C O N S U L T A D A

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.
- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.
- CONVENCION DE VIENA DEL 22 DE MAYO DE 1969 SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS.