



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

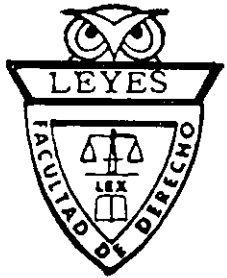
FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES REGULADOS POR LA LEY SOBRE CELEBRACION DE TRATADOS

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

L

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR. CARLOS ARELLANO GARCIA.



MEXICO, D. F.

1999.

TESIS CON
ALLA DE ORIGEN

[Handwritten signature]



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES REGULADOS POR
LA LEY SOBRE CELEBRACIÓN DE TRATADOS**

A la memoria de mi abuela, la señora Ofelia Cano Garfias, mujer integra a quien la vida no me permitió devolverle todo lo que recibí de su regazo.

A mi abuelo, el señor José Erazo Velio Mejía, con cariño y respeto por ser ejemplo de sabiduría, valor y honestidad.

A mis padres, Teresita Pérez Bedolla y José Arturo Erazo Cano y a mis hermanos Miroslava y José Erazo Pérez, por todos los momentos de amor y dicha compartidos.

Al Doctor Carlos Arellano García, como un sencillo tributo por ser un jurista destacado y hombre ejemplar.

A Mónica Bórquez Acosta con admiración por ser una extraordinaria mujer que cree en la humanidad y por su gran capacidad de dar a los demás.

Al Doctor Ricardo Winckelmann, con gratitud por ser una luz en un camino que se había tornado oscuro y difícil de andar.

A Francisco Mora y a Jorge Carmona, por su amistad y apoyo incondicional.

A la Fundación Lorena Alejandra Gallardo por haberme brindado el honor de pertenecer a ella, por toda su ayuda y por su convicción de que los jóvenes que sean mejores profesionistas, construirán un México mejor. Especialmente a la Señora Julienne Gallardo, por las esperanzas que depositó afectuosamente en mí.

ÍNDICE

Introducción.....	11
-------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DE LOS ACUERDOS ENTRE ESTADOS

1. Constitución de Cádiz.....	15
2. Constitución de Apatzingán de 1814.....	17
3. Constitución de 1824.....	18
4. Bases Constitucionales de 1836.....	22
5. Bases Orgánicas de 1843.....	24
6. Constitución de 1857.....	28
7. Constituyente de Querétaro.....	36

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA LEGISLATIVA

1. Legislación administrativa.....	41
2. Legislación relativa al Servicio Exterior Mexicano.....	52

CAPÍTULO TERCERO

CONCEPTOS

1. Concepto de Estado.....	69
2. Concepto de organización internacional.....	72
3. Concepto de tratado.....	75
4. Concepto de convenio interestatal.....	82
5. Concepto de gobierno.....	83
6. Concepto de funcionario público.....	85

5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	163
6. Legislación burocrática	169
7. Ley sobre Celebración de Tratados	171

CAPÍTULO SEXTO

LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE TRATADOS

1. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969	177
2. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986	187

CAPÍTULO SÉPTIMO

ESTUDIO PARTICULAR DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

1. Exposición de motivos de la Ley sobre Celebración de Tratados	195
2. Dictamen de comisiones en la cámara de origen	196
3. Diario de debates en la cámara de origen	199
4. Dictamen de comisiones en la cámara revisora	204
5. Diario de debates en la cámara revisora	209
6. Análisis de las presuntas ventajas de los acuerdos interinstitucionales . .	216
7. Peligros y desventajas de los acuerdos interinstitucionales	218
8. Fines de los acuerdos interinstitucionales	219
9. Sujetos de los acuerdos interinstitucionales	219
10. Anticonstitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales	220
11. Opinión personal	220

CAPÍTULO OCTAVO

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

1. Estados Unidos	223
2. Argentina	231
Conclusiones	241
Bibliografía	245

INTRODUCCIÓN

El 2 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Celebración de Tratados, promulgada el 23 de diciembre de 1991. Esta ley crea los “acuerdos interinstitucionales”, a los que en su artículo 2º, fracción II define como: “...el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

Ante la presencia de estos acuerdos nos surgieron diversas interrogantes que hemos tratado de resolver en el desarrollo del presente trabajo. Nos preguntamos ¿los acuerdos interinstitucionales son tratados internacionales? ¿las diversas Constituciones que han regido en México autorizaron la celebración de acuerdos semejantes? ¿la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente autoriza su celebración? ¿son anticonstitucionales? ¿sólo generan derechos y obligaciones para las instituciones cuyos titulares los negocian y firman? ¿cuáles son los riesgos de su incumplimiento?

En el capítulo primero titulado “Evolución histórica de los acuerdos entre Estados”, hemos realizado un estudio y análisis de los preceptos de cada una de las leyes supremas que han regido en México, relativos a las relaciones con otros Estados, a fin de determinar si autorizaban la concertación de compromisos internacionales sin la aprobación parlamentaria; así como las atribuciones que se otorgaron en esta materia a los órganos ejecutivo y legislativo.

También investigamos en la obra editada por el Senado de la República y que se denomina *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, si se habían asumido compromisos por el Estado mexicano con otros Estados sin someterlos a la aprobación del Congreso, cuando éste era unicameral, o del Senado, después de 1874; situación que comprobamos y que nos ocupamos de exponer en este apartado.

El capítulo segundo se denomina “Evolución legislativa”. Su desarrollo lo dividimos en dos secciones, a saber: legislación administrativa y legislación relativa al servicio exterior. Por lo que respecta a la primera de ellas, exponemos las atribuciones relativas a los tratados internacionales que se han conferido a la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir del 8 de noviembre de 1821, momento en el que nació como Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. Asimismo, realizamos un estudio de las facultades que se han otorgado a las dependencias públicas de la Administración pública Federal para negociar o gestionar acuerdos con organismos públicos extranjeros, a partir de la Ley de Secretarías de Estado de 14 de abril de 1917, hasta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958.

En cuanto al segundo apartado, explicamos la evolución del Servicio Exterior Mexicano a partir de 1934 hasta la fecha, y exponemos las atribuciones que se les confieren a los miembros del mencionado servicio acerca de las relaciones con otros Estados u organismos internacionales; así como las relativas a la negociación, adopción, suscripción, etcétera, de tratados u otros compromisos internacionales.

En el capítulo tercero, llamado “Conceptos”, exponemos las definiciones gramaticales y las enunciadas por los especialistas acerca de los vocablos Estado, organismo internacional, tratado, convenio interestatal, gobierno, funcionario público, administración centralizada, administración descentralizada, acuerdo, acuerdo interinstitucional, los diferentes tipos de tratados internacionales y de acuerdos, los elementos del acuerdo interinstitucional, así como los conceptos de la responsabilidad del Estado por actos de funcionarios y por actos de entidades federativas.

Del estudio realizado en este capítulo nos encontramos en posibilidad de sostener que un acuerdo interinstitucional es un tratado y que su incumplimiento podría generar responsabilidad internacional para el Estado mexicano.

Los puntos de vista de los especialistas, tanto extranjeros como mexicanos, respecto de los acuerdos internacionales que no son sometidos a la aprobación parlamentaria, a los que algunos autores han denominado “acuerdos en forma simplificada”, y que presentan el fenómeno llamado “ratificaciones imperfectas”, son expuestos en el capítulo cuarto. Vale la pena adelantar que la mayoría de ellos coincide en considerarlos como tratados.

Así también, hemos extraído los preceptos aplicables a los acuerdos interinstitucionales contenidos en la legislación mexicana: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Código Civil, Código Penal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Legislación Burocrática y Ley sobre Celebración de Tratados. Por lo que

se refiere a la Carta Magna, comprobamos la anticonstitucionalidad de los mencionados acuerdos. El Código Penal, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y la Ley Burocrática señalan algunos lineamientos que deben ser acatados por los servidores públicos que negocien y firmen esta clase de acuerdos internacionales. También analizamos la Ley sobre Celebración de Tratados que crea esta figura jurídica.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratado entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, son analizadas en el capítulo sexto. Del estudio realizado a la Convención de Viena de 1969 constatamos que la Ley sobre Celebración de Tratados no es congruente con ella, y que en algunos de sus preceptos contempla la figura de los acuerdos en forma simplificada (artículos 12 y 13).

Sin embargo, la definición de tratado que enuncia en su artículo 2.1 es muy claro al expresar que se considerará como tal a cualquier acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional "...cualquiera que sea su denominación particular."

En ambas convenciones se reconoce la personalidad y capacidad de los Estados y de las organizaciones internacionales para celebrar tratados, pero no a otros sujetos u organismos.

En el capítulo séptimo exponemos los comentarios que pronunciaron los diputados y senadores en favor y en contra de la figura que nos ocupa, durante el proceso legislativo para la discusión y aprobación de la Ley sobre Celebración de Tratados. Y si bien es cierto que se indicaron con claridad algunas ventajas que representa la celebración de los referidos acuerdos, también lo es que se mencionaron algunos riesgos que deberían considerarse y regularse de manera adecuada.

En el capítulo octavo se explica la presencia de acuerdos semejantes en los Estados Unidos y en Argentina. En el primero de ellos han sido denominados "convenios ejecutivos" y en el segundo, "tratados ejecutivos", entre otras denominaciones asignadas por la doctrina. A pesar de que este tipo de compromisos se asumen en la práctica de ambos países, los especialistas y los órganos legislativos han señalado sus inconvenientes y la necesidad de ser cuidadosos en su celebración.

Antes de finalizar, es importante manifestar que esperamos que este trabajo no se entienda como una oposición al surgimiento de figuras jurídicas nuevas que sirvan para cumplir mejor determinados fines, sin embargo tampoco podemos omitir considerar sus riesgos y la necesidad de ser cuidadosos en su reglamentación por las consecuencias que puedan ocasionar. Es importante que los legisladores estudien un poco más las repercusiones de todas las leyes que aprueben.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DE LOS ACUERDOS ENTRE ESTADOS

SUMARIO: 1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812. 2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814. 3. CONSTITUCIÓN DE 1824. 4. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836. 5. BASES ORGÁNICAS DE 1843. 6. CONSTITUCIÓN DE 1857. 7. CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO.

En el presente capítulo exponemos las atribuciones conferidas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo por los diversos textos constitucionales que han regido en nuestro país, acerca de la negociación, celebración, aprobación y ratificación de los tratados y demás compromisos internacionales.

Así también analizamos la terminología empleada en cada una de las Constituciones, para designar los actos por los cuales eran contraídos derechos y obligaciones con otros Estados, a fin de determinar si se autorizaba la celebración de convenios ejecutivos o de algún compromiso internacional sin la aprobación legislativa. Posteriormente indicamos los tratados, convenios, convenciones o protocolos celebrados por el Estado mexicano sin acatar los ordenamientos constitucionales.

1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

En 1808, España perdió su imperio colonial y fue invadida por los ejércitos franceses, se le obligó a entregar las arcas nacionales y el territorio a Napoleón Bonaparte .

Con el fin de no acatar los deseos imperialistas del mencionado personaje, el 1º de enero de 1811, las Cortes aprobaron un Decreto en el que declararon que no

reconocerían validez a todo acto, tratado, convenio o transacción que hubiera sido otorgado por el rey, mientras permaneciera en estado de opresión y cautivo.¹

Para detener la descomposición social, las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación española expidieron la Constitución Monárquica de España el 18 de marzo de 1812, que fue jurada solemnemente en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año. Fue abolida mediante Decreto de 4 de mayo de 1814, firmado por Fernando VII, quien restauró el absolutismo.

En esta época en España rigió una monarquía constitucional, se concibió al pueblo como titular del poder y al monarca como depositario de éste. Las funciones legislativas eran desempeñadas por las Cortes y las jurisdiccionales, por los Tribunales. Los principios aludidos también prevalecieron en la Nueva España.

De acuerdo con este ordenamiento constitucional, en materia de celebración de tratados con otras potencias extranjeras, las Cortes estaban facultadas para aprobar antes de su ratificación, los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Así lo disponía el artículo 131, fracción séptima.²

Por lo que respecta al Rey, era competente para dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias. Esta facultad encontraba su fundamento en el artículo 171, fracción décima.³

Resulta relevante mencionar que debido a la influencia de las ideas plasmadas en *El Contrato Social* de Juan Jacobo Rousseau y en la obra *Del Espíritu de Las Leyes* de Carlos Luis de Secondant, Barón de Montesquieu, las cuales sostuvieron la conveniencia de que el poder del monarca no fuera omnímodo, en el artículo 172, fracciones quinta y sexta del documento que nos ocupa, se incluyeron algunas restricciones de la autoridad del Rey. Tales limitaciones consistían en la prohibición de hacer alianza ofensiva o tratado especial con alguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes. Tampoco le estaba permitido obligarse mediante tratados a dar subsidios a potencias extranjeras sin el consentimiento de éstas.⁴

¹ Textualmente el decreto señalaba lo siguiente: Las Cortes "... declaran que no reconocerán, antes bien tendrán y tienen por nulo, y de ningún valor ni efecto, todo acto, tratado, convenio, transacción de cualquiera clase y naturaleza que hayan sido o fueren otorgados por el rey, mientras permanezca en el estado de opresión y falta de libertad en que se halla, ya se verifique su otorgamiento en el país enemigo, o ya dentro de España, siempre que en este caso se halle su real persona rodeada de armas, o bajo el influjo directo o indirecto del usurpador de su corona..." Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LIII Legislatura. *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Tomo II, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1985, pp. 354.

² Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*. 18a. ed. Edit. Porrúa, México, 1994, pp. 75.

³ *Ibidem*, pp. 80-81.

⁴ *Ibidem*, pp. 81-82.

A su vez, el Consejo de Estado también tenía facultades en esta materia, según se infiere de la lectura del artículo 236, el cual enunciaba: “El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oír su dictamen en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.”⁵

Como podemos apreciar, en esta época histórica el texto constitucional sólo emplea la palabra “tratados” y alude a diversas materias sobre las que versaban, tales como: alianza ofensiva, subsidios, especiales y especiales de comercio.

Es menester señalar que, a pesar de no estar configurado aún como Estado, en opinión de Luis Miguel Díaz, la lucha armada de 1810 marca el inicio de la práctica internacionalista de México. No obstante, en un sentido estricto, se considera que surge a partir de su vida independiente.⁶

2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

El 6 de noviembre de 1813, el Congreso de Anáhuac, conocido como Congreso de Chilpancingo, expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se afirmó la disolución del vínculo de dependencia de España.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán, fue expedido por el Congreso el 22 de octubre de 1814.

En materia de celebración de tratados que es la que ocupa nuestra atención en el presente trabajo, este instrumento constitucional otorgó facultades al Supremo Gobierno y al Supremo Congreso.

Al primero de ellos, se le facultó en el artículo 159 para: “...Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras... correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos (con carácter de embajadores plenipotenciarios)...; los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso.”⁷

Al órgano legislativo le correspondió, de acuerdo a lo enunciado en el artículo 108, “Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponer-

⁵ *Ibidem*, pp. 88.

⁶ *Historia de las Relaciones Internacionales*. (Resumen) Edit. Porrúa, México, 1983, pp. 1.

⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 48.

se 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”.⁸

Acerca del contenido de los artículos 108 y 159, Jorge Palacios Treviño considera acertada la participación que se dió al Poder Legislativo en la conclusión de los tratados y apropiado el lenguaje empleado al señalar que “el Congreso aprueba” y “el Ejecutivo ratifica”, y añade que: “Lamentablemente... esta redacción no se conservó en textos constitucionales posteriores.”⁹

En esta etapa encontramos plasmados los primeros principios internacionalistas que México ha sostenido. Por ejemplo, en la primera Acta de Independencia del 6 de noviembre de 1813 y en la Constitución de 1814 se consagró el principio de la soberanía nacional.¹⁰

El artículo 9º de la Constitución de 1814 expresaba: “Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente deber ser obligado por las armas a *respetar el derecho convencional de las naciones*.”¹¹

En la Segunda Acta de Independencia se reconoció la obligatoriedad del Derecho Internacional.¹²

En este documento constitucional, al igual que en el anterior, sólo se utiliza el vocablo “tratado”. En cuanto a su ámbito material de validez, se mencionaban las siguientes dos materias: de alianza y de comercio.

Esta Constitución no tuvo vigencia, puesto que “Las tribulaciones de la lucha cada vez más aguda entre los insurgentes y los realistas, impidieron que el Código Político, tan penosamente redactado y tan felizmente concebido, pudiera aplicarse”.¹³

3. CONSTITUCIÓN DE 1824

El 27 de septiembre de 1821, México se convirtió en un país independiente y soberano, por lo cual a partir de entonces está dotado de personalidad jurídica,

⁸ *Ibidem*, pp. 43.

⁹ *Tratados: Legislación y Práctica en México*. 2a. ed., Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992, pp. 32.

¹⁰ Luis Miguel Díaz, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional 1812-1842. T. I, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1978, pp. 422.

característica que le permite celebrar tratados y todo tipo de acuerdos con otros Estados.

Con esta Constitución apareció históricamente el Estado mexicano, ya que lo organizó normativamente, con estructuras políticas y sociales. Esta Ley Suprema se inspiró en los principios jurídicos y políticos de la Constitución Norteamericana.¹⁴

En su artículo 5º se declaró categóricamente que la forma de gobierno era la república representativa popular federal.

En cuanto a las relaciones internacionales, el artículo 13 fracciones I, X, y XVII establecían que el Congreso General estaba facultado para:

a) Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

b) Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

c) Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquiera otra que celebre el poder ejecutivo.

Y en el ámbito internacional en el artículo 50, fracciones XI a la XIII, también se señalaron facultades exclusivas al órgano legislativo, a saber:

- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras.
- Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.
- Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebrara el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.¹⁵

¹⁴ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*. 8a. ed., Edit. Porrúa, México, 1991, pp. 89.

¹⁵ En relación con la fracción XII del artículo 50, el maestro Martínez Báez indica que esta facultad del Congreso "... al discutirse en la sesión del 1º de enero de 1824...no se admitió la adición propuesta por el diputado yucateco, Manuel Crescencio Rejón, para que se pusiera después de la palabra 'aprobar', las de 'reprobar o modificar'". Por lo antes expuesto, en opinión del referido autor el órgano legislativo sólo puede aprobar o negar los acuerdos internacionales mas no modificarlos", citado por Carlos Bernal, "Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional" en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 12, México, 1980, pp. 40.

Sobre el contenido de esta fracción, Jorge Palacios Treviño manifiesta que el legislador tuvo cuidado en que ningún tratado que celebrara el presidente de la República escapara a la aprobación del Congreso General, puesto que incluyó la frase "y cualesquiera otros". También hace notar que para negar la ratificación a un tratado era necesaria la aprobación del Congreso y agrega que en la actualidad "...queda al arbitrio del Ejecutivo ratificar o no un tratado que se hubiese concluido e incluso apro-

Las atribuciones del Presidente en la materia que nos ocupa, estuvieron precisadas en el artículo 110, fracciones XIII¹⁶ y XIV, las cuales indicaban que estaba en posibilidad de “Celebrar concordatos con la Silla Apostólica...”, claro está que de conformidad con las instrucciones que para tal efecto emitiera el Congreso General, de conformidad con el artículo 50, fracción XII; y “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.” Esta última se relaciona con el artículo 16, fracción I, antes transcrito.¹⁷

Expuesto lo anterior, observamos que esta ley suprema mencionaba las palabras “tratados” y “concordatos”. Por lo que se refiere a su ámbito material de validez, éste es más amplio en relación con el autorizado por las Constituciones anteriores, ya que en este periodo histórico eran objeto de los tratados: los asuntos de paz, alianza, amistad, federación, neutralidad armada, tregua y comercio. Además, los artículos 16, fracción XI y 110, fracción XIV, autorizaban la celebración de “cualesquiera otros” tratados.

Acerca de las atribuciones de los órganos ejecutivo y legislativo antes enunciadas, Carlos Bernal comenta que “... nos revela(n) la adopción de un sistema muy distinto del imaginado en 1814 que fue siguiendo el modelo norteamericano, tanto por el gran prestigio de las instituciones políticas del país vecino, como por la creencia de la prosperidad de aquella joven república que en gran parte se debía a su Ley fundamental.”

Los artículos 29 y 162, fracción IV, son el antecedente del artículo 117 de nuestra actual Carta Magna. Estos preceptos prohibían a los Estados integrantes de la federación entrar en transacción o contrato con potencias extranjeras, y es una limitación lógica a la competencia de los Estados, derivada de la naturaleza misma de la forma de Estado Federal.

Una obligación de los Estados integrantes de la federación, de conformidad con el artículo 161, fracción III, consistió en “...guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicie-

bado por el Senado..”, ya que no existe disposición que prevea esta situación. *Tratados: Legislación y Práctica en México*. 2a. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986, pp. 50.

¹⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 157.

¹⁷ Carlos Bernal nos informa que la facultad contenida en la fracción XIV del artículo 110, estaba prevista en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, que establecía que el cuerpo ejecutivo podía “dirigir las negociaciones diplomáticas y comerciales con parecer del mismo Senado y dando también cuenta al Congreso”, *op. cit.*, pp. 43.

ren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.” Este precepto es el antecedente del actual artículo 133 de nuestra Ley Suprema.

En relación con este precepto, el internacionalista mexicano César Sepúlveda comenta que fue bien recibido y que se trataba de una disposición rara, pues no había anteriormente una norma que ordenara la supremacía de los tratados.¹⁸

Es necesario agregar que el artículo 49, fracción I reflejó la importancia que se confirió a las relaciones internacionales, puesto que expresaba que las leyes y decretos que emanaran del Congreso General tendrían por objeto proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

En esta época, la política exterior de México estuvo orientada por los siguientes postulados: respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos y de la soberanía nacional, abolición de la esclavitud y la no ingerencia en los asuntos internos del país.¹⁹

Además se celebró el primer tratado internacional con Colombia, llamado “Tratado de Unión, Liga y Confederación”.²⁰

De igual manera, se celebraron posteriormente tratados de amistad, navegación y comercio con Gran Bretaña, Países Bajos, Hannover, Dinamarca, Prusia, Chile, Estados Unidos de América, Sajonia, Ciudades Anseáticas y Perú.²¹

En opinión de Luis Miguel Díaz, estos tratados se celebraron durante la administración de Guadalupe Victoria con el fin de “contrapesar la creciente influencia estadounidense” y de diversificar las relaciones comerciales.²²

En la compilación de tratados y convenios ejecutivos celebrados por nuestro país, realizada por el Senado de la República, se mencionan dos instrumentos respecto de los cuales no se precisa si fueron aprobados por el Congreso:

a) El Convenio celebrado con Colombia, firmado en cumplimiento de los artículos 4º y 5º del Tratado de la Unión, Liga y Confederación, en la Ciudad de México, el 3 de octubre de 1823. No fue sujeto a ratificación²³; y

b) El Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, celebrado con Prusia y firmado en la Ciudad de México el 3 de octubre de 1823.²⁴

¹⁸ *Derecho Internacional*. 12a. ed., Edit. Porrúa, México, 1981, pp. 76.

¹⁹ Luis Miguel Díaz, *op. cit.*, pp. 5-8.

²⁰ Firmado en la Ciudad de México el 3 de octubre de 1823, aprobado por el Congreso por decreto del 2 de diciembre de 1823, ratificado por México el 2 de diciembre de 1823, ratificado por Colombia el 30 de junio de 1824 y promulgado por Decreto el 20 de septiembre de 1825. Senado de la República. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*. T. I, México, 1972, pp. 2.

²¹ *Ibidem*, pp. 527-528.

²² *Op. cit.*, pp. 7.

²³ Senado de la República, *op. cit.*, t. I, pp. 13.

²⁴ *Ibidem*, pp. 63.

Nos percatamos que durante esta época se celebraron tratados y convenios, es decir, con el nombre de “convenios” se contrajeron derechos y obligaciones con otros Estados, aún cuando esta palabra no se mencionaba por algún precepto de la Constitución de 1824. Es menester resaltar que el instrumento internacional así denominado no fue sometido a la aprobación del Congreso para su posterior ratificación.

4. CONSTITUCIÓN DE 1836

Mediante el Tratado Definitivo de Paz y Amistad, suscrito por México y España en 1836, nuestro país adquirió los compromisos de la España metropolitana, es decir, tuvo verificativo una subrogación de derechos y obligaciones.²⁵

Las Bases Constitucionales de 1836 establecieron un sistema gubernativo republicano, representativo, popular y centralista.

En cuanto a las facultades para la celebración de instrumentos internacionales con otros Estados, éstas fueron distribuidas entre el Congreso General y el Presidente de la República.

Al Presidente de la República le correspondía, según lo dispuesto por el artículo 17, fracciones XIX y XX de la Cuarta Ley Constitucional, “Celebrar concordatos con la Silla Apostólica, arreglado a las bases que le dicte el Congreso” y “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándose a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.”²⁶

De conformidad con el artículo 44, fracciones VIII y IX de la Tercera Ley Constitucional, al Congreso General le correspondía: “Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica; y “Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz...”²⁷

Ante la salida del presidente Bustamante a campaña, Santa Ana fue designado para ocupar la presidencia en enero de 1839. El 15 de junio presentó una iniciativa de reformas a la Constitución ante el Consejo de Gobierno. Dicha iniciativa fue aprobada por las cámaras en septiembre y, el 9 de noviembre, el Supremo Poder Conservador emitió un Dictamen, por el cual autorizó las reformas, siendo publicado por el ejecutivo el 11 de noviembre de 1839.

²⁵ Firmado en la Ciudad de Madrid el 28 de diciembre de 1836, promulgado por decreto el 28 de febrero de 1838. Senado de la República, *op. cit.*, pp. 129.

²⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 226-227.

²⁷ *Ibidem*, pp. 219.

Con respecto a estas reformas, nos interesan los artículos 63, fracciones VIII y IX; y el artículo 94, fracciones XV y XVI.²⁸ El mencionado en primer término expresaba que el Congreso Nacional estaba facultado para “Aprobar o reprobado tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica”; así como “Decretar la guerra, aprobar o reprobado los convenios de paz...”

La disposición mencionada en segundo término facultaba al Presidente de la República para “Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de la ratificación, “Celebrar concordatos con la Silla Apostólica, arreglándose a las bases que le diere el Congreso.”

Esta época se caracterizó por acontecimientos que convulsionaron la tranquilidad nacional, tales como la declaración de independencia de Texas; la rebelión de Zacatecas contra el centro; de 1837 a 1843 Yucatán se separó del país; Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila proclamaron la República de Río Grande; Francia presentó reclamaciones contra el gobierno mexicano; el 6 de abril de 1838 Francia invadió el territorio nacional; y se estableció una Convención de Reclamaciones que obligó a México al pago de una cantidad muy superior a la que adeudaba.²⁹

Por lo que se refiere a la actividad convencional internacional de nuestro país, se celebraron los siguientes tratados:

- Tratados de Puerto Velasco, en los que se estipuló que la frontera de Texas no rebasaría el río Bravo.

- Tratado Definitivo de Paz y Amistad con España, firmado en la Ciudad de Madrid el 28 de diciembre de 1836, no se indica si fue aprobado por el Congreso, pero fue ratificado por los Estados Unidos Mexicanos el 3 de mayo de 1837 y por España el 14 de noviembre del mismo año. Promulgados por decreto el 28 de febrero de 1838.³⁰

- El Tratado de Paz y Amistad Perpetua, celebrado con Francia en 1839. Aprobado por el Congreso Nacional.

- La Convención sobre Reclamaciones celebrada con Francia, firmada en la Ciudad de Veracruz el 9 de marzo de 1839, promulgada por Decreto el 27 de febrero de 1840. Aprobado por el Congreso Nacional.³¹

²⁸ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 263 y 271.

²⁹ Luis Miguel Díaz, *op. cit.*, pp. 10.

³⁰ Senado de la República, *op. cit.*, T. 1, pp. 129.

³¹ *Ibidem*, pp. 143.

- La Convención para el Arreglo de Reclamaciones de Ciudadanos de los Estados Unidos de América contra el Gobierno de la República Mexicana, firmada en la ciudad de Washington, el 11 de abril de 1839, promulgada por Decreto del 2 de junio de 1840. Aprobado por el Congreso Nacional.³²

Observamos que este texto constitucional autorizaba la celebración de tratados sobre paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada; y a los que trataban sobre la paz, los denominó "tratados" o "convenios" indistintamente.³³

Carlos Bernal apunta que: "En México, desde el año de 1836, con motivo de la celebración del Tratado Definitivo de Paz y Amistad con España, y en los Estados Unidos desde el año de 1817, el Poder Ejecutivo ha hecho uso de convenios ejecutivos."³⁴

5. BASES ORGÁNICAS DE 1843

Esta Constitución declara en su artículo 1º que la forma de gobierno del país era la República representativa popular.³⁵

Al igual que en los documentos constitucionales aludidos en párrafos anteriores, las facultades en materia de negociaciones diplomáticas y celebración de tratados o convenios internacionales estaban distribuidas al titular del Poder Ejecutivo y al órgano legislativo.

Las facultades del Congreso en este campo, de conformidad con el artículo 66, fracciones IX a la XI, eran las siguientes:

- Aprobar toda clase de tratados que celebrara el Ejecutivo con potencias extranjeras.³⁶

³² *Ibidem*, pp. 147.

³³ Véase artículo 17, fracción XX y artículo 44, fracción IX de la Tercera Ley Constitucional.

³⁴ *Op. cit.*, pp. 43 y 47.

³⁵ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 406.

³⁶ Respecto a esta facultad contenida en la fracción IX del artículo 66, que otorgaba al Senado la facultad de 'aprobar' los tratados celebrados por el Ejecutivo; correspondía al artículo 70 fracción VII del proyecto del Constituyente de 1842, y hablaba de "aprobar o reprobar", frase que concedía mayores atribuciones al Congreso. Decía textualmente: "Aprobar o reprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras, y señalar para ellos anticipadamente las bases, cuando fuere conveniente, por calificación del mismo congreso."

El equivalente del artículo 66, fracción XI, lo fue el artículo 70, fracción X del proyecto del Constituyente de 1842, el cual también establecía una facultad más amplia, pues indicaba "Decretar la guerra, aprobar o reprobar los convenios de paz..." Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842*. Edit. UNAM, México, 1986, pp. 156.

- Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la Silla Apostólica.³⁷

- Aprobar los convenios y tratados de paz.³⁸

El Presidente, a su vez, en cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 87, fracciones I y XVI a la XVIII, estaba obligado a:

- Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de personas sin distinción alguna.

- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del congreso antes de su ratificación.

- Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.

- Celebrar concordatos con la Silla Apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso.³⁹

Este código político hablaba de “tratados “ y “convenios” para referirse a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano. El ámbito material de validez previsto en este ordenamiento se circunscribió a las mismas materias a que hizo mención la Constitución de 1836.

Cecilia Noriega Elío comenta que en este documento constitucional se nota un predominio del titular del Poder Ejecutivo, puesto que el artículo 103 decía: “El presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros en la junta es libre para resolver lo que le parezca.”⁴⁰

El periodo durante el que tuvieron vigencia las Bases de Organización Política de la República Mexicana, también se caracterizó por acontecimientos importantes que atentaron contra la paz nacional. Así, por ejemplo, tuvo lugar la guerra con Estados Unidos de Norteamérica (1846 a 1848).

En 1848 se celebró al Tratado de Guadalupe Hidalgo por el que nuestro país perdió más de la mitad de su territorio y que no fue aprobado por el Congreso.

Además continuaron los movimientos separatistas de algunos Estados de la República inconformes con el régimen centralista. Yucatán se declaró neutral en el conflicto y estaba representado por agentes diplomáticos que se encontraban en Washington.⁴¹

El 30 de diciembre de 1853 se celebró el Tratado de la Mesilla o de Gadsden, siendo Presidente Antonio López de Santa Ana.

³⁷ Cecilia Noriega Elío señala que el clero se opuso a esta facultad del Congreso. *Ibidem*, pp. 104.

³⁸ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 414-415.

³⁹ *Ibidem*, pp. 417-418.

⁴⁰ *Op. cit.*, pp. 154.

⁴¹ Luis Miguel Díaz, *op. cit.*, pp. 10-11.

Respecto a la gestación de nuevos principios internacionales que habrían de sustentar la política exterior de México, surgió el *principio de la no intervención*.

En esta etapa también ocurrieron fuertes pugnas entre liberales y conservadores, el poder cambiaba de manos de uno a otro sector y pactaban acuerdos diplomáticos que transgredían la soberanía nacional. Tal fue el caso del Tratado McLane Ocampo que concedió el derecho de tránsito a perpetuidad por el Istmo de Tehuantepec.⁴² A su vez, el gobierno conservador presidido por el general Miramón, pactó con España el Tratado Mon-Almonte, a través del cual se acordó la indemnización a los deudores de los súbditos españoles asesinados, sin haberse demostrado la responsabilidad del gobierno mexicano.

Tiempo después, Benito Juárez desconoció el Tratado Mon-Almonte, razón por la que se interrumpieron las relaciones entre México y España; Francia e Inglaterra presentaron reclamaciones; el gobierno mexicano se encontraba en quiebra y suspendió los pagos a ingleses, franceses y españoles, ante lo cual se dió una ruptura de relaciones diplomáticas con Francia e Inglaterra.⁴³

En relación a esta difícil e inestable situación, Cecilia Noriega Elío expresa que: "...Cambió el estilo de las relaciones dadas en el interior y se desestabilizaron las del exterior pero, sobre todo, se fortaleció el grupo ligado a los intereses comerciales de Inglaterra. Así pues, en la medida en que se garantizara la posibilidad del flujo comercial de y hacia el extranjero sobreviviría y se fortalecería el grupo que ya se consideraba gobernante...En primer lugar, este grupo estaría formado por los sectores comercial y militar."⁴⁴

De acuerdo con los datos proporcionados por Carlos Bernal en su interesante artículo llamado "Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional", desde la Independencia Nacional hasta 1856, México había firmado y ratificado pocos acuerdos internacionales. Fueron designados como "tratados" hasta 1839, no obstante, a partir de esta fecha los acuerdos celebrados con España y Gran Bretaña no fueron sometidos a la aprobación del Congreso y recibieron el nombre de convenciones.⁴⁵

Después de hacer una revisión a la obra *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México* realizada por el Senado de la República, nos percatamos

⁴² Genaro McGregor dijo que "...el Presidente Arista (1851-1853) no mandó al Congreso el tratado de Tehuantepec ya que consideraba que la opinión pública era contraria y creyó 'que debe temerse en el Congreso una fuerte oposición si el tratado se sometiese a su consideración inmediatamente.'" Citado por Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 49.

⁴³ Luis Miguel Díaz, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁴⁴ Cecilia Noriega Elío, *op. cit.*, pp. 18.

⁴⁵ *Op. cit.* pp. 44.

mos de que en esta época se celebraron no sólo convenciones, sino también tratados que únicamente fueron aprobados por el Poder Ejecutivo y otros en los que no se precisa si fueron aprobados por el Congreso.

Fueron aprobados únicamente por el Poder Ejecutivo:

- El Tratado de Amistad, Navegación y Comercio celebrado con Austria, firmado en la ciudad de Londres el 30 de julio de 1842. El canje de instrumentos de ratificación se efectuó el 8 de agosto de 1843, promulgado por Decreto del 13 de diciembre de 1843.

- La Convención para mejor asegurar el pago de Reclamaciones en virtud del Convenio del 11 de abril de 1839, celebrada con los Estados Unidos de América. Firmada en la ciudad de México el 30 de enero de 1843. El canje de los instrumentos de ratificación se efectuó el 29 de marzo de 1843. Publicada en el Diario del Gobierno de la República Mexicana el 10 de julio de 1844.

- El Tratado sobre Límites celebrado con los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de México el 30 de diciembre de 1853, ratificado por los Estados Unidos Mexicanos el 31 de mayo de 1854, ratificado por los Estados Unidos de América el 29 de junio de 1854, promulgado por Decreto del 20 de julio de 1854. No fue sometido a la aprobación del Congreso y fue ratificado por ambos países.⁴⁶

No se indica si fueron aprobados por el Congreso:⁴⁷

- El Convenio sobre Pago de Reclamaciones de Súbditos Británicos contra el Gobierno Mexicano, firmado en la Ciudad de México el 15 de octubre de 1842, no se sujetó a ratificación.

- El Convenio sobre el Pago de Indemnización a las Misiones de Filipinas, celebrado con España, firmado en la Ciudad de México el 7 de noviembre de 1844, no se sujetó a ratificación.

- El Convenio celebrado con España sobre el Pago de Reclamaciones Españolas, firmado en la Ciudad de México el 17 de julio de 1847, no se sujetó a ratificación.

- El Convenio para la Suspensión Provisional de las Hostilidades, celebrado con los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de México el 29 de febrero de 1848. Fue concluido en cumplimiento del Tratado de Guadalupe Hidalgo y ratificado por ambos países.

- El Convenio sobre Reclamaciones Españolas, firmado en la ciudad de México el 14 de noviembre de 1851. No se sujetó a ratificación.

- El Convenio sobre Reclamaciones celebrado con Gran Bretaña, firmado en la Ciudad de México el 4 de diciembre de 1851. No se sujetó a ratificación.

⁴⁶ Senado de la República, *op. cit.*, pp. 173-281.

⁴⁷ Senado de la República, *op. cit.*, pp. 185, 195, 233, 241, 247, 251, 267.

- El Convenio para la Liquidación de los Créditos que pertenecieron a los Misioneros Dominicanos, firmado en la ciudad de México el 6 de diciembre de 1851. No se sujetó a ratificación.

- El Convenio que modifica el de 14 de noviembre de 1851, sobre Reclamaciones Españolas, firmado en la Ciudad de México el 12 de noviembre de 1853. Fue ratificado por ambos países.

- El Tratado de Amistad, Navegación y Comercio celebrado con los Estados Alemanes, firmado en la Ciudad de México el 10 de julio de 1855. Ratificado por México.

- El Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado con Cerdeña y por los Reinos que integraban los Estados Alemanes firmado en la Ciudad de México el 1º de agosto de 1855. Fue ratificado por ambos Estados.

6. CONSTITUCIÓN DE 1857

En esta Constitución encontramos preceptos que aluden a los tratados y a otros instrumentos internacionales.

Así el artículo 15 prohibió la celebración de “tratados” para la extradición de reos políticos y de los delincuentes del orden común que hubiesen tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; tampoco permitió la celebración de “convenios y tratados” en virtud de los que se alteraran las garantías y derechos que esta ley suprema otorgara al hombre y al ciudadano.⁴⁸

Esta disposición fue discutida en la sesión del 18 de julio de 1856 y aprobada por unanimidad de los ochenta diputados presentes. Se agregó la palabra “convenios” a propuesta de Don Francisco Zarco, quien sostuvo en forma contundente que “... la experiencia enseña que tratados que se celebran con precipitación y se discuten de la misma suerte, suelen producir graves alteraciones en los derechos civiles y políticos de los ciudadanos de un país. Por eso eminentes autores de derecho internacional recomiendan a los negociadores que se abstengan de aceptar estipulaciones que modifiquen las leyes de la nación que representan... Las grandes potencias tienden generalmente a influir en los negocios de los países débiles... En virtud de un tratado pueden, pues, perderse ciertos derechos políticos o perderse otras libertades, como la de comercio, la de tránsito, etcétera.”⁴⁹

⁴⁸ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 608.

⁴⁹ *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Antecedentes y Evolución de los Artículos 1o. al 15 Constitucionales. T. III, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1949, pp. 769.

La enumeración de las materias que podían ser objeto de los tratados que hizo el Congreso Constituyente no fue enunciativa ni limitativa. Por lo tanto, esta facultad se entendía ilimitadamente, exceptuando las materias a que se refería el artículo 15 y “.las que resultaren de las atribuciones de los demás poderes del Estado.”⁵⁰

La fracción XIII del artículo 72 concedió al Congreso la facultad de aprobar los tratados, convenios o *convenciones diplomáticas* que celebrara el Ejecutivo.⁵¹

Resulta de importancia particular para el desarrollo del presente trabajo, por relacionarse con el término “convenciones diplomáticas”, transcribir el debate que se llevó a cabo el 8 de octubre de 1856 en el Congreso Constituyente, a propósito de la discusión de la fracción VIII del artículo 64, contenido en el Plan de Ayutla de 1854 y que decía: “El Congreso tiene facultad ... 81° Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo; el diputado Francisco Zarco manifestó : ‘aprobando la idea de que todo tratado con potencia extranjera queda sujeto a la revisión de los representantes del pueblo, cree que el artículo deja un vacío que se presta a pernicioso abuso. Con el nombre de convenciones los gobiernos constitucionales han celebrado pactos que son verdaderos tratados en que han interesado la fe pública de la nación, disponiendo de sus rentas e imponiéndole onerosos compromisos. Y estos pactos han escapado de la revisión del Congreso de una manera abusiva, y sólo porque la Constitución no empleaba la palabra convenciones.’” No es otro el origen de la funesta convención española que creó fondos para reclamaciones futuras: del arreglo en virtud del cual los españoles pueden estar cambiando de nacionalidad como más conviene a sus intereses; del otro arreglo en que se prometió la satisfacción a la Francia por un agravio que no se le había hecho, y por último de otros muchos compromisos que son un semillero de dificultades para la República.”

Con el objeto de evitar este abuso, Zarco propuso “... que en el artículo se incluya la palabra convenciones ... así, aunque haya mucha condescendencia por parte de nuestros gobiernos, no volverá a comprometerse a nuestra República porque las potencias extranjeras sabrán que nada vale cualquier arreglo mientras no esté aprobado por el Congreso.”⁵²

El señor Ruiz, no conforme con la propuesta del diputado Zarco, propuso la facultad del Congreso para dar bases para los tratados, convenios y convenciones que celebrara el Ejecutivo, ya que podría acontecer que el gobierno contrajera

⁵⁰ Daniel Escalante, “La Constitución de 1857 y los tratados internacionales.” en *El Foro*, núms. 20-21, enero-junio, México, 1958, pp. 133.

⁵¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 618.

⁵² Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 43-44. Véase también Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 36-37 y Daniel Escalante, *op. cit.*, pp. 125-127.

fuertes compromisos y obligara a los Congresos a pasar por cuanto hiciere para evitar dificultades diplomáticas.⁵³

“... Zarco, replicando al Diputado Ruiz, señaló que no era importante que el Congreso diese bases al Ejecutivo en la celebración de los tratados previas a la negociación del mismo, ya que la garantía legal consistía en : 'la revisión, y basta que no sea válido ningún pacto en que se comprometa la fé de la República, sino que haya sido aprobado por sus representantes.’”⁵⁴

El texto fue aprobado por unanimidad de los 79 diputados presentes, sin la propuesta del Señor Ruiz.

En opinión de Jorge Palacios Treviño, que calificamos acertada, el Constituyente de 1857 no tuvo la intención de establecer diferentes tipos de tratados. Habló de tratados, convenios o convenciones para impedir que todos los compromisos internacionales no fuesen sometidos a la consideración del Congreso por no llevar el nombre de tratados.⁵⁵

Las fuentes de la fracción VIII del artículo 64 del Proyecto de Constitución fueron la Constitución Norteamericana, las constituciones mexicanas anteriores, la práctica del ejecutivo en materia de celebración de tratados y la obra *Elementos de Derecho Internacional* de Henry Wheaton, que en 1855 se empleaba como libro de texto oficial en la cátedra de Derecho de Gentes de la Universidad Nacional y únicamente diferenciaba a los tratados de las convenciones por ser perpetuos, los primeros, y transitorias, las segundas.⁵⁶

Resulta relevante hacer notar que en el Congreso Extraordinario Constituyente se emitieron argumentos en favor y en contra de la creación del Senado. En favor expuso el Diputado Isidoro Olvera que en “...una república federativa hay intereses que pertenecen exclusivamente a las entidades integrantes de ella y otros a los individuos...” Por este motivo en los Estados Unidos de América se dividió al poder legislativo en dos, “...encargando a los Senadores, por medio de igual número de éstos por cada Estado, la representación de los intereses federales.”⁵⁷

En oposición a la creación del Senado se afirmó que no debía imitarse a los Estados Unidos y que no era conveniente “... considerar a los estados como potencias

⁵³ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 38.

⁵⁴ Carlos Bernal, *op. cit.* pp. 56.

⁵⁵ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 38.

⁵⁶ Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 44.

⁵⁷ Daniel Escalante, *op. cit.*, pp. 131. En opinión de este autor, la Cámara de Senadores es el “... órgano que previene los abusos y los errores que pueda cometer el Presidente de la República al hacer uso de su facultad de celebrar tratados internacionales en forma ponderada y prudente, ilustrada y sensata.”

independientes y soberanas, dándoles una representación que tiene algo del carácter de los embajadores y plenipotenciarios”. Finalmente el proyecto fue aprobado por cuarenta y cuatro votos contra treinta y ocho, sin la existencia de la Cámara de Senadores.⁵⁸

En cuanto a las facultades y obligaciones del presidente, la fracción X del artículo 85 lo autorizó para dirimir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.⁵⁹

En consideración a los acuerdos administrativos que no son verdaderos tratados (o a los que al menos no se les denomina con ese vocablo), o que no son sometidos a la aprobación del órgano que de conformidad con la Constitución le corresponda; Daniel Escalante afirma que “La doctrina liberal, bajo cuya inspiración se dictó la carta de 1857, probablemente no llegó a considerar esa innumerable variedad de actividades que la Administración Pública estaba llamada a desarrollar a medida que las relaciones entre las naciones se fueron estableciendo y estrechando y, por eso, el texto constitucional resultó ser tan breve y tan restringido en su contenido: dirigir las negociaciones diplomáticas...” y manifiesta que: “... Es curioso advertir que mientras en lo relativo a tratados la Constitución fue pródiga, puesto que concedió una facultad general amplísima para celebrar toda clase de tratados, en lo que se refiere a esta otra actividad, se haya limitado a dar facultad simplemente para dirigir las negociaciones diplomáticas, tan estrecha e incompleta.”⁶⁰

También con relación a este artículo, Jorge Palacios Treviño observa que no contiene las palabras “convenios” y “convenciones”, lo cual no resulta lógico para que fuera coherente con lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 72. Además el Constituyente cambió la palabra “aprobación” (como estaba en el artículo 17 de las Leyes Constitucionales de 1836) por la expresión “ratificación” para aludir a la autorización que otorga el Congreso.⁶¹

Por otra parte, el Poder Judicial también tuvo una función derivada de la celebración de tratados y ésta consistió en que los Tribunales de la Federación podían conocer de los asuntos del orden civil o criminal que se suscitaran a consecuencia de los referidos instrumentos. Así lo ordenó la fracción del artículo 97.⁶²

De singular importancia es el artículo 126, antecedente inmediato del actual artículo 133 Constitucional, el cual enunciaba textualmente que “Esta Constitución,

⁵⁸ *Ibidem*, pp., 132.

⁵⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 622.

⁶⁰ *Op. cit.*, pp. 133-134.

⁶¹ *Op. cit.*, pp. 39.

⁶² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* pp. 623.

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 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".⁶³ Este precepto se inspira en el artículo 161, fracción III de la Constitución de 1824. Asimismo, puede observarse que en su texto no se incluyen las palabras "convenios" o "convenciones"

Su existencia se debió a que los intereses de los Estados de la Federación estaban en riesgo de ser afectados por los tratados internacionales que celebrara el Presidente de la República, porque no se exigía su conformidad con la Constitución y "...era posible que el Ejecutivo y el Congreso invadieran la esfera de los Estados, modificara la Constitución ..(o la violara), puesto que se había encomendado una facultad a ese grado amplia."⁶⁴

Sin embargo, como casi todas las leyes, este supremo cuerpo normativo fue adicionado y reformado el 13 de noviembre de 1874, a consecuencia de una iniciativa presentada por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada,⁶⁵ con lo cual restableció el Congreso bicameral, creando a la Cámara de Senadores cuya existencia quedó garantizada por el artículo 51.⁶⁶

Las facultades consistentes en aprobar los tratados y *convenciones diplomáticas* que celebrara el Ejecutivo con potencias extranjeras; y la de ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, entre otros, hechos por el Presidente de la República, estaban concedidas por virtud de las fracciones I y II, inciso B del artículo 72, en forma exclusiva al Senado.⁶⁷

⁶³ *Ibidem*, pp. 627.

⁶⁴ Daniel Escalante, *op. cit.*, pp. 136-138. También el autor considera que esta norma "...fijó la jerarquía superior que dentro de la ley fundamental del país correspondía a la Constitución misma sobre las leyes del Congreso y los tratados, a pesar de que éstos no proceden de la facultad de prescribir reglas de gobierno ni la de ejecutar las leyes, pues tienen un origen contractual..."

⁶⁵ En tal iniciativa, Lerdo de Tejada señaló que "... en una República Federal sirvan las dos Cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento Federativo (ya que)... la experiencia y la práctica de negocios de los miembros de una Cámara...(sirve)... (para que)... modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción en la otra." Citado por Leonel Perezniño Castro, "Los tratados internacionales en el sistema jurídico: elementos para su discusión", en *Lex*, núm. 61, enero-marzo, PEMEX, México, 1994, pp. 87.

⁶⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 698.

⁶⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 703. Acerca de esta fracción, Carlos Bernal nos comenta que en el Diario de Debates del VII Congreso no se discutió la desaparición de la palabra "convenio", y que quizás esto se debió a que se consideró un término redundante. *op. cit.*, pp. 45.

Esta facultad se asimila a la prevista por el artículo II, sección 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América que expresa: “Con el Consejo y consentimiento del Senado, (el Presidente) estará facultado para celebrar tratados, contando con la anuencia de dos terceras partes de los Senadores presentes...”⁶⁸

Daniel Escalante nos informa que este precepto se fundamentó en la obra *El Federalista*, en la cual, John Jay consideró que la revisión de los tratados por la Cámara de Senadores no nulifica la acción del Ejecutivo, y con ello se salvaguarda el interés nacional. En la misma obra, Hamilton afirmó que el poder de hacer tratados consiste en hacer contratos con las naciones extranjeras que tienen fuerza de ley; son acuerdos entre dos soberanos, por lo cual dicho poder no pertenece “rigurosamente” ni al legislativo ni al ejecutivo. Debido a “...su composición fluctuante y en constante aumento de número de miembros...”, la Cámara baja no interviene en la negociación de los tratados.⁶⁹ Agregamos que estos son los argumentos de quienes se oponen a que la Cámara de Diputados intervenga en tales negociaciones

Mucho se ha discutido también sobre la intervención del Senado en la negociación de los tratados. Los diputados Ruiz y Ponciano Arriaga propusieron que el Congreso diera instrucciones al Presidente para la celebración de tratados, tomando en cuenta lo acontecido con el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848, que no había sido aprobado por el Congreso. Sin embargo, salió triunfante la postura de don Francisco Zarco, quien sostuvo que era mejor que el Ejecutivo negociara los tratados por el secreto necesario de las cuestiones diplomáticas. Es por esta razón que el Senado interviene después de la firma de estos instrumentos internacionales.⁷⁰

La fracción I del artículo 111 prohibió a los Estados integrantes de la Federación: “Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros”.⁷¹ Este precepto confirmó que sólo el Estado Federal era el titular del *jus ad tractatum*. Es el antecedente del actual artículo 117.

Los álgidos acontecimientos que se presentaron durante esta etapa histórica fueron la suspensión de pagos decretada por el gobierno mexicano, ante la cual Fran-

⁶⁸ Constitución de los Estados Unidos de América, redactada por la Convención Constitucional de 1787, aprobada el 17 de septiembre de ese año.

⁶⁹ Daniel Escalante, *op. cit.*, pp. 129.

⁷⁰ Ricardo Méndez Silva, “La Constitución Política Mexicana y los tratados”, en *Lex*, núms. 75-76, septiembre-octubre, PEMEX, México, 1994, pp. 57-58.

⁷¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 623.

⁷² Luis Miguel Díaz, *op. cit.* pp. 17.

cia, Inglaterra y España firmaron la Convención de Londres para obligar a México a pagar; la llegada de tropas españolas, francesas y británicas al territorio mexicano en 1861; la renegociación del débito por el gobierno juarista; la abrogación de la Ley de Suspensión de Pagos; la invasión del ejército de Napoleón III y la imposición del imperio de Maximiliano de Hasburgo.⁷²

Tras la caída del Imperio de Maximiliano, se reinstauró la República, que desconoció los tratados que había celebrado con las potencias extranjeras que habían intervenido en México. No obstante, se conservaron relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América y con otros países. Fueron reafirmados los principios de respeto a la soberanía de los pueblos y de igualdad jurídica de éstos. La administración juarista estableció las comisiones mixtas de reclamaciones con los Estados Unidos de América. Se inició el pofirato, periodo durante el que se estabilizaron las relaciones internacionales de México y se intentó un distanciamiento con el país vecino del Norte, razón por la que se fomentaron relaciones con Alemania, Francia, Inglaterra y Bélgica.⁷³

En la compilación hecha por el Senado de la República, aparecen diversos tratados, convenios y protocolos respecto de los que no se precisa si contaron con la aprobación del Congreso⁷⁴ para los celebrados antes de 1874, y del Senado, para los que se celebraron después de esa fecha. Estos acuerdos internacionales, por llamarlos de algún modo en forma genérica, son los que transcribimos a continuación.⁷⁵

- Bélgica. Tratado de Amistad, Navegación y Comercio. Firmado en la ciudad de México el 20 de julio de 1861, el canje de instrumentos de ratificación se efectuó el 21 de marzo de 1826.

- Italia. Convenio para la Legalización Gratuita de los Actos de Fallecimiento de los Ciudadanos Mexicanos en Italia, y de los Súbditos Italianos en México. Celebrado por canje de notas, fechadas el 17 y 26 de julio de 1871. No se sujetó a ratificación.

- Estados Unidos de América. Convenio que Autoriza el Paso Recíproco de Tropas de los respectivos Gobiernos de la Línea Divisoria Internacional, en Perse-

⁷³ *Ibidem*, pp. 18.

⁷⁴ Carlos Bernal cita a Dublán y Lozano, autor de *Legislación Mexicana*, en la que transcribe la Convención entre la República Mexicana y la de Guatemala para la extradición de reos fugitivos del 30 de noviembre de 1850. En este trabajo se indica a pie de página que "...se inserta por su importancia, a pesar de no estar aprobada por el Congreso." *op. cit.*, pp. 45.

⁷⁵ Senado de la República. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*. Tomo I, México, 1972, pp. 295-521.

cución de Indios Salvajes. Firmado en Washington el 29 de julio de 1882. No se sujetó a ratificación.

- Estados Unidos de América. Protocolo que Modifica el Artículo VIII del Convenio firmado el 29 de julio de 1882, que autoriza el paso recíproco por las partes desiertas de la línea divisoria internacional, de tropas regulares de los respectivos gobiernos en persecución de indios salvajes sublevados. Firmado en Washington el 21 de septiembre de 1882. No se sujetó a ratificación.

- Estados Unidos de América. Convenio que prorroga el plazo fijado en el Convenio de 29 de julio de 1882 y en el Protocolo Adicional del 21 de septiembre del mismo año, en los que se estipula el paso recíproco de tropas regulares federales de ambos gobiernos, en persecución de indios salvajes hostiles, por la partes deshabitadas y desiertas de la línea divisoria internacional. Firmado en la ciudad de México el 28 de junio de 1883, no se sujetó a ratificación.

- Guatemala. Protocolo del Arreglo Celebrado para Determinar los Detalles relativos a la Organización y Procedimientos de las Comisiones que deben Trazar la Línea Divisoria, convenida en el Artículo IV del Tratado del 27 de septiembre de 1882. Firmado en la ciudad de México el 14 de septiembre de 1883. No se sujetó a ratificación.

Acerca de la constitucionalidad de los convenios ejecutivos, existe una ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia en 1882, por la que Ignacio L. Vallarta negó el amparo promovido por la extradición de un nacional español, a falta de un tratado de extradición entre México y España. En esta resolución el ilustre jurista sostuvo la constitucionalidad de la facultad del Presidente para celebrar esta clase de convenios sin la aprobación senatorial, "... aún antes de la derogación de la palabra "convenio" que mencionaba la redacción original de la Constitución de 1857, pero tan sólo en los casos especiales permitidos por la Constitución misma, como era el del Art. 72-XVI y en aquéllos que afectaron estricta y exclusivamente la esfera administrativa o bien aquéllos derivados de la facultad contenida en el Art. 85-X (hoy 89-X) de dirigir las negociaciones diplomáticas." (sic)⁷⁶

Expuesto lo anterior, nos percatamos que la Constitución de 1857, empleó los términos "tratado" "alianza", "coalición", "convenios" y "convenciones diplomáticas", además se celebraron protocolos; y que la inclusión de los términos los "convenios diplomáticos" se debió a la intención de los constituyentes de evitar que compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano y que no fueran denominados como "tratados", no fueran sometidos a la autorización del órgano legislativo competente.

⁷⁶ Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 55.

7. CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

Los preceptos cuya exposición y comentarios nos ocupan en los próximos párrafos por ser normas relativas a los tratados y demás acuerdos internacionales, son los artículos 15, 76 fracción I, 89 fracción X, 133, y 117 en concordancia con los artículos 40 y 124.

El artículo 15 no varió substancialmente en comparación con su equivalente en la Constitución de 1857. Fue aprobado por unanimidad de votos en la 18ª sesión ordinaria del 20 de diciembre de 1916.⁷⁷ Establece tres restricciones a las facultades del poder ejecutivo y del Senado en cuanto a la celebración de tratados y convenios internacionales. Las dos primeras son específicas y tutelan derechos y libertades fundamentales del ser humano, y la tercera es general y protege los derechos civiles y políticos.⁷⁸

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

También se asignaron funciones exclusivas a la Cámara de Senadores en la materia que nos ocupa. Estas consistieron en aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras (Artículo 76, fracción I).⁷⁹ El antecedente de esta facultad es el artículo 72, inciso B, fracción I de la Constitución de 1857, reformado en 1874 y fue aprobado sin discusión en la 44ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente celebrada el 15 de enero de 1917, por unanimidad de 151 votos.⁸⁰

Se ha dicho que el Senado coparticipa en el análisis de la política exterior del país, pero hasta ahora no se ha puntualizado si este análisis implica aconsejar y

⁷⁷ Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. T. III, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1949, pp. 770.

⁷⁸ Jesús Rodríguez y Rodríguez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Edit. UNAM, México, 1985, pp. 104.

⁷⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 848. En la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones, pp. 734-735, se indica que este artículo no fue debatido.

⁸⁰ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 39. Véase también Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Antecedentes y Evolución de los artículos 76 a 102 Constitucionales. Tomo VII, México, 1967, pp. 19. Las fracciones I y II del artículo 76 no causaron debate.

otorgar su consentimiento al Ejecutivo en las negociaciones diplomáticas, función que sí cumple el Senado de los Estados Unidos de América.⁸¹

En cuanto al Presidente de la República, se dispuso que está obligado y facultado para dirigir las negociaciones diplomáticas y para celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a ratificación del Congreso federal (Artículo 89, fracción X).⁸² El antecedente inmediato anterior de este precepto es el artículo 85 fracción X de la Constitución de 1857. En los debates en el Congreso Constituyente se expresó que se estaba llenando de facultades al presidente y que lo iban a convertir en un dictador, lo que no debía ser.⁸³

Tanto la fracción I del artículo 76, como la fracción X del artículo 89 emplean los vocablos “tratados” y “convenciones diplomáticas”. Palacios Treviño opina que el Constituyente no pretendió establecer diferentes categorías de tratados, por lo que todos los compromisos internacionales que asuma México deben ser aprobados por el Senado y firmados por el Presidente. Y apunta que ninguna disposición en la Constitución prevé, por lo menos expresamente, la figura de los *convenios administrativos internacionales*.⁸⁴

Propone que los textos de estas disposiciones legales se modifiquen y únicamente mencionen la palabra “tratados”, para evitar la confusión que causan, y que se incluyan, además de los tratados celebrados con otros Estados, los que se celebran con organismos internacionales gubernamentales o con otros sujetos de derecho internacional.⁸⁵

En cuanto al artículo 133,⁸⁶ éste ha suscitado numerosas discusiones doctrinales. Originalmente enunciaba “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el

⁸¹ Manuel González Oropeza, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Edit. UNAM, México, 1985, pp. 180.

⁸² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 855.

⁸³ Cámara de Diputados. XLVI Legislatura, *op. cit.*, pp. 448-449.

⁸⁴ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ Leonel Pereznieta Castro nos comenta: “En el proyecto enviado en 1916 por Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente de Querétaro no estaba incluida una disposición de la naturaleza que nos ocupa. Es muy probable que su omisión se haya debido a lo que se pretendía era una reforma de la Constitución de 1857 y no una nueva Constitución, como finalmente resultó y por ello, si no se consideró la modificación del artículo 126 de la Constitución de 1857, simplemente no se incluyó en el proyecto. Sin embargo, en el dictamen de 20 de enero de 1917, se propuso su inclusión y el proyecto fue sometido a la sexagésima segunda sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 25 de enero de 1917 en donde se puso a votación y fue aprobado, sin discusión, por una mayoría de 154

Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán 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.”⁸⁷ Fue reformado en 1934.⁸⁸

Por lo que corresponde a las atribuciones de las entidades federativas en cuanto a las negociaciones internacionales, el artículo 117 fracción I dispuso que los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados, ni con las potencias extranjeras.⁸⁹ Se relaciona con los artículos 40 y 124, los que indican que la forma de estado de México es el sistema federal y que los Estados conservan las facultades que no le fueron delegadas a la Federación en el Constitución. Se trata de una prohibición de naturaleza política “... que pretende mantener la unidad externa de la política del Estado federal mexicano... los estados miembros carecen de soberanía y en consecuencia de personalidad jurídica para actuar como entidades de derecho internacional público.”⁹⁰

No podemos omitir el debate que se dió con respecto al artículo 124⁹¹ en el que el Diputado Fajardo propuso que se indicara que las facultades de los poderes federales que no estuvieran expresas se entenderían reservadas a los Estados o al pueblo, debido a que Santa Ana había celebrado un tratado por el que cedió el territorio de la Mesilla a Estados Unidos.

El Diputado Machorro Narváez dijo que el pueblo no era un órgano constitucional, a lo que Fajardo respondió que no había facultades expresas para que el gobierno dispusiera del territorio del país en favor de una potencia extranjera.

votos. “Los Tratados Internacionales en el Sistema Jurídico: elementos para su discusión”, pp. 87. Cfr. con el interesante artículo “Comentarios a una reforma del artículo 133 Constitucional” de Mauricio Valdés Villarreal, publicado en *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, t. XV, número 89, México, 1945, pp. 442.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 931. Véase también Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII, México, 1967, pp. 938, en la que se precisan los antecedentes legislativos de esta disposición: artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y el artículo 161, fracción III de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

⁸⁸ Véase capítulo quinto, pp. 147.

⁸⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 868. Los antecedentes de esta norma jurídica son: el artículo 162, fracción IV de la Constitución de 1824; el artículo 26, fracción IV de la Constitución de 1824; el artículo 26, fracción IV de la Constitución de 1843; y los artículos III y 124 de la Constitución de 1857. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura, *op. cit.*, pp. 498.

⁹⁰ Jorge Sánchez Bríngas, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Edit. UNAM, México, 1985, pp. 286-287.

⁹¹ Cámara de Diputados XLVI Legislatura, *op. cit.* pp. 806.

Machorro apuntó que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal sólo podrían hacer aquéllo que la Constitución les autorizara. Y afirmó: “Lo que se quiere es que las autoridades tengan un límite, y éste ya está marcado...” El artículo fue aprobado por 148 votos contra 6.

Inconforme con lo anterior, Fajardo propuso que para la ratificación de los tratados se llevara a cabo un plebiscito, y así no se celebrarían tratados por los que fueran cedidas porciones de nuestro territorio nacional. Machorro Narváez replicó que un tratado sobre cesión o enajenación del territorio nacional es ilegal, y no es autorizado por el artículo 73.

Por lo que concierne a la discusión de los constituyentes para la aprobación del artículo 40, ellos manifestaron que el sistema federal aseguraba el *self government* a los Estados, es decir, su gobierno y su vida propios; que el municipio no debía ser soberano, ya que habría muchos soberanos y demasiados conflictos; que únicamente debía considerárseles independientes, mas no soberanos. Este precepto fue aprobado por unanimidad de 169 votos.⁹²

Expuestas las atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de negociación, celebración, aprobación y ratificación de tratados, convenios y convenciones diplomáticas, es importante hacer notar que los preceptos constitucionales antes referidos no varían substancialmente en comparación con la Constitución de 1857.

Al igual que las Constituciones anteriores, el Jefe de Estado es el director de las negociaciones diplomáticas y el facultado para celebrar tratados y otros compromisos con potencias extranjeras; por su parte el órgano legislativo (de acuerdo con esta última Constitución, sólo el Senado) es el facultado para autorizar la ratificación de tales instrumentos.

Sin embargo, uno es el plano normativo y otro el plano correspondiente a la realidad convencional con otros Estados, puesto que a pesar de las facultades y limitaciones previstas en la Carta Magna, fueron celebrados los Acuerdos de Bucareli, que no cumplieron el requisito de la autorización senatorial.

Durante el periodo revolucionario, el gobierno de Venustiano Carranza enfrentó las reclamaciones de diversos Estados por los daños sufridos con motivo del movimiento armado de 1910. También se emitió la doctrina Carranza que postuló el principio de la no intervención y de que ningún individuo debía pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde se estableciera. También

⁹² Cámara de Diputados. XLVI Legislatura, *op. cit.*, t. V, pp. 464-465. Los antecedentes de esta norma fueron los artículos 4º de la Constitución de 1824, 3º de las Bases Constitucionales de 1836; y 40 de la Constitución de 1857.

se afirmaba que la diplomacia debía velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal.⁹³

Debemos al constitucionalismo carrancista una política exterior cimentada y articulada. Sin embargo, por la influencia de los Estados Unidos de América, se excluyó a México de la Sociedad de Naciones y México desconoció la doctrina Monroe.⁹⁴

En la etapa del obregonismo y del México postrevolucionario, Estados Unidos se situó como país hegemónico al triunfar en la Primera Guerra Mundial. Ante la falta de respaldo de esta potencia, nuestro país no estableció relaciones diplomáticas con otros Estados, así que se decidió no afectar los derechos de propiedad de los estadounidenses.⁹⁵

En agosto de 1923 se celebraron los Acuerdos de Bucareli con representantes de Obregón y Harding. En las conferencias realizadas con motivo de éstos, se trató la aplicación retroactiva del artículo 27 Constitucional y se acordó revisar las reclamaciones formuladas desde 1868, pues las causadas con motivo de la revolución serían materia de otro tratado. A partir de este momento decayó la formalidad de los tratados internacionales entre ambos países, para dar lugar al surgimiento de otra clase de acuerdos.⁹⁶

Los Acuerdos de Bucareli no fueron tratados internacionales, por lo menos desde el punto de vista formal, ya que no fueron aprobados por el Senado, razón por la que Luis Miguel Díaz no los considera obligatorios. El autor cita a Aarón Sáenz, quien los califica de *modus vivendi* que solucionaron las diferencias entre México y Estados Unidos; y Plutarco Elías Calles los calificó como "pacto entre caballeros", puesto que únicamente habían obligado al gobierno del General Ivarro Obregón.⁹⁷

⁹³ Luis Miguel Díaz, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 30.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁹⁶ Carlos González Oropeza, *op. cit.*, pp. 180. *Cfr.* Luis Miguel Díaz, *op. cit.* pp. 34.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 34-35.

CAPÍTULO SEGUNDO EVOLUCIÓN HISTÓRICA-LEGISLATIVA

SUMARIO: 1. LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA. 2. LEGISLACIÓN RELATIVA AL SERVICIO EXTERIOR.

1. LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

La Secretaría de Relaciones Exteriores ha tenido a través de la historia de México, a partir de su nacimiento como un Estado independiente, intervención en los tratados internacionales. En este apartado explicaremos la evolución de la competencia de este organismo administrativo en la referida materia.

Posteriormente nos ocupamos de las atribuciones que las leyes administrativas han otorgado a algunas dependencias para participar en convenios internacionales, desde la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, hasta la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 23 de diciembre de 1958.

La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores nació el 8 de noviembre de 1821, momento en el que ya había nacido el Estado mexicano como país soberano e independiente. En un principio tuvo a su cargo:

1. Las relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras;
2. La Dirección General de Correos y la compostura de caminos, calzadas, puentes y demás, y
3. Todo lo demás que fuera puramente de Estado.¹

Esta es la época en la que comenzaron a entablarse relaciones con Chile, Perú y Guayaquil, países cuyas luchas independentistas también triunfaron. Además se tuvo por objeto establecer relaciones diplomáticas con los Estados Unidos.

¹ Omar Guerrero. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1993, pp. 12.

Durante el periodo comprendido de 1821 a 1836 el ramo de Relaciones Interiores de la nueva Secretaría se dedicaba a atender negocios administrativos. Estaba integrada por cuatro secciones: la de Estado, la de Gobierno, la de Beneficencia y la de Fomento. Realizaba funciones muy diversas, tales como la política interior, milicia nacional, seguridad pública, estadística, ingresos municipales, salubridad, vacunas, entre otras.²

En 1826 fue reorganizada y se crearon el Departamento Exterior y el Departamento Interior, mediante el Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de 7 de julio de 1826. El Departamento Exterior atendía los asuntos concernientes a América y a Europa. El Departamento Interior se ocupaba del gobierno general de la nación en relación a todos los Estados, de la administración del Distrito y Territorios Federales.³

Durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se separó la atención de los asuntos interiores y exteriores, al transformarse el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos en Ministerio de lo Interior y al configurarse como otra institución el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual conservó las secciones de América y Europa.⁴

De acuerdo a las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, adoptadas en Tacubaya el 28 de septiembre de 1841, se restauró como Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.⁵

En 1843 se le añadió el ramo de policía y en adelante fue objeto de múltiples cambios de denominaciones. De diciembre de 1844 a septiembre de 1845 se le denominó Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de 1845 a agosto de 1846, Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores; de agosto de 1846 a 1847 se llamó nuevamente Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de marzo de 1847 a mayo de 1847, Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores; y de 1847 a 1853 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.⁶

En 1852 operó una reorganización administrativa y se distribuyeron competencias en el Reglamento para el Gobierno Interior y Económico de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones. Derivado de lo anterior, se dividió en cuatro secciones:

² *Ibidem*, pp. 37.

³ *Ibidem*, pp. 38.

⁴ *Ibidem*, pp. 49-50.

⁵ *Ibidem*, pp. 56.

⁶ *Ibidem*, pp. 56-57.

- Sección central.
- Sección interior.
- Sección de negocios en Europa.
- Sección de negocios en América.⁷

Las Secciones de negocios en Europa y América atendían, entre otros asuntos, los negocios relativos a los continentes mencionados y a los agentes consulares y diplomáticos situados en aquéllos continentes.

De 1853 a 1891, se separó definitivamente el ramo de lo interior, por lo que se convirtió en Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores en abril de 1853, excepto durante el periodo de 1861 a 1867, momento en el que el Segundo Imperio ordenó la fusión de los ramos interior y exterior.⁸

La materia interior fue asumida por el Ministerio de Justicia y después por la nueva Secretaría de Estado y de Gobernación.

Las funciones de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores consistieron en:

- Relaciones exteriores.
- Consulados.
- Designación y límites de la República.
- Expedición de cartas de seguridad y naturaleza.
- Pasaportes y legalización de firmas.
- Academias y establecimientos literarios dedicados a la enseñanza primaria y secundaria (Academias de historia y Lengua Castellana), Archivo General, Biblioteca, Museo y Academia de Bellas Artes de San Carlos.
- Ceremonial del Palacio.
- Impresiones del gobierno a cargo del erario.
- Loterías de San Carlos y Guadalupe.⁹

De 1861 a 1891, a la Secretaría de Relaciones Exteriores le competían los siguientes asuntos:

- Relaciones exteriores.
- Consulados.
- Límites de la República.
- Legalización de firmas.
- Gran Sello de la Nación.
- Archivo General.

⁷ *Ibidem*, pp. 70.

⁸ *Ibidem*, pp. 81.

⁹ *Ibidem*, pp. 83.

- Ceremonial.
- Publicaciones oficiales.
- Matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras.¹⁰

En 1861 se fusionaron nuevamente los ramos exterior e interior y una reorganización dividió a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación en los Departamentos del Exterior y en la Sección de Europa y el Departamento de Gobernación.¹¹

Durante este primer periodo le correspondieron al primer escribiente, los registros de los tratados y de las convenciones.¹²

En 1888, la Secretaría fue dividida en tres Departamentos:

- Departamento político. Subdividido en la sección de América y en la Sección de Europa.
- Departamento de Cancillería. Subdividido en la Sección de Cancillería, Caja, Servicio de Traductores, Oficial de Partes y Sección de Archivo y Biblioteca.
- Departamento Comercial y Consular.

El Departamento Político se encargaba de los asuntos relativos a los tratados, convenciones diplomáticas y pactos internacionales de América, Europa, Asia y frica.¹³

Al Departamento de Cancillería se le asignó la misión de custodiar y coleccionar los autógrafos de tratados y convenciones canjeados con otros países.

El Departamento Comercial emitía opiniones sobre los tratados de amistad, navegación, y comercio que se signaban con otros países.¹⁴

En 1858, el golpe de Estado encabezado por Félix Zuloaga provocó que el país viviera bajo dos gobiernos, el republicano, que era legítimo y constitucional; y el de Zuloaga, que era inconstitucional y se prolongó hasta el segundo Imperio.

Debido a la situación prevaeciente, nació la Secretaría de Negocios Extranjeros y Marina del Segundo Imperio, que mantuvo una existencia paralela con la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁵

En 1863, a la Secretaría de Relaciones Exteriores se le encomendaron las siguientes funciones:

¹⁰ Decreto de febrero 23 de 1861, que estableció la distribución de las ramas de la Administración Pública, para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado. *Ibidem*, pp. 91.

¹¹ Decreto sobre la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861. *Ibidem*, pp. 95.

¹² Reglas acordadas el 5 de marzo de 1869 y en diciembre 23 de 1871. *Ibidem*, pp. 97.

¹³ Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de febrero 11 de 1884. *Ibidem*, pp. 100.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 101.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 115-116.

- Relaciones Exteriores.
- Consulados.
- Designación y conservación de límites de la República.
- Expedición de cartas de seguridad y naturalización.
- Pasaportes y legalización de firmas.
- Archivo General.
- Academias y establecimientos literarios no relativos a la enseñanza primaria o secundaria.
- Ceremonial de Palacio.
- Recompensas nacionales que no fueran privativas de otras Secretarías del Despacho.¹⁶

El Estatuto Provisional del Imperio señalaba que el Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina se encargaría de las Relaciones Exteriores. Las atribuciones que se le encomendaron fueron:

Proponer, mantener y ejecutar las convenciones y tratados políticos y comerciales.

Comunicar los nombramientos, hechos por el emperador, de los agentes diplomáticos y consulares.

Expedir cartas de seguridad y de naturalización, pasaportes y legalización de firmas, y otorgar el exequátur a los cónsules extranjeros.

Llevar la correspondencia con los agentes diplomáticos y consulares mexicanos en el exterior, y con los extranjeros en el país.¹⁷

En 1891, las nuevas responsabilidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron:

- Correspondencia a la propia Secretaría.
- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Conservación de tratados autógrafos de los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas referidas a los límites de la República.
- Legaciones y consulados.
- Extradiciones.
- Legalización de firmas de documentos que produzcan efectos en el exterior y de documentos del exterior que tengan efecto en la República.
- Nombramiento y renuncia de los secretarios de Estado.
- Gran sello de la Nación.

¹⁶ Decreto que fijó las atribuciones de las Secretarías de Estado, de junio 6 de 1863. *Ibidem*, pp. 120.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 127.

- Ceremonial.
- Archivo General de la Nación.¹⁸

Mediante la Ley de Secretarías de Estado de 14 de abril de 1917, se encomendó a la Secretaría de Estado, los tratados internacionales y conservación de los mismos, así como la publicación de leyes federales y de los tratados internacionales.¹⁹

Ocho meses más tarde, la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, estableció en su artículo 3º que la Secretaría de Relaciones Exteriores se ocuparía de:

- Relaciones con las naciones extranjeras.
- Tratados internacionales y su publicación.
- Conservación de dichos tratados.
- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas en donde estén fijados los límites de la República.
- Legaciones y consulados.
- Naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería.
- Aplicación del artículo 33 constitucional.
- Extradiciones.
- Legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.
- Gran sello de la Nación.

Esta ley no era muy clara, ya que no especificaba el tipo de intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de Tratados internacionales.

En cuanto a las atribuciones en el ámbito internacional de las demás Secretarías de Estado, la mencionada ley dispuso que a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas le correspondía la Unión Postal Universal (artículo 7º).

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,²⁰ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935, previó la existencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores como una Dependencia del Ejecutivo (artículo 1º). Para los efectos de nuestro estudio, estableció que esta institución tendría a su cargo:

- I.- Las relaciones internacionales.
- II.- Velar por el buen nombre y prestigio de México en el extranjero.
- III.- Junta Consultiva de Tratados de Comercio.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 187.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 205.

²⁰ Promulgada el 30 de diciembre de 1935 y entró en vigor el 1º de enero de 1936.

IV.- Tratados, convenciones y toda clase de compromisos internacionales.

V.- El servicio exterior mexicano que comprende los agentes diplomáticos y consulares y demás funcionarios y empleados que le sean adscritos.

VI.- Comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales.

Como puede apreciarse, esta ley es más clara y comprende no sólo a los tratados, sino que con la expresión “toda clase de compromisos internacionales”, comprendió a cualquier documento o acuerdo que comprometiera al Estado mexicano con otro Estado.

A ninguna otra dependencia se le confirieron atribuciones relativas a compromisos internacionales, no obstante, algunas de ellas cumplían ciertas funciones relacionadas con el Derecho Internacional.

De esta manera, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se le asignaron la Unión Postal Universal, el servicio público internacional de comunicación y giros, por medio de la Red Nacional Telegráfica o por instalaciones de radio comunicación internacionales, o por contratos y convenios con compañías telegráficas, telefónicas, cablegráficas particulares y su vigilancia (artículo 8º, fracciones I, inciso “b” y II, inciso “a”).

A la Secretaría de Educación Pública le correspondió participar en los concursos científicos que se organizaran en el extranjero (artículo 9º, fracción XIX).

Al Departamento del Trabajo se le otorgó competencia para participar en congresos y reuniones internacionales de trabajo (artículo 10, fracción VI).

Por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1937 y en vigor desde el 1º de enero de 1938, se suprimió el Departamento de Asistencia Social Infantil y fue creada la Secretaría de la Asistencia Pública, la cual se encargaba controlar, coordinar o vigilar las actividades de asistencia pública ejecutada por particulares, agrupaciones o instituciones oficiales, así como las instituciones, actividades o servicios que cumplieran funciones dentro del territorio nacional, por virtud de convenios internacionales.

La ley de 1935 únicamente confirió atribuciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de tratados o compromisos internacionales. También confirió facultades a las dependencias ya citadas que tenían efectos en el ámbito internacional, tales como la participación en un organismo internacional (Unión Postal Universal), vigilar la actuación de organismos de asistencia social que funcionaran en el país como consecuencia de convenios internacionales y participar en reuniones, congresos o concursos científicos internacionales. Es decir, se aumentó el campo de acción de las dependencias fuera de las fronteras nacionales.

El 30 de diciembre de 1939 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.²¹ En el artículo 1º se prevé la existencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyas atribuciones estuvieron concedidas por el artículo 3º y que no variaron en absoluto en comparación con la ley de 1935; y la fracción XV le atribuyó competencia para encargarse de los autógrafos de todos los documentos diplomáticos.

En el mencionado ordenamiento se concedió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas casi idénticas facultades en comparación con la ley anterior. Únicamente varió algunas palabras, y expresó textualmente que en materia de comunicaciones eléctricas se ocuparía del “Servicio público, nacional e internacional de comunicaciones y giros, bien por medio de la Red Nacional Telegráfica o por instalaciones de radio-comunicación internacionales, o por contratos y convenios con compañías telefónicas, cablegráficas y radiotelegráficas...” (artículo 8º, fracción II, inciso “a”).

El 31 de diciembre de 1940, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto que reformó el ordenamiento legal aludido en el párrafo anterior, y creó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la que se le atribuyó competencia en relación con los contratos de trabajo de los extranjeros y de los nacionales en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía Nacional y Relaciones Exteriores; y para participar en congresos y reuniones nacionales e internacionales de trabajo (artículo 11, fracciones VII y XIII).

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de diciembre de 1946,²² el artículo 4º estableció textualmente “Corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores el despacho de los asuntos de política exterior que se presenten en el desarrollo de las relaciones internacionales o que se deriven de la vigencia de los tratados, convenios o compromisos de los que el país sea parte.” Esta ley se promulgó y publicó por segunda vez en el mismo año, debido a errores que adoleció la anterior. En la primera ocasión se promulgó el 7 de diciembre de 1946 y se publicó el 13 de diciembre. La segunda vez se promulgó el 16 de diciembre y se publicó el 21 de diciembre de 1946.

La Secretaría de Economía tuvo a su cargo “...el despacho de los asuntos relacionados con la producción, distribución interior y exterior y con el consumo, con exclusión de la producción agrícola y de la forestal y de caza y pesca...” (artículo 8º).

²¹ Promulgada el 30 de diciembre de 1939, entró en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

²² Promulgada el 7 de diciembre de 1946, entró en vigor el 1º de enero de 1947 y abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939.

El 2 de enero de 1947 se publicó el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.²³ Su artículo 2º concedió más atribuciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la materia que interesa a nuestro estudio, siendo las que se mencionan a continuación:

I.- Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, convenios y compromisos internacionales en los que el país sea parte.

II. Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomático y consular, en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

III. Intervenir en todo lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales.

IV.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con los límites y aguas territoriales.

IV.- Por medio de los agentes del servicio exterior:

a).- Velar por el buen nombre de México en el extranjero.

b).- Impartir protección a los mexicanos radicados en el extranjero.

c).- Cobrar derechos consulares y otros impuestos.

d).- Ejercer funciones federales y de registro civil.

IX.- Intervenir en la Junta Consultiva de Tratados y de Comercio.

XIII.- Intervenir en la extradición conforme a la ley o tratados y en los exhortos internacionales para hacer llegar a su destino, previo examen respecto de los que se remitan al extranjero, de que llenen los requisitos necesarios de forma para su diligenciación y estudio de la procedencia o improcedencia de los que lleguen al país, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.

La fracción I tiene el mérito de ser más clara al precisar que la dependencia mencionada intervendrá en la “celebración” de los tratados, convenios y demás compromisos internacionales.

Este ordenamiento confirió en su artículo 9º, fracción II, inciso a, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, las mismas atribuciones contenidas en el artículo 8º fracción II, inciso “a” de la Ley de 1939. Tampoco varió las atribuciones concedidas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que estaban previstas por el Decreto de 1940 que la creó. Sus facultades estaban contenidas en el artículo 12, fracciones III y X.

El 24 de diciembre de 1958 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación²⁴ la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En el artículo 3º se dispuso que a

²³ Promulgado o dado por el Poder Ejecutivo Federal el 1º de enero de 1947.

²⁴ Promulgada el 23 de diciembre de 1958, entró en vigor el 1º de enero de 1959 y abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y su Reglamento del 1º de enero de 1947.

la Secretaría de Relaciones Exteriores le correspondía el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Manejar las relaciones internacionales, y por tanto, intervenir en la celebración de 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 federales; y de registro civil; auxiliar al Departamento respectivo en la promoción del turismo, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

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

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

XIV.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

La fracción I, en cuanto a la terminología empleada, es menos afortunada que la empleada por la misma fracción del artículo 2º de la ley de 1947. Ya que sólo habla de tratados, acuerdos y convenciones, en tanto que la disposición de la ley anterior es más genérica pues habla de "compromisos internacionales".

Por lo que toca a las otras dependencias integrantes de la Administración Pública Federal, se les autoriza a intervenir en convenios internacionales. Así a la Secretaría de Agricultura y Ganadería le correspondió participar en convenios internacionales en materia de meteorología y climatología (artículo 9º, fracción XIII); a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le encargó la negociación de convenios para la operación de líneas aéreas internacionales (artículo 10, fracción V) y la intervención en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales (artículo 10, fracción XIII); a la Secretaría de Turismo se le asignó la gestión de la celebración de arreglos y convenios con gobiernos y empresas extranjeras que tuvieran por objeto facilitar el intercambio turístico, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 18, fracción XII).

La facultad de la Secretaría de Turismo, señalada en el párrafo anterior, fue modificada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1974, en el que se le atribuyó la facultad de gestionar convenios con otros gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que tuvieran por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes.

A otras dependencias les correspondieron otras atribuciones que implican relaciones con otros Estados. Son las que se mencionan en seguida:

A la Secretaría de la Defensa Nacional le correspondió intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artículos y material estratégico, así como en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en territorio nacional (artículo 4º, fracciones XVII y XVIII).

A la Secretaría de Industria y Comercio le correspondió fomentar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país (artículo 8º, fracción II). Y a la Secretaría de Educación Pública se le confirió la facultad de fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la cancillería mexicana (artículo 13, fracción X).

Por lo que concierne a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conservó las mismas atribuciones que se le habían asignado desde su creación. El artículo 15 dispuso: "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Industrias y Comercio y Relaciones Exteriores;

[...]

XI.- Intervenir en los convenios y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Hemos podido apreciar que las leyes administrativas aludidas en ningún caso hablan de manera precisa de los acuerdos ejecutivos o administrativos o de los convenios ejecutivos. Indican la competencia de algunas dependencias para intervenir, negociar, participar o gestionar la celebración de convenios internacionales, pero siempre en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que de ninguna manera es obstáculo para que sean firmados a reserva de ratificación y sean sometidos posteriormente a la autorización senatorial para acatar lo dispuesto por el artículo 76 Constitucional, fracción I.

Para finalizar la exposición de este apartado, es preciso mencionar que, como hemos señalado, desde el año de 1821, fecha en que surgió la Secretaría de Relaciones Exteriores (antes llamada Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores) hasta 1947, fecha en que se publicó el Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los diversos ordenamientos legales que regulaban las atribuciones de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, no precisaban en qué consistía la intervención de la Cancillería en los tratados internacionales. Los primeros ordenamientos sólo mencionaron que se ocuparía de las relaciones diplomáticas o de las relaciones exteriores; y el ordena-

miento de 1891 le encargó la conservación de los tratados y autógrafos de los documentos diplomáticos. En cambio, al Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina se le encomendaron funciones más específicas, tales como “proponer, mantener y ejecutar las convenciones y tratados políticos y comerciales.”

2. LEGISLACIÓN RELATIVA AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Los asuntos internacionales del Estado se encomiendan a diversos órganos, a saber: al Jefe del Estado, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores, a los agentes diplomáticos y a los agentes consulares.²⁵

El Servicio Exterior Mexicano ha sido y es regulado por leyes nacionales y por tratados internacionales.

A) Leyes nacionales.

A partir de que México se constituyó como Estado independiente, en las diversas leyes supremas, se atribuyeron facultades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para nombrar a las personas que desempeñaran funciones diplomáticas y consulares.

Así, en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, el Poder Ejecutivo estaba facultado para nombrar a los enviados diplomáticos y cónsules con aprobación del Senado, y entre tanto éste era establecido por el Congreso (artículo 16, fracción X).²⁶

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se facultó al Presidente para nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno (artículo 110, fracción VI).²⁷

La Cuarta Ley Constitucional de 1836 dispuso que el Presidente estaba facultado para nombrar a los empleados diplomáticos y cónsules; así como para remover a los empleados diplomáticos si lo juzgaba conveniente (artículo 17, fracciones XIII y XII, respectivamente). La Tercera Ley Constitucional concedió a la Cámara de Senadores la facultad para aprobar tales nombramientos (artículo 53, fracción III).²⁸

²⁵ Carlos Arellano García. *Op. cit.*, pp. 489.

²⁶ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.*, pp. 156-157.

²⁷ *Ibidem*, pp. 182.

²⁸ *Ibidem*, pp. 221.

Las Bases para la Organización Política de la República Mexicana de 1843 dispusieron que el nombramiento de ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República era una responsabilidad del Presidente, así como su remoción (artículo 87, fracción III).²⁹

A la Cámara de Senadores le correspondió aprobar los nombramientos de los plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules (artículo 70).³⁰

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 también encomendó al Presidente, la facultad para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y para remover libremente a los agentes diplomáticos (artículo 85, fracciones II y III, respectivamente). Asimismo, antes de las reformas de 1874, el Congreso estaba facultado para ratificar dichos nombramientos (artículo 72, fracción XII), y después del mencionado año, idéntica tarea se concedió como facultad exclusiva al Senado (artículo 72, inciso B, fracción II).³¹

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se atribuyó al Congreso la facultad de expedir leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano (artículo 73, fracción XX).³²

En relación con lo anterior, se estableció la facultad y obligación del Presidente para nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, así como remover a los agentes diplomáticos (artículo 89, fracciones III y II, respectivamente) y consagró como facultad exclusiva del Senado, la consistente en ratificar tales nombramientos (artículo 76, fracción II).³³

Mediante decreto de 11 de octubre de 1966, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de octubre del mismo año, el artículo 79 relativo a las atribuciones de la Comisión Permanente, fue adicionado y se le otorgó en la fracción VII, la facultad para ratificar los nombramientos que hiciera el Presidente de la República de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.³⁴

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente en vigor, establece lo siguiente:

El Congreso tiene facultad para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano (artículo 73 Constitucional, fracción XX).

²⁹ Este precepto disponía que el Presidente podía removerlos "libremente". Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 418.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibidem*, pp. 617-618, 621, 703.

³² *Ibidem*, pp. 848.

³³ *Ibidem*, pp. 850.

³⁴ *Ibidem*, pp. 951-952.

La ratificación de los nombramientos que el Presidente de la República haga de los agentes diplomáticos y cónsules generales, es una facultad exclusiva del Senado (artículo 76 Constitucional, fracción II). La Comisión Permanente tiene idéntica atribución (artículo 79, fracción VII).

El Presidente está facultado para remover a los agentes diplomáticos y nombrar agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado (artículo 89 Constitucional, fracciones II y III).

En 1934 fue reorganizado y unificado el Servicio Exterior Mexicano a iniciativa del entonces Presidente Substituto, Abelardo L. Rodríguez. En adelante los cuerpos diplomáticos y consular serán regulados por un mismo ordenamiento legal, por lo que a partir de esta fecha se han promulgado cuatro leyes que han regulado el Servicio Exterior Mexicano. A continuación las enunciamos:

A) Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos, promulgada el 25 de enero de 1934, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de enero del mismo año, entró en vigor el día siguiente de su publicación. (Abrogó la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 17 de enero de 1922 y la Ley del Servicio Consular Mexicano de 9 de enero de 1933 y sus respectivos reglamentos).

B) Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, promulgada el 23 de diciembre de 1966, publicada en el *Diario Oficial* el 4 de marzo de 1967, entró en vigor el día de su publicación.

C) Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de enero de 1982.

D) Ley del Servicio Exterior Mexicano, promulgada el 16 de diciembre de 1993, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de enero de 1994, entró en vigor el día siguiente de su publicación.

En relación con el estudio que nos ocupa, la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos de 1934 dispuso lo siguiente:

a) Afirmó que el Servicio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos dependía del Poder Ejecutivo y era administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 1º).

b) Se encomendó a esta Secretaría, girar instrucciones a los miembros del mencionado Servicio, fijar sus atribuciones en misiones diplomáticas u oficinas consulares y vigilar su desempeño, con apego a las facultades y obligaciones señaladas en la Constitución Política, las normas del Derecho Internacional y las leyes nacionales vigentes (artículo 1º).

c) Las Misiones Diplomáticas acreditadas por México en el extranjero, se denominaban Embajadas y Legaciones. Las oficinas consulares del gobierno mexicano se denominaban consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 2º).

d) Se mencionaba que el Servicio Exterior sería desempeñado por funcionarios diplomáticos y consulares.

Los funcionarios diplomáticos eran los siguientes: embajador extraordinario y plenipotenciario, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, encargado de negocios ad-hoc, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado (artículo 4º, fracción I).

Eran funcionarios consulares: cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta, vicecónsul y cónsul honorario. (artículo 4º, fracción II).

e) Se previó la existencia de agregados de carácter civil y militar a misiones diplomáticas. También podían comisionarse asesores técnicos en misiones diplomáticas o consulares. Todos ellos dependían de los jefes de misión y estaban obligados a rendir sus informes a las Secretarías de Estado de las que dependieran y a acatar las órdenes que sus respectivas dependencias les hicieran llegar exclusivamente por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 5º, primer párrafo).

f) Los funcionarios del Servicio Exterior sólo podían dirigirse a las Secretarías de Estado o a otros poderes de la federación, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 5º, segundo párrafo).

g) Los funcionarios del Servicio Exterior estaban obligados a mantener y promover en sus adscripciones respectivas, las relaciones entre México y el extranjero, correspondiendo principalmente a los agentes diplomáticos, las de carácter político y a los consulares, las de carácter económico. Además les correspondía vigilar el cumplimiento de los tratados, convenciones y obligaciones de carácter internacional vigentes en que el gobierno de México fuera parte, y a informar oportunamente sobre toda violación que observaren (artículo 15, fracción I, inciso "a" y fracción V).

h) Los jefes de oficinas consulares estaban obligados a ejecutar los actos administrativos que requiriera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegados de las diversas dependencias del Ejecutivo en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 17, fracción VI).

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967 indicaba lo siguiente:

a) Definió el Servicio Exterior como "...la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros con los que mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales en que participe"(artículo 1º).

b) Se confería al Presidente la facultad para señalar los lineamientos de la política internacional de México y la dirección de las actividades del Servicio Exterior por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 3°).

c) Se indicaba que correspondía a la Secretaría de Relaciones Exteriores designar, adscribir y acreditar a los representantes de México ante los organismos y reuniones internacionales de carácter intergubernamental; así como la posibilidad de requerir el concurso de otras secretarías, departamentos de Estado y organismos públicos, para recabar sus opiniones sobre los temas a tratar y proporcionarles copia de los informes que le fueran rendidos por los delegados cuyos nombramientos hubiese gestionado (artículo 5°).

d) Las funciones permanentes del Servicio Exterior fuera del país eran desempeñadas por las misiones diplomáticas y las representaciones consulares (artículo 6°).

e) Las misiones diplomáticas de México se denominaron embajadas. El nombre y categorías de las acreditadas ante organismos internacionales era determinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo con los convenios y prácticas internacionales. Las representaciones consulares se denominaron consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios (artículo 8°).

f) Las categorías de los funcionarios diplomáticos en orden decreciente de jerarquía eran: embajador extraordinario y plenipotenciario, ministro consejero, primer secretario, segundo secretario y tercer secretario (artículo 9°, primer párrafo).

g) El orden decreciente de jerarquía de los funcionarios consulares era: cónsul general, cónsul consejero, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul. La Secretaría estaba facultada para designar cónsules honorarios por acuerdo del Ejecutivo Federal (artículo 9°, segundo párrafo).

h) Los empleados de las embajadas, consulados generales, consulados y agencias consulares eran denominados como: intérpretes, traductores, cancilleres y empleados auxiliares (artículo 9°, tercer párrafo).

i) Los agregados civiles, militares, navales o aéreos, los consejeros y agregados técnicos cuyo nombramiento fuera gestionado por otra secretaría o departamento de Estado, o por un organismo público, eran acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, tenían calidad diplomática y eran asimilados al Servicio Exterior, mientras durara la comisión que se les hubiera confiado. Dependían de los jefes de misión, y se entendía dicha dependencia aplicable a los actos de actividad política, expresión de opiniones, declaraciones públicas en nombre propio y oficial; y por lo que respecta al trabajo técnico debían guiarse por las instrucciones de sus mandantes (artículo 12).

j) También estaban obligados a representar a México en el Estado ante cuyo gobierno estuviesen acreditados y velar por el prestigio de la República; promover la

amistad y comprensión entre el pueblo de México y el del país en el que prestaran sus servicios, con un propósito de paz y solidaridad humana; y mantener y promover relaciones comerciales, culturales, científicas y económicas entre México y los Estados en que estuvieran acreditados; entre otras responsabilidades (artículo 13, fracciones I, III y IV).

k) Los funcionarios del Servicio Exterior estaban obligados a vigilar el cumplimiento de las obligaciones de carácter internacional, en particular las derivadas de los tratados y convenciones de que México fuera parte, e informar oportunamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre cualquier violación que al respecto observaran (artículo 13, fracción V).

l) Los jefes de misión diplomática estaban obligados a dirigir los trabajos de la misión a su cargo, organizar la administración de sus oficinas y velar por la eficacia en el trabajo personal, incluso la del personal comisionado por dependencias oficiales distintas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 14, fracción V).

m) Los jefes de representaciones consulares estaban obligados a actuar como delegados de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 15, fracción VII).

n) El Servicio Exterior era desempeñado por embajadores y cónsules generales nombrados discrecionalmente por el Presidente de la República, por los funcionarios de carrera que hubiesen ingresado de acuerdo con las leyes anteriores y por los que ingresaren según las disposiciones de esta Ley y su Reglamento (artículo 18).

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, señaló lo siguiente:

a) Definió el Servicio Exterior Mexicano como el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de proteger y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales (artículo 1°).

b) Al Servicio Exterior le correspondía cuidar el prestigio del país en el extranjero y el cumplimiento de los tratados y convenciones de los que el gobierno de México fuera parte y de las obligaciones internacionales que le correspondía cumplir (artículo 3°, inciso "d").

c) Además se le encomendó: 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; intervenir en todos los aspectos de las relaciones entre el gobierno de México y los gobiernos extranjeros; 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, ejercer ante las autoridades del país en que se encontrara, las acciones encaminadas a satisfacer las reclamaciones legítimas; su participación debía tener presente los intereses nacionales, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el mejoramiento de las relaciones entre Estados y la estructuración de un orden internacional justo y equitativo (artículo 3º, incisos "a", "b", "c" y "e").

d) El Servicio Exterior Mexicano estaba integrado por personal de carrera y personal especial. El mencionado en primer término comprendió tres ramas: diplomática, consular y administrativa. A su vez, la rama diplomática comprendía en orden decreciente de jerarquía: embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

La rama consular comprendió: cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul.

El personal de la rama administrativa comprendía: agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, agregado administrativo de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y canciller de tercera (artículos 5º al 9º).

e) Los miembros del Servicio Exterior debían actuar conforme a las directrices que les señalase la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 44).

f) A los jefes de oficinas consulares se les encomendó proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses México y los derechos de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional; fomentar el intercambio comercial y el turismo con México, e informar periódicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto; actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal; y prestar apoyo y cooperación a la misión diplomática de la que dependieran (artículo 47, incisos a, b, g y h).

La Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente, fue promulgada el 23 de diciembre de 1994, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de enero de 1994 y entró en vigor el día siguiente de su publicación.

Señala que el Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que depende del Ejecutivo Federal y que su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 1º).

Se encarga de intervenir en la celebración de tratados, cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales

que correspondan y las demás funciones que le señalen las leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte (artículo 2º, fracciones IV, V y X).

Se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado (artículo 3º).

El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomática consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México (artículo 4º).

Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático consular, que comprende las siguientes categorías:

- Embajador.
- Ministro.
- Consejero.
- Primer Secretario.
- Segundo Secretario.
- Tercer Secretario.
- Agregado Diplomático (Artículo 5º).

La rama técnico-administrativa comprende las siguientes categorías:

Coordinador Administrativo.

- Agregado Administrativo "A".
- Agregado Administrativo "B".
- Agregado Administrativo "C".
- Técnico Administrativo "A".
- Técnico Administrativo "B".
- Técnico Administrativo "C" (artículo 6º).

El personal temporal es designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesan automáticamente. Los así nombrados no forman parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figuran en los escalafones respectivos (artículo 7).

El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal es acreditado por la Secretaría con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tiene efectos sólo durante el tiempo en que se realice la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado está sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior. Asimismo está comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular correspondiente a quien debe informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y las prácticas diplomáticas o consulares (artículo 8°).

Los cónsules honorarios tienen atribuciones específicas y son designados por el Secretario de Relaciones Exteriores y no son considerados personal del Servicio Exterior. Dichos cónsules pueden ser acreditados como cónsules generales, cónsules, vicecónsules y vicecónsules honorarios (artículo 13).

De igual manera, el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores puede designar misiones especiales para ejercer ocasionalmente la representación de México en el extranjero, durante el tiempo y con las características de la función específica que se le indique (artículo 14).

En todas las misiones diplomáticas y representaciones consulares, debe haber un titular, un jefe de cancillería o un cónsul adscrito según corresponda, estos puestos los desempeña el miembro del Servicio Exterior de carrera de mayor jerarquía. Las ausencias temporales de los titulares de las misiones diplomáticas o representaciones consulares según el caso, son cubiertas por el jefe de cancillería o por el cónsul adscrito (artículo 15).

Además la Secretaría de Relaciones Exteriores determina la composición y funciones de las delegaciones que representan a México en conferencias y reuniones internacionales. Durante el desempeño de su comisión, los integrantes de las delegaciones deben acatar las instrucciones de la referida dependencia. La Secretaría está obligada a escuchar, atender y asesorar a cualquier dependencia de la Administración Pública Federal cuya competencia se vea afectada por una misión específica a cargo de una Delegación, lo anterior a fin de integrar e instruir a la delegación. Todos los servidores públicos que se encuentren en el extranjero con carácter, representación o comisión oficial deberán coordinar sus actividades con los jefes de misión diplomática o de las representaciones consulares según sea el caso (artículo 16).

El artículo 41 dispone que los miembros del Servicio Exterior están obligados a actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que la ley que regula la materia, encomienda al propio Servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado

ante cuyo gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional.

Los jefes de oficinas consulares están obligados a ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegados de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 44, fracción VI).

Los miembros del Servicio Exterior que incumplan sus obligaciones son sancionados en los términos que indica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A mayor abundamiento, la Ley del Servicio Exterior indica que las sanciones por faltas administrativas consisten en:

- Apercebimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución.
- Sanción económica.
- Inhabilitación para poder reingresar al Servicio Exterior o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporales en el mismo (artículo 57, fracciones I a la VI):

Un miembro del Servicio Exterior Mexicano se hace acreedor a una sanción administrativa, en los siguientes casos:

- I.- Abandono del empleo
- II.- Violación de las obligaciones establecidas en el capítulo VIII de la ley relativa
- III.- Incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- IV.- Si actúa con deslealtad al país o a sus instituciones
- V.- Por estar sujeto a un proceso por delito intencional
- VI.- Ser condenado por sentencia
- VII.- Incumplimiento del sigilo profesional a que se refiere el artículo 42 de la materia.
- VIII.- Si incurre en morosidad, descuido manifiesto o ineptitud comprobada en el desempeño de sus obligaciones oficiales (artículo 58).

Las faltas previstas en los numerales I, IV, VI y VII ameritan la destitución del miembro del Servicio Exterior responsable.

En el caso de ser sujeto a un proceso penal, procede la suspensión, la cual se puede prolongar hasta el término del proceso.

Si el miembro del Servicio Exterior es destituido, quedará inhabilitado en forma definitiva para reingresar a éste.

Como se ha indicado, en todas las leyes relativas al Servicio Exterior, desde 1934 hasta la vigente, se ha encomendado a los funcionarios que integran el referido servicio, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones internacionales que le correspondan a nuestro país.

De 1967 hasta la fecha, se ha otorgado participación a las Secretarías de Estado de la Administración Pública Federal en las relaciones internacionales. Así, en la ley de 1967 se responsabilizó a la Cancillería para recabar las opiniones de las Secretarías, Departamentos de Estado y organismos públicos en general, acerca de los temas a tratar, y para otorgarles copias de los informes rendidos por sus delegados. Además, los intereses de las Secretarías y Departamentos de Estado eran representados mediante agregados civiles, militares, navales, aéreos o técnicos y consejeros, quienes tenían la calidad diplomática y eran asimilados al Servicio Exterior.

En la ley de 1982, se dispuso que los jefes de oficinas consulares eran delegados de las dependencias del Ejecutivo Federal. En la Ley vigente, el artículo 16 señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores está obligada a escuchar, atender y asesorar a cualquier dependencia de la Administración Pública Federal, cuya competencia se vea afectada por una misión específica a cargo de la Delegación, a fin de integrar e instruir a la Delegación. Además el artículo 44, fracción VI dispone que los jefes de oficinas consulares están obligados a actuar como delegados de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes y por orden expresa de la Cancillería Mexicana. Al respecto, sugerimos la conveniencia de incluir expresamente la atención y asesoramiento de las dependencias de la Administración Pública local y de los organismo descentralizados de los tres niveles de gobierno.

En términos generales los asuntos internacionales del Estado se encomiendan a diversos órganos, a saber: al Jefe de Estado, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores, a los agentes diplomáticos y a los agentes consulares.³⁵

El Jefe de Estado es el órgano supremo del Estado que lo representa en las relaciones internacionales. En el desempeño de esta importante actividad es auxiliado por el Secretario de Relaciones Exteriores y por los agentes diplomáticos y consulares acreditados en los gobiernos extranjeros en misión permanente o temporal.

El representante de un Estado en las negociaciones de un tratado se asemeja a un mandatario del derecho privado. En este sentido, la ratificación de un instrumento internacional es la confirmación de lo hecho por el mandatario (embajador) por

³⁵ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 489.

parte de su mandante (jefe de Estado). "...el Jefe de Estado si su mandatario se ajustó estrictamente a las instrucciones recibidas y por la aplicación del principio de la buena fe, siempre debe presidir las relaciones internacionales, debe tener una razón tan poderosa como evidente para negarse a ratificar lo hecho por su mandatario en cumplimiento de sus directivas al respecto..."³⁶

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7º, apartado 2, inciso a de la Convención de Viena de 1969, los jefes de estado, los jefes de gobierno y los ministros de relaciones exteriores son considerados representantes del Estado y no se les obliga a presentar plenos poderes para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

En resumen, el Secretario de Relaciones Exteriores, se caracteriza de la siguiente manera:

- A) Es el órgano del Estado especializado en conducir las relaciones exteriores.
- B) Tiene un grado jerárquico inferior al del jefe del Estado pero, superior a los agentes diplomáticos y consulares acreditados en el extranjero.
- C) Es el conducto de comunicación entre extranjeros y su propio país. Puede enviar comunicaciones oficiales a los demás Estados por conducto de sus representantes nacionales acreditados en el extranjero. Puede recibir las comunicaciones que a nombre de su gobierno le entreguen los representantes del extranjero acreditados en su país.
- D) Tiene la responsabilidad de atender el fondo y la forma de las negociaciones internacionales.
- E) Concorre con el Ejecutivo en la tarea de integrar el cuerpo de colaboradores mediante la proposición al jefe de Estado de la designación de agentes diplomáticos y consulares. A su vez, refrenda las credenciales, plenos poderes y patentes con los que los agentes del servicio exterior permanentes u ocasionales acreditarán su representación.
- F) Es poseedor de facultades para suscribir en representación del Estado, los documentos en los que constan los compromisos internacionales.
- G) Sus declaraciones pueden comprometer al Estado.
- H) Ha de coordinarse con otras dependencias gubernamentales que, al tocarse temas materia de la competencia de éstas, incursionan en el campo de lo internacional. La coordinación ha de ser armónica. El Secretario de Relaciones Exteriores requiere de la dependencia especializada en el tema material y la dependencia en lo material requiere el asesoramiento y conducción de la negociación internacional.

³⁶ Alberto Séve de Gastón. *Op. cit.*, pp. 20.

I) Interviene en reuniones internacionales a nivel ministerial.

Los agentes diplomáticos son representantes de su Estado. Los cónsules no lo son. Tienen el carácter de custodios de los intereses internos de su Estado que se les haya confiado.³⁷

Los agentes diplomáticos son los comisionados para negociar acuerdos y convenciones. Se les concede voz y voto en las Conferencias Internacionales en representación de su país.³⁸

Los agentes diplomáticos carecen de facultades para suscribir tratados internacionales mientras no son habilitados para tal función, a través de un documento denominado “pleno poder”.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, indica en su artículo 7º que: “1. Para la adopción o autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) Si presenta los adecuados plenos poderes; o

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

“A los Jefes de Misiones Diplomáticas o representantes ante una conferencia u Organización Internacional, sólo se les reconoce competencia para adoptar el texto de un tratado pero no para expresar el consentimiento del Estado”.³⁹ Se consideran representantes del Estado y no se les obliga a presentar plenos poderes (artículo 7º, apartado 2 inciso c de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

En cuanto a la intervención de otras instituciones públicas en las relaciones internacionales, Sorensen manifiesta una “expansión del Derecho Internacional a campos anteriormente fuera de su alcance a otros departamentos y órganos gubernamentales —defensa, comercio, industria, agricultura, educación, trabajo y finanzas—, se encuentran progresivamente interesados en el manejo de las relaciones

³⁷ Charles Fenwick. *Derecho Internacional*. Tr. Esp. María Eugenia I. De Fischman, s. ed., Edit. Bibliográfica Omeba, Argentina, pp. 549.

³⁸ Carlos Arellano García. *La Diplomacia y el Comercio Internacional*. Edit. Porrúa, México, 1980, pp. 75.

³⁹ Eduardo Jiménez Aréchaga. *Curso de Tratados Internacionales*. (Apuntes), México, 1970, pp. 6.

exteriores. La coordinación de estos intereses diferentes... debe resolverse dentro del gobierno del Estado y el acuerdo logrado debe ser comunicado a otro Estado sólo por el Ministro de Relaciones Exteriores.”

“...otras dependencias gubernamentales...(tienen) hasta departamentos especializados en cuestiones que se debaten en el ámbito interestatal... en lo interno cada país debe coordinar su administración pública interna de tal manera que, haya una acción conjunta mesurada en la que se cuente con la asesoría, apoyo y dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los asuntos internacionales ...”⁴⁰

El doctor Carlos Arellano comenta que esto no significa que la Secretaría de Relaciones Exteriores se abstenga de permitir la participación de los conocedores de la materia concreta que es motivo de la negociación internacional, por el contrario, hemos recomendado la coordinación armónica.⁴¹

B) Tratados internacionales.

Las actividades diplomáticas y consulares han sido reguladas por diversos tratados internacionales. Estos son:

I. La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas⁴² de la cual México es parte desde 1962, en su artículo 14 establece las siguientes categorías de diplomáticos:

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

Indica que la misión diplomática, tiene entre otras funciones: representar al Estado receptor y fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor (artículo 3º, apartado 1, incisos a, b, c y e). En opinión del Doctor Arellano García, la intención de este precepto es enunciar y no limitar las principales funciones del agente diplomático.

⁴⁰ Carlos Arellano García. *Op. cit.*, pp. 70-71.

⁴¹ *Ibidem*, pp 71.

⁴² Fue obtenida con base en un proyecto preparado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en una Conferencia patrocinada por dicha organización. Carlos Arellano García. *Primer Curso Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 513.

II. La Convención sobre Agentes Consulares de la Habana de 1928, se firmó el 20 de febrero de ese año en Cuba, fue ratificada por México, el 26 de diciembre de 1929 y publicada en el *Diario Oficial* el 2 de abril de 1930. Señalaba que:

a) “Los Estados pueden nombrar en el territorio de los otros, con el consentimiento expreso o tácito de éstos, cónsules que representen y defiendan allí sus intereses comerciales e industriales, y presten a sus nacionales la asistencia y protección de que carezcan” (artículo 1º).

b) El derecho interno de cada Estado regula la forma y requisitos para nombrarlos, sus clases y categorías (artículo 2º).

c) Es necesario el consentimiento del Estado donde sirva para ser reconocido como cónsul. La concesión de exequátur suple la autorización (artículo 3º).

III. En la Segunda Reunión de Cancilleres de La Habana celebrada en 1940, se adoptó una resolución que se denominó “normas relacionadas con las funciones diplomáticas y consulares”. Esta reprodujo las disposiciones de la Convención de La Habana de 1928 sobre agentes diplomáticos. Prohíbe a los agentes consulares o diplomáticos participar en los asuntos del Estado que pongan en peligro la paz y la tradición democrática de América.⁴³

IV. Nuestro país suscribió la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares el 7 de octubre de 1963, la ratificó el día 16 de mayo de 1965, y se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de septiembre de 1968.⁴⁴

El artículo 17 establece la posibilidad de que oficinas consulares se desempeñen actos consulares en oficinas consulares, si en un Estado en el que el país que envía no tiene misión diplomática y si en él tampoco está representado por la de un tercer Estado.⁴⁵

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 señala las siguientes funciones consulares:

- Fomentar el desarrollo a las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el estado receptor; y promover sus relaciones amistosas.

- Informarse por todos los medios lícitos, de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor.

⁴³ Charles Fenwick. *Op. cit.*, pp. 533.

⁴⁴ Carlos Arellano García. *La Diplomacia y el Comercio Internacional*, Edit. Porrúa, México, pp. 104.

⁴⁵ Carlos Arellano García. *Primer Curso de Derecho Internacional Público*. Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 566.

- Proteger en el Estado receptor, los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas.
- Los órganos centrales son el jefe de Estado y el ministro de Asuntos Exteriores.
- Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o por las leyes que a éste no se oponga, o las que sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor (artículo 5º, incisos "a", "b", "c" y "m").

V. La Convención sobre Misiones Especiales fue adoptada por la Asamblea General en 1969 y su propósito es completar las normas de Derecho Diplomático y Consular codificado en las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y sobre Relaciones Consulares (1963).

Como hemos apreciado, estos instrumentos internacionales regulan, por lo que se refiere a los agentes diplomáticos y consulares, sus funciones, los principios que deben regir su conducta, las reglas para sus nombramientos y para su aceptación por los Estados receptores.

Al permitirse la celebración de acuerdos interinstitucionales por los titulares de dependencias y entidades federales, locales o municipales, se permite que realicen funciones similares a las que llevan a cabo los diplomáticos y cónsules, claro está, que con menores formalidades, lo cual, aunque presenta ciertas ventajas, no deja de ser un tanto riesgoso, como lo explicaremos en el capítulo séptimo de este trabajo.

CAPÍTULO TERCERO

CONCEPTOS

SUMARIO: 1. CONCEPTO DE ESTADO. 2. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. 3. CONCEPTO DE TRATADO. 4. CONCEPTO DE CONVENIO INTERESTATAL. 5. CONCEPTO DE GOBIERNO. 6. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO. 7. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. 8. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 9. CONCEPTO DE ACUERDO. 10. CONCEPTO DE ACUERDO INTERINSTITUCIONAL. 11. DIFERENTES TIPOS DE TRATADOS INTERNACIONALES. 12. DIFERENTES TIPOS DE ACUERDOS. 13. ELEMENTOS DEL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL. 14. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DE FUNCIONARIOS. 15. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS.

En el presente capítulo pretendemos establecer nociones generales de la diversa terminología que nos servirá para desentrañar la naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales, su inconstitucionalidad y las ventajas y desventajas que presupone su celebración.

1. CONCEPTO DE ESTADO

El Diccionario de la Lengua Española nos proporciona el concepto gramatical de "Estado". Indica que el vocablo proviene del latín *status* y que tiene múltiples acepciones, por lo que hemos elegido las que interesan a nuestro estudio. Estas acepciones son: "1. Orden, clase, jerarquía y calidad de las personas que compo-

nen un reino, una república o un pueblo; como el eclesiástico, el de nobles, el de plebeyos, etcétera. 2. Cuerpo político de una nación. 3. País o dominio de un príncipe o señor de vasallos. 4. En el régimen federativo, porción de un territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general. 5. federal. El compuesto por estados particulares, cuyos poderes regionales gozan de autonomía y aún de soberanía para su vida interior.”¹

Algunos ilustres juristas, por su parte, también han plasmado en sus obras, el concepto de Estado.

Alfred Verdross afirma que: “Un Estado soberano es una comunidad perfecta y permanente que se gobierna plenamente a sí misma, está vinculada a un ordenamiento jurídico funcionando regularmente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el Derecho Internacional cuyas normas en general respeta.”²

Charles Fenwick nos proporciona el siguiente concepto: “...un Estado es una sociedad política, organizada en forma permanente, que ocupa un territorio fijo y que dentro de los límites de ese territorio disfruta de una libertad que excluye la posibilidad de control de cualquier otro Estado, de manera que puede actuar en forma independiente frente al mundo.”³

Estado es para Modesto Seara Vázquez “... una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio y provista de un poder llamado soberanía.”⁴

Estas definiciones contienen los elementos de un Estado, esto es, el elemento humano, la soberanía, el ordenamiento jurídico nacional y el territorio; pero las dos primeras resultan ser más completas, ya que lo conciben además sometido a un ordenamiento jurídico internacional o como integrante de una comunidad de naciones.

Marco Gerardo Monroy Cabra precisa que: “La nación implica un conjunto homogéneo de factores que hacen que un pueblo tenga un destino común...” y “...el Estado es la nación jurídicamente organizada...”⁵

¹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. T. I, 2a. ed., Edit. Espasa-Calpe, España, 1984, pp. 601.

² Marco Gerardo Monroy Cabra. *Manual de Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Edit. Temis, Colombia, 1986, pp. 119.

³ Charles G. Fenwick. *Derecho Internacional*. Tr. esp. María Eugenia I. de Fischman, s/ed, Edit. Bibliográfica Omeba, Argentina, pp. 118.

⁴ Modesto Seara Vázquez. *Derecho Internacional Público*. 14a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 79.

⁵ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 120.

Para los efectos del presente trabajo, esta noción nos parece poco clara por no señalar los factores que hacen que un pueblo tenga un destino común y por no hablar del Estado como sujeto del Derecho Internacional.

La definición de Charles Rousseau tampoco caracteriza al Estado como sujeto de Derecho Internacional. El autor menciona que "El Estado es un organismo complejo que resulta de la unión de tres elementos (territorio, población y gobierno) o que, acudiendo a la terminología de Duguit, se caracteriza por la realización en un territorio determinado de cierta diferenciación entre gobernantes y gobernados." Además considera al Estado como "...un fenómeno político-social y un fenómeno jurídico."⁶

El doctor Carlos Arellano García sostiene que Estado "Es la estructuración jurídica de una comunidad humana con un territorio y gobierno propios, dentro del conglomerado de países. Esta acepción nos parece completa y sencilla."⁷

Dentro de los instrumentos internacionales también encontramos una definición de Estado, así, la Convención Panamericana de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados expresa que: "como persona de Derecho Internacional, debe poseer una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad para establecer relaciones con otros Estados."⁸

No pretendemos detenernos en la exposición de los elementos del Estado, pero baste decir que derivado de la soberanía, los Estados gozan de capacidad para la celebración de tratados internacionales, también llamada *jus ad tractatum*. Por lo tanto, podemos considerar al Estado como una persona jurídica internacional que tiene entre sus funciones la representación exterior y la contratación internacional.

Ahora bien, nos interesa añadir algunas ideas acerca del Estado Federal, por ser ésta la forma del Estado Mexicano. Mouskeli dice que: "... el Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero

⁶ Charles Rousseau. *Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Ediciones Ariel, España, 1961, pp. 41 y 72-73. Este autor expone que las definiciones de Estado que se han emitido son de tipo sociológico, como la de Houriou; finalista, por definirlo tomando en cuenta los fines que pretende y las funciones que desempeña; o jurídico, como la definición de Bonnard, que es objetivista y considera al Estado como un conjunto de servicios públicos coordinados y jerarquizados. A la escuela objetivista pertenecen Duguit, Bonnard y Jèze.

⁷ Carlos Arellano García. *Primer Curso de Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 287.

⁸ "Nueva Tendencia de la Personalidad Internacional: hacia unos sujetos nuevos, hacia unos sujetos reales", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año XXIII, núm. 68, mayo-agosto, Edit. UNAM, México, 1990, pp. 433.

que poseen autonomía constitucional y participan en la formulación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".⁹

En un Estado Federal se persiguen dos objetivos: "a) Asegurar que la federación pueda llevar a cabo con efectividad las funciones que le han sido asignadas; b) En el desempeño de sus propias funciones, la federación debe al mismo tiempo tener en cuenta debidamente los intereses de las diferentes secciones de la nueva comunidad, y la continua responsabilidad de los Estados miembros en puntos importantes de gobierno."¹⁰

El problema que se ha planteado en relación a si las entidades que integran una federación pueden asumir compromisos internacionales, consiste en determinar si están revestidas del *ius ad tractatum*. Al respecto, es el Derecho Internacional el que reenvía al derecho interno de cada Estado.¹¹

En el caso de nuestro país, si bien es cierto que las entidades federativas conservan su independencia administrativa y son libres en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo menos así lo ordenan los artículos 40 y 41 Constitucionales, también lo es que les está prohibido celebrar tratados con otros Estados (entiéndase países), de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 117 de la Carta Magna.

2. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Desde una perspectiva gramatical, "organización" es la acción y efecto de organizar u organizarse. Disposición, arreglo u orden.¹² "Organizar" significa establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla.¹³ "Internacional" es un adjetivo que se emplea para referirse a dos o más naciones.¹⁴

⁹ Citado por Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Primer Curso, 14a. ed., Edit. Porrúa, México, 1996, pp. 518.

¹⁰ Bawie y Friedrich, citado por Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 519-520.

¹¹ Antonio Remiro Brotons manifiesta que "...en el proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados aprobado por la CDI en 1966 se dispuso (art. 5.2) que los Estados miembros de una unión federal podrían tener capacidad para celebrar tratados dentro de los límites indicados por la Constitución. Aunque esta disposición fue, finalmente, suprimida por la Conferencia (1969), la supresión no se debió al desacuerdo con su contenido, sino con la oportunidad de mencionarlo expresamente. *Derecho Internacional Público*. Derecho de los Tratados. T. II, Edit. Tecnos. España, 1987, pp. 52.

¹² Real Academia Española. *Op. cit.*, t. II. 20a. ed., Edit. Espasa Calpe, España, 1984, pp. 984.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 782.

De lo anterior, deducimos el concepto gramatical de “organización internacional” en los siguientes términos: asociación u orden de dos o más naciones.

Hans Kelsen identifica a la organización internacional con la confederación de Estados, pues apunta que “una comunidad organizada es una organización internacional. En contraposición al Estado federal, es una confederación de Estados.”

“Los miembros de una confederación de Estados (una comunidad organizada de Estados o una organización internacional) tienen competencia ilimitada en los asuntos exteriores, aunque podrán estar bajo ciertas obligaciones con respecto a sus relaciones internacionales que les sean impuestas por el tratado constitutivo.” Agrega que: “una comunidad internacional es sujeto de Derecho Internacional si su constitución le confiere por lo menos la facultad de concertar tratados.”¹⁵

Exceptuando al internacionalista austriaco, en las obras consultadas, la mayoría de los autores no se aventuran a definir a la “organización internacional.” Sin embargo sí apuntan cuáles surgieron primero en la historia, cuáles existen actualmente, sus funciones, etcétera.

Por ejemplo, Antonio Canchola Castro comenta que: “Las dificultades y los retos que la explosión tecnológica e industrial de la vida moderna trajeron consigo, provocaron que los Estados, impulsados por intereses comunes, comprendieron la necesidad de unir esfuerzos para lograr objetivos, que acometidos por separado eran, por onerosos y dilatados, imposibles. Esta situación se manifiesta con la creación de lo que actualmente se conoce como organización internacional y cuya personalidad ha sido, por supuesto discutida.”¹⁶

Las primeras organizaciones que aparecieron fueron la Comisión Internacional del Danubio y la Unión Telegráfica Internacional en 1865; la Unión Postal General, que se convirtió posteriormente en Unión Postal Universal, en 1874; la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial, en 1883 y la Comisión Internacional de Tránsito de Carga Ferroviaria, en 1890.¹⁷

Otras organizaciones aparecen más de cinco décadas después. En 1944, nace el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Organización Internacional de Aviación Civil; en 1945, se forman la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la FAO; y en 1946 la Organización Mundial de la Salud (OMS).

¹⁵ Hans Kelsen. *Principios de Derecho Internacional Público*. Tr. esp. Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida, Edit. El Ateneo, pp. 148-149.

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 440.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 441.

Las organizaciones internacionales se clasifican en universales, como la ONU; y en regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Liga Árabe, el Consejo de Europa o la Organización de la Unidad Africana.¹⁸

En un principio se consideró que sólo los Estados tenían personalidad internacional y se les veía con ciertos prejuicios, incluso al ser creada la Sociedad de Naciones, se le calificó como "súper-Estado."

En 1949, el conde Bernardotte, funcionario de las Naciones Unidas, fue asesinado en el Medio Oriente. Como consecuencia, se abrió el caso "Reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas", aviso consultivo del 11 de abril de 1949. Este aviso es un dictamen sobre la personalidad internacional y sobre la subjetividad concreta de la ONU y el alcance de sus funciones. En él se reconoce que "... la ONU es un sujeto de Derecho Internacional, que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y que tiene la capacidad de prevalecerse de esos derechos por vía de reclamación internacional"¹⁹

Charles Rousseau comenta acerca de la personalidad de la Organización de las Naciones Unidas que: "Sin ser un Estado, ni un súper-Estado, la ONU es un sujeto de Derecho Internacional, investido por sus miembros de las competencias necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Por ello es titular de derechos y deberes internacionales, puede hacer prevalecer los primeros por vía de reclamación internacional y posee asimismo, personalidad para comparecer en juicio."²⁰

De igual manera fue desarrollada la doctrina de los "poderes implícitos" por el juez Marshall y otros juristas, que expresa que cuando ciertos poderes no están especificados en la Carta de la ONU, se debe entender que "...le han sido conferidos por inferencia necesaria al ser esenciales para el cumplimiento de sus deberes."²¹

Como puede apreciarse, las organizaciones internacionales han sido vistas con cierto escepticismo en cuanto a su reconocimiento como sujetos de derechos y obligaciones, capaces de asumir compromisos internacionales con otras organizaciones y Estados.

Esta situación se resolvió con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, de la que nos ocuparemos en el capítulo sexto. Tanto esta Convención, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, especifican que se entenderá por organización internacional, a una organización in-

¹⁸ *Ibidem*, pp. 444-445.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 445-446.

²⁰ *Ibidem*, pp. 445.

²¹ *Ibidem*, pp. 446.

tergubernamental (artículo 2 denominado “Términos empleados”, apartado 1, inciso “i”, de ambos instrumentos internacionales).

Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpuch comentan que el sentido de esta definición consiste en excluir del ámbito de la Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969, a las organizaciones no gubernamentales; y citan el informe de la Comisión de Derecho Internacional, en el que se dijo con relación a las organizaciones no gubernamentales, que éstas “no están compuestas de Estados ni son creadas mediante un tratado, aunque algunas de ellas pueden estar mencionadas o verse atribuir ciertas funciones en los tratados.”²²

En nuestra consideración, esta definición no es clara y tampoco completa. Cabría preguntarnos ¿qué debemos entender por intergubernamental? Tal vez, entre gobiernos, pero esta idea es confusa porque las organizaciones internacionales están compuestas por Estados y no por gobiernos.

La Ley sobre Celebración de Tratados, cuyo estudio aparece en el capítulo séptimo del presente trabajo, define a la Organización Internacional como “persona jurídica creada de conformidad con el Derecho Internacional Público”²³

Intentaremos a continuación un concepto: una organización Internacional es una entidad integrada por diversos Estados, constituida mediante un tratado y dotada de personalidad internacional para el logro de sus objetivos.

3. CONCEPTO DE TRATADO

El vocablo “tratado” proviene del latín *tractatus*. Su acepción gramatical es la siguiente: “Ajuste, convenio o conclusión de un negocio o materia, después de haberse conferido o hablado sobre ella; especialmente, el que celebran entre sí dos o más príncipes o gobiernos.”²⁴

En ocasiones, el uso de términos distintos del vocablo “tratado” genera algunos problemas, este es el caso de los “acuerdos interinstitucionales.” Algunos autores sostienen que no es relevante la denominación que se asigne a un acuerdo entre sujetos de Derecho Internacional, que ha de considerarse si desde un punto de vista material son tratados, es decir, hemos de atender a su contenido y no a su nomenclatura.²⁵

²² *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena*, s/ed., Edit. La Ley, Argentina, 1970, pp. 163-164.

²³ Artículo 2º, fracción VIII.

²⁴ Real Academia Española. *op. cit.*, t. II, pp. 1336.

²⁵ Opinión de Antonio Remiro Brotons, Jorge Palacios Treviño, Hans Kelsen, Miguel Angel D'Estéfano Pisani, posición que también asumen la Convención de Viena sobre el Derecho de los

Miguel Angel D'Estéfano Pisani expresa que la palabra tratado proviene del artículo 63, inciso "a" del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, ya que habla de "interpretación de un tratado."²⁶

Con el fin de determinar qué es esta figura jurídica hemos seleccionado algunos conceptos propuestos por diversos autores, así como los contenidos de las disposiciones legales aplicables. Anticipamos que en general no existen discrepancias significativas en torno a la noción de estos compromisos internacionales.

Carlos Arellano García:

"El tratado internacional es el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones."²⁷

Jorge Palacios Treviño:

"Los tratados -del francés *traiter*, negociar- pueden definirse como los acuerdos entre dos o más sujetos de Derecho Internacional. Algunos internacionalistas añaden a la definición otro elemento para decir que por esos acuerdos se crean obligaciones conforme al Derecho Internacional." Y comenta que no sólo los Estados gozan de capacidad para celebrar tratados, que también gozan de ésta, las organizaciones internacionales intergubernamentales, las facciones rebeldes, beligerantes o las partes en algunos acuerdos de armisticio. El autor expresa que los tratados también son denominados convención, convenio, acuerdo, pacto, arreglo, protocolo, compromiso, código, estatuto, carta, acta, acta final y declaración."²⁸

El autor nos informa que al término tratado se le atribuyen dos acepciones:

"...una, como nombre genérico para designar cualquier clase de acuerdos internacionales —en ese sentido se utiliza para denominar la rama del Derecho Internacional que se ocupa de estos actos jurídicos internacionales—, y la segunda, para designar los acuerdos solemnes o formales, llamados así por oposición a los tratados sin formalidad, es decir, los tratados en forma simplificada... los primeros... versan sobre materias tales como límites, extradición, paz, amistad, etcétera, o sea materias de la mayor importancia y por esa razón se envían siempre a la sanción del Poder Legislativo, en cambio, los segundos, son aquéllos en cuya celebración sólo interviene el Poder Ejecutivo. A estos últimos, la doctrina los denomina "convenios" —acuerdos ejecutivos o administrativos— en in-

Tratados de 1969 y en la Ley sobre celebración de Tratados (en el debate ante la Cámara de Diputados, la Diputada Blanca Esponda dijo que los tratados también se denominan acuerdos, convenciones diplomáticas, convenciones políticas, etcétera).

²⁶ *Derecho de Tratados*. Cuadernos H. Ciencias jurídicas, s.p.i., pp. 7.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 632.

²⁸ *Tratados: Legislación y Práctica en México*. 2a. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986, pp. 11, 14 y 17-19.

glés *executive agreements* y en francés *accords administratifs*, y en la práctica se les llamó sencillamente acuerdos o convenios.”²⁹

Modesto Seara Vázquez:

“Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional. Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales.”³⁰

Hans Kelsen:

“...un acuerdo concertado normalmente por dos o más Estados conforme al Derecho Internacional.” “Algunas veces el tratado se llama acuerdo internacional, convención, protocolo, acta, declaración, etcétera; no obstante el nombre no tiene importancia.”³¹

Max Sorensen:

“... el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el Derecho Internacional.”³²

Adolfo Miaja de La Muela:

“...es una declaración de voluntad bilateral o multilateral, emanada de sujetos del Derecho Internacional...Por razón de su forma, y en ocasiones también por su contenido, suele a veces reservarse la denominación de tratados para los convenios más solemnes e importantes, designando a los demás como protocolos, acuerdos, etcétera.”³³

G. Tunkin:

“...el tratado es un acuerdo expreso entre sujetos de Derecho Internacional (ante todo y principalmente, entre los Estados), que tiene por objeto regular las relaciones entre ellos mediante la creación de derechos y deberes recíprocos.”³⁴

Charles Rousseau:

“...el tratado internacional se nos aparece como un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos.”

Para este autor es:

²⁹ *Ibidem*, pp. 14.

³⁰ Modesto Seara Vázquez. *Derecho Internacional Público*. 14a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 59.

³¹ Citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 628, 633.

³² *Ibidem*, pp. 627.

³³ *Ibidem*, pp. 629.

³⁴ *Ibidem*, pp. 630.

En este sentido amplio, "...todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional"; y en sentido estricto, "...son compromisos internacionales concluidos con la intervención formal del órgano que se halla investido de competencia para concluir convenios (el *treaty-making power* de los anglosajones) lo cual en la mayor parte de los países supone la intervención formal del jefe de Estado."³⁵

Marco Gerardo Monroy Cabra:

"Los tratados son acuerdos entre Estados o sujetos de Derecho Internacional encaminados a regular su comportamiento recíproco."³⁶

Eduardo Jiménez de Aréchaga:

"Toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional destinada a producir efectos jurídicos; es decir, a crear, modificar o extinguir un derecho."³⁷

Anzilotti:

"...la expresión tratados, sin otra indicación, se emplea para designar, en general, los actos jurídicos internacionales bilaterales."

Y "acto jurídico internacional bilateral (es)... el acuerdo de voluntades de dos o más Estados a los que el Derecho Internacional atribuye efectos determinados."³⁸

Oppenheim-Lauterpacht:

"Los tratados internacionales son acuerdos de carácter contractual, entre Estados u organizaciones de Estados, que crean derechos y obligaciones jurídicas entre las partes."³⁹

McNair:

"...un acuerdo escrito por el cual dos o más Estados u organizaciones internacionales crean o manifiestan la intención de crear una relación entre sí que se desenvuelve en la esfera del Derecho Internacional."⁴⁰

Guggenheim:

"...un acuerdo internacional, consignado en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular..."⁴¹

³⁵ *Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Edit. Ariel, España, 1961, pp. 12.

³⁶ *Op. cit.*, pp. 55.

³⁷ Citado por Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 61.

³⁸ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpéch, *op. cit.*, pp. 148.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

Schwarzenberger:

“Tratados son acuerdos entre sujetos del Derecho Internacional, creadores de obligaciones vinculantes en Derecho Internacional.”⁴²

Proyecto Briery (artículo 1º):

“(a) Un tratado es un acuerdo consignado por escrito entre dos o más Estados u organizaciones internacionales que establece una relación de Derecho Internacional entre las partes del mismo. (b) Un tratado incluye un acuerdo efectuado por canje de notas. (c) El término tratado no incluye un acuerdo en el que sea o pueda ser parte una entidad que no sea un Estado o una organización internacional.”⁴³

Proyecto Lauterpacht (artículo 10):

“Los tratados son acuerdos entre Estados, incluyendo organizaciones de Estados, que tienen la intención de crear derechos y obligaciones jurídicas en las partes.”⁴⁴

Proyecto Fitzmaurice (artículo 2):

“1... un acuerdo consignado en un instrumento formal único (sea cual fuere el nombre, título o denominación) concertado entre entidades que son todas ellas sujetos de Derecho Internacional con personalidad internacional y capacidad para concertar tratados, y destinado a crear derechos y obligaciones, o a establecer relaciones, que se rigen por el Derecho Internacional. 2. Sin embargo, no habiendo ninguna regla general de derecho que exija que un determinado acuerdo internacional tenga la forma de tratado propiamente dicho, cualquier acuerdo internacional que tenga los mismos fines y que sea concertado entre cualquiera de las entidades antes mencionadas, puede consignarse en forma distinta de la de tratado consignada en el párrafo anterior; en particular, puede figurar en más de un instrumento, como sucede con el canje de notas, cartas o memorandums...”⁴⁵

Proyecto Waldock (artículo 1):

“A los efectos de los presentes artículos, las expresiones siguientes se entenderán en el sentido que a continuación se indica: a) Se entiende por acuerdo internacional todo acuerdo destinado a regirse por el Derecho Internacional y concluido entre dos o más Estados u otros sujetos de Derecho Internacional dotados de personalidad internacional y con capacidad para celebrar tratados con arreglo a las normas que se establecen más adelante en el artículo 3. b) Se entiende por tratado todo acuerdo internacional consignado por escrito en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos sea cual fuere su designación particular...”⁴⁶

⁴² *Idem.*

⁴³ *Ibidem*, pp. 149.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 149-150.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional de 1962 (artículo 1, apartado "a"):

"Se entiende por tratado todo acuerdo internacional consignado por escrito en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación (...) celebrado por dos o más Estados u otros sujetos de Derecho Internacional y regido por el Derecho Internacional."⁴⁷

Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional de 1965 (artículo 1º, párrafo primero):

"Se entiende por tratado todo acuerdo internacional celebrado entre Estados en forma escrita y regido por el Derecho Internacional, ya sea consignado en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, sea cual fuere su denominación particular."⁴⁸

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 2, apartado 1, inciso "a"):

"...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..."⁴⁹

Como puede observarse, la Convención excluye a los tratados que no se celebran por escrito.

Ley sobre Celebración de Tratados (artículo 2º, fracción I):

"El convenio regido por el derecho internacional público celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el Artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con la misma y ser la Ley Suprema de toda la Unión en los términos del Artículo 133 de la Constitución" (sic).⁵⁰

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 150.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 708-709.

⁵⁰ En el Dictamen de Comisiones de la Cámara de Senadores se manifestó que esta definición contiene los elementos formales que disponen las Convenciones de Viena y se agregó un elemento de derecho interno que explica la naturaleza de este pacto y obliga a someterlos a la aprobación del Senado de la República a través de la inclusión de la frase: "...mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos." Y en los debates ante la Cámara de Diputados, a propósito de la discusión de la iniciativa de la ley mencionada, la diputada Blanca Esponda precisó que se considerará tratado a "...todo aquello ... que sea fuente generadora de derechos y obligaciones para el Estado Nacional." Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados*. S/ed., México, 1992, pp. 30-31 y 106.

Consideramos que la expresión "...celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos" (sic), es incorrecta. Para ser congruente con la fracción X del artículo 89 y con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debería decir "...celebrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos..."

Además se emplea en forma inapropiada la palabra "convenio" y no la de "acuerdo", que nos parece más acertada por ser más genérica.

Todas las definiciones transcritas presentan ciertas características comunes que son las que en seguida enunciamos:⁵¹

- Todo tratado es un acuerdo de voluntades.⁵²
- Entre sujetos de Derecho Internacional que gozan del *jus ad tractatum*.
- Que produce efectos jurídicos como todo acto jurídico.
- Está regido por las normas del Derecho Internacional.
- Consta por escrito en un instrumento o en varios instrumentos.
- No es relevante su denominación.

Y agregamos lo siguiente:

- Los tratados son fuente del Derecho Internacional y del derecho interno.
- Su objeto debe ser lícito y libremente consentido.⁵³

Frente a todo lo expuesto, nos resta afirmar que ante la celebración de acuerdos interinstitucionales, existe el riesgo de que sean considerados tratados, desde un punto de vista material, lo cual podría responsabilizar al Estado mexicano de su incumplimiento.

⁵¹ Cfr. Alberto De Sève Gaston. *Los Tratados Ejecutivos en la República de Argentina*. Análisis Tridimensional. Edit. Depalma, Argentina, 1970, pp. 49-50; Eusebio Salgado Salgado. "La interpretación, publicación e implementación de los tratados", en *Lex*, núms. 89-90, noviembre-diciembre, PEMEX, México, 1995, pp. 65; Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 150 y 153; y Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 632.

⁵² El Doctor Carlos Arellano García lo considera un acto jurídico por ser una manifestación de voluntad hecha con la intención lícita de producir consecuencias de derecho. Véase la obra *Primer Curso de Derecho Internacional Público*", 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 632.

En concordancia con esta idea, Alberto Sève de Gaston indica que "... el Tratado, desde el ángulo de su perfeccionamiento como tal, es un acto jurídico compuesto, en tanto y en cuanto necesita para su existencia la fusión de dos voluntades de orden interno- en igual sentido." *op. cit.*, pp. 18.

⁵³ Así lo propuso una enmienda ecuatoriana al texto del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 154-155.

4. CONCEPTO DE CONVENIO INTERESTATAL

Este es un concepto que está integrado por dos palabras, razón por la que pretendemos establecer las nociones de cada una de ellas, para posteriormente formular una definición.

Gramaticalmente "convenio" es un sustantivo masculino que proviene del verbo "convenir". Significa ajuste, convención. Convenir proviene del latín *convenire*, cuyos significados son: ser de un mismo parecer y dictamen; acudir o juntarse varias personas en un mismo lugar; corresponder, pertenecer; importar, ser a propósito, ser conveniente; ajustarse, componerse, concordarse; en Derecho equivale a coincidir dos o más voluntades causando obligación.⁵⁴

Interestatal es un adjetivo que se emplea para indicar la pertenencia a las relaciones de dos o más Estados.⁵⁵

Entonces, la acepción gramatical de convenio interestatal es el acuerdo de voluntades de dos o más Estados, que origina una obligación.

El artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal enuncia: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, modificar o extinguir obligaciones".

Para Alicia Elena Pérez Duarte es: "... un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones."⁵⁶

En el ámbito internacional, se emplea "... para designar acuerdos formales...(y) sin formalidades y se utiliza también para titular tanto tratados bilaterales como multilaterales... También se emplea como término genérico para designar toda clase de tratados."⁵⁷

Para Guillermo Cabanellas un convenio es: "El concierto de voluntades, expresado en convención, pacto, contrato, tratado o ajuste. Sinónimo de cualquiera de estos vocablos que implican acuerdo, por la elasticidad y uso generalizado que a convenio se le da; no obstante las diferenciaciones técnicas que en cada remisión se concretan."

Y convenio internacional es para el autor citado en el párrafo anterior: "acuerdo bilateral o de pluralidad mayor entre Estados. Por lo general no son estos pactos de

⁵⁴ Real Academia Española. *op. cit.*, t. I, pp. 374.

⁵⁵ Real Academia Española. *op. cit.*, t. II, pp. 780.

⁵⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 1991, pp. 739.

⁵⁷ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

contenido político directo, sino que tratan de regular asuntos de mutuo interés. Suelen conocerse por la materia a que se refieren y por la ciudad en que se conciertan; si bien en algunas de ellas, por la reiteración con que sirve de sede a las deliberaciones y a los acuerdos, como París, Ginebra, Londres, La Haya, Bruselas, se estiló adicionar el año para facilitar la identificación.”⁵⁸

Hildebrando Accioly señala que: “El convenio, o acuerdo, o ajuste, se emplean, ora como términos genéricos, ora para designar compromisos u obligaciones internacionales de importancia restringida.”⁵⁹

En las definiciones anteriores, apreciamos que se dice que los convenios internacionales o interestatales son una especie de tratados.

5. CONCEPTO DE GOBIERNO.

El término “gobierno” es conceptualizado mediante diversas nociones. A continuación transcribimos algunas de ellas que son de utilidad en la presente investigación:

Acción y efecto de gobernar o gobernarse; orden de regir o gobernar una nación, provincia, plaza, etcétera; conjunto de ministros superiores de un Estado; empleo, ministerio y dignidad de gobernador; distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador; edificio en que tiene su despacho y oficinas; tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador; gobierno absoluto es aquél en que todos los poderes se hallan reunidos en sólo una persona o cuerpo, sin limitación; aplícase más comúnmente al caso en que se hallan reunidos en el monarca; gobierno parlamentario es aquél en que los ministros necesitan la confianza de las Cámaras, o al menos de la elegida por voto más popular y directo; gobierno representativo es aquél en que en diversas formas, concurre la nación, por medio de sus representantes, a la formación de leyes.⁶⁰

El verbo “gobernar” procede del latín *gubernare*, y equivale a mandar con autoridad o regir una cosa; guiar y dirigir.⁶¹

Para estar en posibilidad de proponer un concepto de gobierno que nos sea de utilidad en este trabajo, primero transcribimos algunas nociones propuestas por diversos autores.

⁵⁸ *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. T. II, Edit. Helista, Argentina, 1986, pp. 365.

⁵⁹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638.

⁶⁰ Real Academia Española. *op. cit.*, t. I, pp. 692.

⁶¹ *Idem*.

Horacio Lombardo Aburto:

“(Del latín *gubernationis*, de *gubernare*, gobernar). En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.”

“El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.”⁶²

Héctor González Uribe:

“El Estado es la unidad total -pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de la misma soberanía.”⁶³

Rafael de Pina y Rafael De Pina Vara:

“En sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el estado (*sic*) actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe de Estado.”⁶⁴

Andrés Serra Rojas:

“Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionados a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.”⁶⁵

Guillermo Cabanellas:

“Dirección o administración del Estado. Conjunto de ministros que ejercen el Poder Ejecutivo que recibe también los nombres de ministerio o gabinete. Orden, régimen o sistema para regir la nación o alguna de sus regiones, provincias o municipios. Función, cargo y dignidad de gobernador. Territorio, provincia o distrito donde tal funcionario ejerce su autoridad. Edificio donde están sus oficinas y su despacho. duración de un gobernador en su mando.” También este autor considera que el gobierno es el elemento

⁶² Instituto de Investigaciones jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 5a. ed., Edit Porrúa y UNAM, México, 1992, pp. 1536.

⁶³ *Teoría Política*, 6a. ed., Edit. Porrúa, México, 1987, pp. 394.

⁶⁴ *Diccionario de Derecho*. 15a. ed., Edit. Porrúa, México, 1988, pp. 286.

⁶⁵ *Derecho Administrativo*. Segundo curso, 17a. ed., Edit. Porrúa, México, 1996, pp. 527.

primordial del Estado y que representa el medio de que éste subsista y cumpla sus fines.⁶⁶

Francisco A. Ursúa:

“El Gobierno Supremo de un Estado es la cúspide de su organización política, dando a este término su más amplio significado que consiste en el conjunto de facultades y órganos creados por la nación para su propio gobierno.”⁶⁷

En general, no existen discrepancias entre los autores por lo que se refiere a la noción de gobierno. La mayoría de ellos lo identifican con los órganos del Estado creados para cumplir los fines de éste. Sin embargo, el concepto apuntado por el jurista Andrés Serra Rojas es más amplio, ya que comprende la dirección de las actividades privadas y la realización de actividades con proyección internacional. Por esta razón simpatizamos más con la definición propuesta por el mencionado autor.

6. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO

En el Diccionario de la Lengua Española se dice que “funcionario” o “funcionaria” es la persona que desempeña un empleo público. En la República de Argentina se usa para designar a un empleado de cierta categoría o importancia.⁶⁸

A su vez, “público” proviene del latín *publicus*, y es un adjetivo que significa notorio, patente, visto o sabido por todos; también se aplica a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado; perteneciente a todo el pueblo; o común del pueblo o ciudad.⁶⁹

De lo anterior resulta que, funcionario público es la persona que desempeña un empleo público, investido de autoridad.

En el campo de lo jurídico, se han emitido las nociones que indicamos en los siguientes párrafos.

Olga Hernández Espíndola:

“El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”

⁶⁶ *Op. cit.*, pp. 181-182.

⁶⁷ *Derecho Internacional Público*. Edit. México, 1938, pp. 103.

⁶⁸ Real Academia Española. *op. cit.*, t. 1, pp. 666.

⁶⁹ Real Academia Española. *op. cit.*, t. II, pp. 1117.

Se distingue entre funcionarios y empleados públicos. "... por la naturaleza de sus funciones y debido a que la designación de los primeros y su revocación del cargo, corresponde al titular del Ejecutivo Federal, pueden ser removidos por éste en cualquier tiempo y, por lo tanto, el ejercicio de sus funciones no es permanente; tratándose de los empleados que son meros auxiliares y que únicamente ejecutan el régimen jurídico de sus relaciones con el estado les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento."⁷⁰

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara:

"Persona que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública."⁷¹

Andrés Serra Rojas:

"Los altos funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encargan de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la administración pública."

"Se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas."

Enuncia las características del funcionario:

- Se le provee de *imperium*, es decir, poderes propios para realizar sus funciones.
- Designación legal.
- Tiene carácter permanente.
- Ejercicio de la función pública que le da poderes propios.
- Tiene carácter representativo.⁷²

Posteriormente el autor sostiene que: "El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos."⁷³

Rafael Bielsa:

El funcionario "es el que actúa por delegación del estado en las relaciones externas de la Administración con los administrados, expresando, ante estos, la voluntad de aquél..."

⁷⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *op. cit.*, pp. 1500.

⁷¹ *Op. cit.*, pp. 280.

⁷² *Op. cit.*, pp. 390, 392, 393.

⁷³ *Ibidem*, pp. 422.

“...el empleado público es el que prestando servicios en la administración, no actúa en dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la misma administración.”

“...el funcionario de jure es aquél que regularmente se le ha atribuido la delegación; en tanto que funcionario de facto es aquél que la asumiera irregularmente porque lo hizo en circunstancias extraordinarias. No es funcionario de facto aquél que se ostenta como usurpador.”⁷⁴

Escuela Moderna del Derecho Administrativo, representada por Waline:

“El funcionario público de derecho es aquélla persona que participa de manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la administración pública.”⁷⁵

André de Laubadère:

“...es un agente investido de un empleo permanente comprendido en el cuadro de un servicio público explotado por un organismo público.”⁷⁶

Porraud Charmantier:

“...es un agente investido de un empleo permanente, concurrendo a la gestión de un servicio público y encontrándose con respecto a la administración en una situación estatutaria de reglamentación.”⁷⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también nos proporciona una definición en su artículo 108, primer párrafo, que citamos a continuación:

“...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Y el último párrafo expresa:

“Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios.”

⁷⁴ Citado por Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 391.

⁷⁵ *Ibidem.* pp. 400.

⁷⁶ *Idem.*

7. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.

Para iniciar el estudio de este concepto, consultamos las nociones gramaticales de las palabras “administración”, “administrar”, “centralizar” y “centralización.”

El vocablo “administración” proviene del latín “administratio, -onis”. Es la acción de administrar. Administración pública es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.⁷⁸

“Administrar” procede del latín “administrare, que significa servir. En su aspecto gramatical, administrar es gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda y los bienes; desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad; suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa; graduar o dosificar el uso de alguna cosa para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto”⁷⁹

“Centralizador” o “centralizadora” es un adjetivo que designa aquéllo que centraliza. “Centralizar” significa reunir varias cosas en un centro común; hacer que varias cosas dependan de un poder central; asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales. Y “centralización” es la acción y efecto de centralizar o centralizarse.⁸⁰

Antes de comenzar por definir desde un punto de vista jurídico, a la administración centralizada, llamada por los doctrinarios “centralización administrativa”, es oportuno aclarar primero qué es la Administración Pública.

Francisco Javier Osornio Corres dice que “...la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”⁸¹

Instituto de Investigaciones Jurídicas:

La centralización administrativa es la “Acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central, toda la autoridad...”

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Real Academia Española. *op. cit.*, t. I, pp. 29.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 304.

⁸¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, pp. 108

“El Presidente de la república es al mismo tiempo jefe de gobierno, jefe de Estado y jefe de la administración pública. Por ello, las dependencias y entidades de la administración pública federal son colaboradores del presidente de la República y ejercen a su nombre las funciones administrativas que les encomienda la ley.”⁸²

Miguel Acosta Romero:

Administración Pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”

Este jurista indica que la centralización, la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa.

Define a la organización administrativa como

...la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado

Agrega que:

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁸³

Gabino Fraga:

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.⁸⁴

⁸² *Ibidem*, pp. 443.

⁸³ *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. 10a. ed., Edit. Porrúa, México 1991, pp. 96, 100-105.

⁸⁴ *Derecho Administrativo*. 29a. ed., Edit. Porrúa, México, 1990, pp. 165-167.

Este autor argumenta que la relación de jerarquía implica que los órganos superiores tengan poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, de revisión y para la resolución de conflictos de competencia, respecto de los órganos inferiores.

Andrés Serra Rojas:

Caracteriza a la descentralización administrativa como un régimen, que se divide en dos vertientes. A su parecer, el régimen de centralización administrativa propiamente dicha se presenta cuando los “órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.” Y “El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración...”

Líneas más adelante precisa:

“De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico” y que “La centralización supone...que toda competencia pública ha de atribuirse al estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta de la del propio Estado.”⁸⁵

Carlos S. Faytt:

“Hay centralización administrativa cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación.” Por otra parte, “el gobierno asume la dirección de los servicios públicos.”⁸⁶

El artículo 90, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enuncia que :

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

⁸⁵ *Op. cit.*, pp. 524-525.

⁸⁶ Citado por Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 535.

El artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresa que:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la administración pública centralizada.”

8. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

Gramaticalmente, descentralización es la acción y efecto de descentralizar; sistema político que procede a descentralizar. “Descentralizador” o “descentralizadora” es un adjetivo que se emplea para aludir a lo que descentraliza. “Descentralizar” es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.⁸⁷

“Administrativa” procede del latín “administrativus”. Es un adjetivo que designa lo que pertenece o se refiere a la administración.⁸⁸

Miguel Acosta Romero:

“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar... actividades que competen al estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.”

A mayor abundamiento, este jurista considera que los organismos descentralizados son personas jurídicas colectivas de derecho público, que tienen las siguientes características: creados por un acto legislativo, con un régimen jurídico propio, personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo, denominación, sede de las oficinas y las dependencias y ámbito territorial; órganos de dirección, administración y representación; estructura administrativa interna; patrimonio propio; objeto; finalidad y régimen fiscal.⁸⁹

Gabino Fraga:

“La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.”

⁸⁷ Real Academia Española, *op. cit.*, t. I. pp. 466.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 29.

⁸⁹ *Op. cit.*, pp. 377-378.

Este autor señala que las entidades paraestatales son parte integrante del Estado.

Distingue la descentralización administrativa de la descentralización política. La primera de ellas se realiza en el ámbito del Poder Ejecutivo y es creada por este poder central, además la competencia de los administrativos descentralizados es derivada. La segunda opera en el régimen federal, implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales, los estados miembros son los que crean el Estado federal y participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, debido a que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados miembros.⁹⁰

Del mismo modo indica que existen tres modalidades diferentes de la descentralización:

- Descentralización por servicio

- Descentralización por colaboración “Es una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa...se origina cuando el Estado...autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.”⁹¹

- Descentralización por región “...consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”⁹²

Andrés Serra Rojas:

“La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”⁹³

Alfonso Nava Negrete:

“Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.”

⁹⁰ *Op. cit.*, pp. 165 y 198-199.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 208.

⁹² *Ibidem*, pp. 218.

⁹³ *Op. cit.*, pp 526.

Se acepta en la doctrina mexicana que la descentralización administrativa es de dos tipos, por servicio y por región. La primera de ellas "...se caracteriza por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos... y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio."⁹⁴

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3º dispone: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos."

Este precepto indica cuáles son las entidades que *auxilian* al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales expresa en el artículo 14 que:

"Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

9. CONCEPTO DE ACUERDO

Las acepciones gramaticales del vocablo "acuerdo" están contenidas en el Diccionario de la Lengua Española, en los siguientes términos:

Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; resolución premeditada de una sola persona; reflexión o madurez en la determinación de una cosa; conocimiento sentido de alguna cosa; parecer, dictamen o consejo; en Colombia y México se usa para referirse a la reunión de una autoridad gubernativa con uno o alguno de sus inmediatos colaboradores o subalternos para tomar conjuntamente una decisión sobre asuntos determinados; de conformidad unánimemente; mostrar conformidad o alcanzarla, entre otras.⁹⁵

⁹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, pp. 1085.

⁹⁵ Real Academia Española, *op. cit.*, t. I, pp. 24.

Por su parte, los conocedores del Derecho, emiten diversas definiciones que citamos en los siguientes párrafos.

Jorge Palacios Treviño:

“Acuerdo... es sinónimo de convenio y se le utiliza en la misma forma; inclusive, como término genérico... en algunas ocasiones se le emplea con una connotación de menos solemnidad que el término convenio para referirse a tratados en forma simplificada.”

“Convenio se emplea... tanto para designar acuerdos formales como sin formalidades y se utiliza también para titular tanto tratados bilaterales como multilaterales... También se emplea como término genérico para designar toda clase de tratados.”⁹⁶

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara:

“Convención entre Estados destinada a crear, desenvolver o modificar determinadas normas de Derecho Internacional.”⁹⁷

Antonio Remiro Brotons:

“Todos los compromisos negociados y estipulados por las Comunidades en un solo instrumento, han recibido en la mayoría de los casos, la denominación de acuerdo...”⁹⁸

Paul Reuter:

Asevera que acuerdo internacional es “...todo acuerdo de voluntades entre sujetos de Derecho Internacional, sometido para aquéllos a las reglas generales del Derecho Internacional.”⁹⁹

Hans Kelsen:

“Un acuerdo es el acto de arribar a un entendimiento, o la comprobación de una comunidad ya sea de opinión o de voluntad.”¹⁰⁰

Miguel Angel D' Estéfano Pisani:

Para este autor el acuerdo queda subsumido bajo el nombre genérico de “tratado”. Es un compromiso u obligación internacional de importancia restringida.¹⁰¹

Acerca de la noción de acuerdo, el delegado, Sinclair, expresó en la sesión 87 CP. de la Conferencia que trató sobre la Convención de Viena sobre el Derecho de

⁹⁶ *Op. cit.*, pp. 17.

⁹⁷ *Op. cit.*, pp.56.

⁹⁸ *Op. cit.*, pp. 180.

⁹⁹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 630.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, pp. 272.

¹⁰¹ *Op. cit.*, pp. 6.

los Tratados (A/CONF. 39/C. 1/SR. 87, 10) que: “La delegación británica considera que muchos minutos aprobados y memoranda de entendimiento no son acuerdos internacionales sometidos al derecho de los tratados porque las partes no han tenido la intención de crear derechos y obligaciones o una relación jurídica entre ellos.” Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech interpretan este comentario y afirman que entonces se admite el carácter de acuerdos internacionales a dichas minutos o memoranda de entendimiento “...si, al celebrarlas, las partes han tenido la intención de crear derechos y obligaciones o de establecer entre ellas una determinada relación jurídica (lo que, por otra parte, es la solución correcta).”¹⁰²

El American Law Institute define el acuerdo internacional como: “un acuerdo entre Estados u organizaciones internacionales por el cual se manifiesta una intención de crear, modificar o definir relaciones de conformidad con el Derecho Internacional”.¹⁰³

El Tribunal de Justicia sostuvo en su dictamen de fecha 11 de noviembre de 1975 que el artículo 228.1 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, al enunciar el vocablo “acuerdo”, lo utiliza de manera general, para designar a todo compromiso tomado por sujetos de Derecho Internacional con fuerza obligatoria.¹⁰⁴

Como vemos, algunos autores (Jorge Palacios Treviño, Rafael De Pina, Rafael De Pina Vara y Paul Reuter) proporcionan definiciones semejantes a las acepciones de tratado, es decir, no existe una distinción clara entre ambas figuras jurídicas. Por nuestra parte, estimamos que todo tratado implica un acuerdo de voluntades.

En cuanto a la noción de acuerdo internacional, la formulada por el American Law Institute es completa y clara.

10. CONCEPTO DE ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

En vista de que en páginas anteriores expresamos la noción gramatical de la palabra “acuerdo,” sólo nos resta determinar la noción de la palabra “interinstitucional.” Debido a que se trata de una palabra compuesta, procederemos a desentrañar los significados gramaticales de los vocablos “inter”, “institucional” e “institución”.

“Inter” es un elemento compositivo que entra en la formación de algunas voces españolas con el significado de “entre o en medio”, o “entre varios”.¹⁰⁵

¹⁰² *Op. cit.* pp. 151.

¹⁰³ Jorge Palacio Treviño, *op. cit.*, pp. 13.

¹⁰⁴ Antonio Remiro Brotons. *Derecho Internacional Público*. T. II. Edit. Tecnos, España, 1987, pp. 180.

¹⁰⁵ Real Academia Española, *op. cit.*, t. II, pp. 780.

Institucional es un adjetivo que indica lo perteneciente o relativo a una institución; e institución procede del latín *institutio, -onis*, que significa establecimiento o fundación de una cosa; cosa establecida o fundada; cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad; órganos constitucionales del poder soberano en la nación.¹⁰⁶

La acepción gramatical de acuerdo interinstitucional es entonces la conformidad de voluntades entre los órganos constitucionales del poder soberano de las naciones.

El artículo 2º, fracción II de la Ley sobre Celebración de Tratados define el acuerdo interinstitucional como “el convenio regido por el derecho internacional público (sic), celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.”

El segundo párrafo complementa la definición en los siguientes términos: “El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriban.”

En los Dictámenes de Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores se mencionó que la diferencia fundamental entre los tratados y estos acuerdos radica en el hecho de que los primeros comprometen internacionalmente a los Estados Unidos Mexicanos, no así los segundos, ya que se circunscriben “...exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los diversos niveles que los suscriben.”¹⁰⁷

La Cámara de Diputados afirmó que los acuerdos interinstitucionales son aquellos que vinculan en forma específica a la entidad que los suscribe con otro ente internacional y que también es fuente de derecho público.¹⁰⁸

Frente a este argumento nos preguntamos ¿se convertirá en tratado si rebasa la competencia estricta del organismo? ¿Quién determina esta situación?

Jorge Palacios Treviño nos habla de convenios o acuerdos ejecutivos o administrativos, que son tratados en forma simplificada, en cuya celebración sólo interviene

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 778.

¹⁰⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados*. México, 1992, pp. 32 y 70.

¹⁰⁸ Argumento de la Diputada Blanca Esponda Espinosa. *Ibidem*, pp. 106.

el Poder Ejecutivo; y que en inglés se identifican como “executive agreements” y en francés “accord administratifs.”¹⁰⁹

Añade que los tratados en forma simplificada son nombrados con diversos términos, tales como acuerdo, convenio, pacto, arreglo, protocolo, compromiso, código, estatuto, carta, acta, acta final, declaración, memorándum de entendimiento, modus vivendi, etcétera y que nunca se emplean los vocablos convención o tratado, puesto que se reservan para los acuerdos formales o solemnes. Concluye que no hay una distinción tajante entre un acuerdo solemne o formal y uno en forma simplificada.¹¹⁰

Sugiere que la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias del Poder Ejecutivo, previa autorización de la Cancillería suscriban entendimientos “sobre asuntos de menor importancia o de rutina con sus homólogas extranjeras, que tengan por objeto contribuir al mejor desempeño de las funciones que tienen encomendadas y constituyan una manifestación de intención o deseos de las partes.” Identifica a los entendimientos con los convenios administrativos.¹¹¹

Señala que un convenio es administrativo, por ser concluido sólo por el Poder Ejecutivo y no por haber sido realizado por medio de un canje de notas.¹¹²

También asevera que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha expresado que los entendimientos sólo son válidos entre las partes que los firman y que no tienen valor o fuerza legal en el Derecho Internacional. Otras Cancillerías de diversos países les atribuyen el carácter de un acuerdo de Derecho Internacional y los sitúan en sus registros al lado de los tratados formales.¹¹³

Estima que las diferencias entre los tratados en debida forma y los tratados en forma simplificada es el procedimiento de celebración y entrada en vigor. Las semejanzas radican en las normas de derecho relativas a la validez, eficacia y los efectos, la ejecución y el cumplimiento, la interpretación y la extinción, lo cual también se aplica a toda clase de acuerdos internacionales.¹¹⁴

¹⁰⁹ *Op. cit.*, pp. 14. Este autor en una nota de pie de página nos indica que “En la advertencia de la obra publicada por el Senado de la República (México, 1972-1974) titulada *Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, se dice, con respecto a estos últimos, que son “...los que celebra México, por conducto del titular del Poder Ejecutivo Federal, pero que no se someten a la aprobación del H. Senado.”

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 15-16.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 58-59.

¹¹² *Ibidem*, pp. 98.

¹¹³ *Ibidem*, pp. 58.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 50.

El doctor Eusebio Salgado Salgado opina que los acuerdos interinstitucionales pertenecen más al área del Derecho Internacional Privado que a la del Derecho Internacional Público.¹¹⁵

Carlos Bernal nos aporta comentarios interesantes sobre los convenios ejecutivos. Manifiesta que también se les conoce como “acuerdos administrativos o intergubernamentales”. La denominación “convenios ejecutivos” proviene de la doctrina norteamericana que los ha llamado *executive agreements* en oposición a los *legislative agreements*. Los primeros son celebrados sólo por el Poder Ejecutivo y en los segundos participan los poderes Ejecutivo y Legislativo.¹¹⁶

Complementa su explicación y afirma que la designación *executive agreements* fue creada en la doctrina norteamericana en el siglo XIX¹¹⁷ y que probablemente las palabras “convenio ejecutivo” aparecen por primera vez en 1972, en forma oficial con la obra llamada *Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, publicada por el Senado.

Define al convenio ejecutivo en el derecho interno mexicano, como un “...acuerdo internacional celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y otro sujeto de Derecho Internacional, el cual no requiere para su ratificación o firma definitiva, de la aprobación previa del Senado de la República. La única diferencia con los tratados o convenios legislativos, es pues, una de carácter puramente procedimental y cuya problemática queda restringida al orden constitucional interno mexicano. Tanto los tratados como los convenios ejecutivos cubren el mismo tipo de materias”¹¹⁸

En la doctrina argentina José N. Matienzo, habla de “tratados ejecutivos” y los define como “Convenios cuyo cumplimiento no requiere legislación alguna, ni afectan la integridad ni la seguridad nacional, ni alteran los derechos individuales, ni aportan gastos a cargo del erario nacional.”¹¹⁹

Manuel García Pelayo, expresa “Un convenio ejecutivo es un acuerdo internacional negociado y ratificado por el Presidente en uso del poder derivado de su

¹¹⁵ “La interpretación, publicación e implementación de los Tratados”. en *Lex*, números 89-90, noviembre-diciembre, PEMEX, México, 1995, pp. 65.

¹¹⁶ *Op. cit.*, pp. 42.

¹¹⁷ El autor cita a R. Berger, quien en su artículo “The Presidential Monopoly of Foreign Affairs”, publicado en *Michigan Law Review*, vol. 71-1, noviembre, 1972, afirma que las palabras *executive agreements* son creadas por la doctrina en el siglo XIX, ya que no se mencionan en la Constitución, ni en la Convención Constitucional, ni en las Convenciones de Ratificaciones.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 42.

¹¹⁹ Citado por Alberto Sève de Gastón. *Los Tratados Ejecutivos en la República de Argentina. Análisis Tridimensional*. Edit. Depalma, Argentina, 1970, pp. 52.

calidad de jefe del ejecutivo, de director de la política exterior y de comandante en jefe, y se convierte en vinculatorio sin necesidad de ratificación (aprobación) por el Senado. Mientras que un tratado es un acuerdo internacional cuyo fundamento jurídico inmediato es la Constitución (2, II,2) iniciado, negociado y ratificado por el Presidente, pero precisando para este último acto la autorización de dos tercios del Senado”.¹²⁰

Y Alberto Sève de Gastón define los convenios ejecutivos como “...aquéllos acuerdos internacionales realizados por el Presidente y que no precisan para su ratificación del asentimiento del Senado.”¹²¹

Un *executive agreement* es para Dexter Perkins “...un acuerdo que vincula a los Estados Unidos y a otra nación, que no es conocido nunca a la ratificación del Senado y que la facultad de negociar tales acuerdos se basa en lo que los escritores británicos llamarían una prerrogativa presidencial...”¹²²

Antonio Remiro Brotons considera que los *executive agreements*, introducidos en la práctica de los Estados Unidos, son una “degradación del rango de los tratados”, por ser tratados comprometidos por el gobierno sin el consentimiento de las Cámaras.¹²³

Comenta además que para estipular acuerdos sobre materias de alcance reglamentario en forma rápida, se llevan a cabo canjes de notas. Estas materias son: suspensión de la exigencia de visados, concesión de licencias a radioaficionados extranjeros, beneficios de la seguridad social a favor del personal laboral al servicio de misiones diplomáticas extranjeras, entre otras. También se refieren a materias que son prerrogativas del Poder Ejecutivo, verbigracia, el establecimiento de relaciones diplomáticas.¹²⁴

Por ahora no haremos más comentarios acerca de estos instrumentos legales, ya que nos ocuparemos de su análisis en el capítulo séptimo.

11. DIFERENTES TIPOS DE TRATADOS INTERNACIONALES

Un problema que se presenta en relación con los tratados internacionales es el relativo a su denominación, respecto de la cual no existe una práctica uniforme, pues

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 54.

¹²¹ *Idem*.

¹²² Citado por Alberto Sève de Gastón, *op. cit.*, pp. 55.

¹²³ *Op. cit.*, pp 343.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 85.

se han empleado una multiplicidad de vocablos. Tampoco entre los estudiosos del tema existen criterios uniformes, pues encontramos discrepancias, incluso en cuanto al significado que atribuyen a un mismo término. A continuación exponemos las diversas denominaciones que se han empleado para designar los compromisos asumidos por los sujetos de Derecho Internacional.

Acta General. Acuerdos de interés general adoptados en conferencias internacionales.¹²⁵

Acuerdo. Su contenido es impreciso, pero se destina principalmente a asuntos de carácter económico o financiero.¹²⁶ Término genérico que designa compromisos u obligaciones internacionales de importancia restringida.¹²⁷ Sinónimo de convenio, en algunas ocasiones se emplea con una connotación de menor solemnidad que el término convenio para referirse a tratados en forma simplificada.¹²⁸

Acuerdo de sede. Se celebra entre un Estado y una organización internacional, en el que se fija el asiento territorial de esta última, se establece su estatuto jurídico en el país donde se instala, etcétera.¹²⁹

Acuerdos en forma simplificada o acuerdos ejecutivos. Aquéllos que no obedecen estrictamente las exigencias constitucionales. También se conocen como acuerdos ejecutivos.¹³⁰

Arreglo o compromiso. Fija las medidas para la aplicación de un tratado.¹³¹

Armisticio. Acuerdo militar de carácter político, que puede ser dictado por militares debidamente autorizados, suspende las hostilidades y precede generalmente al fin de la guerra.¹³²

Canje de Notas. Acuerdo caracterizado por su procedimiento. Otra opinión considera que no es un acuerdo o tratado, sino un método o medio por el que se celebra un acuerdo.¹³³

Capitulaciones. Tratados que se concretan especialmente en Oriente o en Extremo Oriente para la protección de los extranjeros por medio de la jurisdicción con-

¹²⁵ Miguel A. D'Estéfano Pisani, *op. cit.*, pp. 6.

¹²⁶ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹²⁷ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638.

¹²⁸ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

¹²⁹ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *ob. cit.*, pp. 155.

¹³⁰ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 637.

¹³¹ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹³² Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 637; Ernesto De La Guardia, *op. cit.*, pp. 155; Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

¹³³ Ernesto De La Guardia, *op. cit.*, pp. 155. Véase también Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 19, quien señala que también se denominan "canje de cartas".

cedida a los cónsules. En otro aspecto muy diferente, es una convención militar relacionada con la rendición de una plaza sitiada y forma parte de los “cartels”.¹³⁴

Carta. Designación que posee un sentido solemne, verbigracia, Carta de las Naciones Unidas.¹³⁵

Cartels. Conjunto de convenciones acordadas por jefes militares, como suspensión de armas, canje de prisioneros, etcétera.¹³⁶

Código. Se ha utilizado para designar algunos tratados multilaterales.¹³⁷

Compromiso. Término genérico, señala habitualmente el ajuste especial celebrado para someter un asunto al arbitraje.¹³⁸ Acuerdo en que se especifica la materia y procedimiento de un juicio o arbitraje.¹³⁹ Designa los acuerdos que celebran los Estados por los que se comprometen a someter una controversia a arbitraje.¹⁴⁰

Concordato. Acuerdo que celebra el Vaticano con los Estados, tiene por objeto conciliar el libre ejercicio de un culto con el mantenimiento del orden público, los principios de una constitución o de un estado social determinado.¹⁴¹ Acuerdo generalmente sobre asuntos religiosos, pero a veces sobre asuntos temporales y espirituales, celebrados por la Santa Sede con los Estados que tienen ciudadanos católicos.¹⁴² Acuerdo entre la Santa Sede y los Estados para regular la situación jurídica de la Iglesia.¹⁴³

Convención. No difiere del tratado en cuanto a su estructura y se emplean como sinónimos.¹⁴⁴ Tiene un doble sentido, puesto que se refiere al instrumento en sí mismo o a la norma jurídica establecida en dicho instrumento. También se emplea para designar un acto o procedimiento determinado (celebrar una convención), o el producto jurídico de ese acto o procedimiento (hacer o ejecutar una convención).¹⁴⁵

Convenio. Término genérico que designa compromisos u obligaciones internacionales de importancia restringida. Las palabras acuerdo o ajuste se emplean como

¹³⁴ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.* pp. 636-637.

¹³⁵ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 155.

¹³⁶ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 637.

¹³⁷ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 18.

¹³⁸ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638; Miguel A. D'Estéfano Pisani, *op. cit.*, pp. 6.

¹³⁹ Ernesto De La Guardia, *op. cit.* pp. 155.

¹⁴⁰ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

¹⁴¹ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.* pp. 636.

¹⁴² Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.* pp. 638.

¹⁴³ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 155.

¹⁴⁴ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 637.

¹⁴⁵ Ernesto De La Guardia, *op. cit.*, pp. 155.

sinónimos.¹⁴⁶ Se emplea para designar acuerdos formales y sin formalidades y para titular acuerdos bilaterales y multilaterales.¹⁴⁷

Declaración. Establece principios jurídicos o afirma una actitud política común.¹⁴⁸ Se emplea en más de un sentido, cuando se tiene la intención de proclamar reglas o principios de Derecho Internacional reconocidos por las partes contratantes, para aclarar o interpretar algún acto internacional anterior, para designar un simple ajuste por el cual las partes contratantes se reconocen, o reconocen derechos a los respectivos súbditos o ciudadanos.¹⁴⁹

Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech le asignan cuatro significados: a) acuerdo, si traduce la intención de producir efectos jurídicos bilaterales; b) declaración propiamente dicha, si expresa un punto de vista o una intención política; c) declaración interpretativa, en relación con un tratado; d) y acto unilateral propiamente dicho, destinado a producir efectos jurídicos.¹⁵⁰

Estatuto. Palabra empleada después de la Primera Guerra Mundial, que designa a los tratados colectivos.¹⁵¹

Intercambio de notas. Acuerdos para tratar materias competencia del Ejecutivo. Provisiones de carácter técnico o acuerdos con mayor garantía de flexibilidad.¹⁵²

Modus vivendi. Arreglos que tienen un carácter temporal o provisional y se refieren igualmente a asuntos de orden económico.¹⁵³ Aplícase a acuerdos de carácter temporal o provisional. Casi siempre se hacen mediante intercambio de notas.¹⁵⁴ Arreglos provisorios.¹⁵⁵

Memorándum de entendimiento. Se utiliza para designar acuerdos sin formalidades o para designar compromisos sin valor jurídico.¹⁵⁶

Pacto. Es un término solemne.¹⁵⁷ Se utiliza principalmente en tratados multilaterales.¹⁵⁸

¹⁴⁶ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.* pp. 638.

¹⁴⁷ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

¹⁴⁸ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹⁴⁹ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 637.

¹⁵⁰ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 156.

¹⁵¹ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹⁵² Miguel A. D'Estéfano Pisani, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁵³ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹⁵⁴ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638.

¹⁵⁵ Ernesto De La Guardia, *op. cit.*, pp. 155.

¹⁵⁶ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

¹⁵⁷ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹⁵⁸ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 18.

Pacto de contrahendo. Acuerdo para celebrar otro acuerdo.¹⁵⁹

Protocolo. Compromiso financiero o de carácter adicional o complementario.¹⁶⁰ Documento diplomático en el cual, en forma menos solemne que la que se usa en los tratados, se consignan soluciones de detalle sobre las que existe previo acuerdo.¹⁶¹ Documento escrito en que sin forma de tratado o convenio se consignan los resultados de una conferencia diplomática. También se emplea para designar acuerdos menos formales que los tratados, o acuerdos complementarios de un tratado o convenio, o acuerdos interpretativos de un acto internacional anterior.¹⁶² Documento anexo o aclaratorio.¹⁶³ También se ha utilizado para designar un tratado autónomo, aunque es poco frecuente.¹⁶⁴

Resolución. Designa los compromisos importantes celebrados entre los Estados.¹⁶⁵ Sólo se considera tratado si estatuye derechos y obligaciones, expresa en sentido específico la voluntad de una organización internacional o una conferencia, pero sin comprometer el consentimiento de los Estados que la integran, aunque hayan votado favorablemente la resolución.¹⁶⁶

Reversales. Documento oficial por el cual el Estado se compromete a no contravenir un uso establecido de preferencia en asuntos de ceremonial o admitir que una concesión especial le sea hecha, pero no prejuzga sobre los derechos y prerrogativas adquiridos con anterioridad,¹⁶⁷ o bien un acuerdo por el cual un Estado hace una concesión a cambio de otra o que va más allá del uso establecido.¹⁶⁸ También se llaman notas reversales. Suelen utilizarse en dos sentidos: para consignar la declaración por la que un Estado reconoce que cierta concesión especial a él hecha por otro Estado no derogará derechos y prerrogativas anteriores de cada uno de ambos; o para registrar concesiones recíprocas, hechas entre sí por los Estados que las suscriben. En la práctica se usan como sinónimo de trueque de notas.¹⁶⁹

¹⁵⁹ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 155.

¹⁶⁰ Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp. 180.

¹⁶¹ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹⁶² Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 637-638.

¹⁶³ Ernesto De La Guardia, *op. cit.*, pp. 155.

¹⁶⁴ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 17.

¹⁶⁵ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

¹⁶⁶ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 156-157.

¹⁶⁷ Manuel J. Sierra, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636; Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 18.

¹⁶⁸ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 18.

¹⁶⁹ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638.

En la doctrina encontramos también la tendencia de los internacionalistas a clasificar los tratados internacionales bajo diferentes criterios y tampoco existe acuerdo en relación al significado que asignan a cada clase de éstos.¹⁷⁰

Triepel hace una distinción entre contrato o tratado (*vertrag*) y convención (*vereinbarung*). Hay contrato o tratado cuando dos partes, cuyos intereses difieren, concuerdan sobre bases concretas comunes; además supone un orden jurídico preexistente al que debe ajustarse y del que recibe validez. Hay convención cuando un número indeterminado de partes, cuyos intereses y fines concuerdan, aúnan sus voluntades para la realización de tales fines e intereses; es un acuerdo colectivo de voluntades coincidentes, además crea por sí misma ese orden jurídico y obliga a sus participantes.¹⁷¹

El doctor Carlos Arellano García¹⁷² realiza la siguiente clasificación:

A) Por el número de altas partes contratantes: tratados bilaterales y multilaterales.

B) Por la materia que regulan: jurídicos, económicos, comerciales, administrativos, políticos, militares, de alianza, culturales, tecnológicos, de defensa, etcétera.

C) Por su carácter normativo: tratados-contratos y tratados-leyes.

D) Por la futura adhesión de otros Estados a lo estipulado en ellos: abiertos y cerrados.

E) Por su duración: transitorios y permanentes

F) Por la permisión o rechazo de reservas: estrictos o flexibles

G) Desde el punto de vista de su ratificación: acuerdo ejecutivos.

H) Por su alcance objetivo: de alcance limitado y de alcance amplio

Marco Gerardo Monroy Cabra los clasifica en abiertos y cerrados, bilaterales y multilaterales, generales y restringidos, tratado-ley y tratado-contrato; y atendiendo a la materia que regulan, los clasifica en políticos, económicos, culturales, humanitarios, consulares, etcétera.¹⁷³

Modesto Seara Vázquez los clasifica conforme a dos criterios:

I. De fondo: tratados-contrato y tratados-leyes.

II. Por el número de participantes: bilaterales o bipartitos y multilaterales, plurilaterales o multipartitos.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Kelsen opina que una clasificación lógica de los tratados debía distinguir entre los diferentes tratados creadores de derecho, y no entre éstos y tratados para otros propósitos. Citado por Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

¹⁷¹ Citado por Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 51-52.

¹⁷² *Op. cit.*, pp. 638-640.

¹⁷³ *Op. cit.*, pp. 62.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, pp. 60-61.

Charles Rousseau los clasifica de la siguiente forma:

- Teniendo en cuenta su función jurídica: tratado contrato y tratado normativo.
- Clasificación de orden formal: tratados bilaterales y tratados colectivos.¹⁷⁵

La clasificación propuesta por Charles Fenwick es ésta:

a) De acuerdo al número de partes sobre las que recae la fuerza compulsiva: tratados unilaterales y bilaterales .

b) Por el número de partes intervinientes: bipartitos y multipartitos.

c) Por el carácter absoluto o limitado de la obligación asumida: simples y condicionales.

d) En relación con la forma de cumplimiento: dispositivos y ejecutorios.¹⁷⁶

Miguel A. D'Estéfano Pisani se basa en dos puntos de vista para clasificar a los tratados internacionales:

I.- En relación a los sujetos de Derecho Internacional que los celebran, los referidos instrumentos pueden ser tratados entre dos o más Estados, tratados celebrados por las organizaciones internacionales entre ellas, o con los Estados; y tratados celebrados por otros entes internacionales (como los rebeldes).

II.- En relación con sus fines: tratados de creación de organismos internacionales, políticos, militares, comerciales, de neutralidad y neutralización, regionales o subregionales, etcétera.

III.- Por su función jurídica: tratado —contrato o vertrag y tratado ley o vereinbarug.¹⁷⁷

Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech hablan de las siguientes clases de tratados:

1. Abiertos y cerrados.
2. Bilaterales y multilaterales; particulares, generales y universales.
3. Restringidos.¹⁷⁸

A continuación se exponen los significados que los especialistas atribuyen a cada clase de tratado.

Tratados abiertos. Los que permiten expresa o tácitamente la adhesión futura de otros Estados.¹⁷⁹ Puede haber por lo menos tres tipos: a) Los candidatos a ser partes son designados explícita o implícitamente; b) abiertos a escala más amplia, pero restringida, según criterios de diversa motivación: geográfica, sociológica o

¹⁷⁵ *Op. cit.*, pp. 14.

¹⁷⁶ *Op. cit.*, pp. 491-492.

¹⁷⁷ *Op. cit.*, pp. 8.

¹⁷⁸ *Op. cit.*, pp. 34-46.

¹⁷⁹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 640; Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62; Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 33.

étnico-cultural, teleológico-ideológico, teleológico-económico, mixto; c) abiertos sin limitaciones a todos los Estados que deseen acceder a ellos (principio de la universalidad de participación).¹⁸⁰

Tratados bilaterales. Cuando son dos las altas partes contratantes.¹⁸¹ También se llaman bipartitos.¹⁸² Se asemejan a los contratos privados de los individuos.¹⁸³

Tratados cerrados. Se celebran entre dos o más Estados y no permiten la adhesión futura de otros Estados a lo dispuesto en el tratado o por lo menos, lo regulado en ellos sólo interesa a las altas partes contratantes.¹⁸⁴

Tratados condicionales. Son los tratados de garantía.¹⁸⁵

*Tratados contratos.*¹⁸⁶ Establecen normas jurídicas individualizadas para los Estados.¹⁸⁷ Prevén entre los contratantes un intercambio de prestaciones. Esta terminología está superada, se originó en la doctrina alemana del siglo XIX y su principal exponente es Triepel.¹⁸⁸ Si crean una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado.¹⁸⁹ Realizan un negocio jurídico, es decir, actos de carácter subjetivo que engendran prestaciones recíprocas a cargo de los Estados contratantes, cada uno de los cuales persigue objetivos diferentes.¹⁹⁰

Tratados de alcance amplio. Cuando sólo establecen derechos y obligaciones para los gobernados de los Estados suscriptores, o derechos y obligaciones para las entidades federativas miembros de los Estados suscriptores, o para terceros Estados.¹⁹¹

Tratados de alcance limitado. Cuando sólo se establecen derechos y obligaciones para los Estados celebrantes.¹⁹²

¹⁸⁰ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.* pp. 35-36.

¹⁸¹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638, Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

¹⁸² Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 61.

¹⁸³ Charles Fenwick, *op. cit.*, pp. 487. Este autor diferencia entre tratados unilaterales y bilaterales de los tratados bipartitos y multipartitos. En los primeros se atienden a si la obligación tiene fuerza compulsiva sobre una de las partes o sobre ambas; en los segundos, se toma en cuenta el número de partes intervinientes en el tratado y no sobre su carácter legal.

¹⁸⁴ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 65; Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 63; Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 33.

¹⁸⁵ Charles Fenwick, *op. cit.*, pp. 491.

¹⁸⁶ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no diferencia entre tratados-ley y tratados-contrato.

¹⁸⁷ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 639.

¹⁸⁸ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

¹⁸⁹ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 60.

¹⁹⁰ Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 14.

¹⁹¹ Carlos Arellano García, *ob., cit.*, pp. 640-641.

¹⁹² *Idem.*

Tratados dispositivos o transitorios. Se relacionan con actos únicos que deben ser cumplidos de inmediato y que una vez cumplidos eliminan el problema definitivo.¹⁹³

Tratados ejecutorios. Son continuos y deben ser cumplidos completamente, o con actos excepcionales que se cumplen cuando se presentan las condiciones particulares especificadas en los tratados.¹⁹⁴

Tratados estrictos. Los que admiten reservas.¹⁹⁵

Tratados flexibles. Los que no admiten reservas.¹⁹⁶

Tratados generales. Debido a su naturaleza tienen vocación a la universalidad.¹⁹⁷

Tratados legislativos. Se celebran entre un grupo mayor o menor de Estados que actúan llevados por un interés común, y al que luego prestan su aquiescencia, o su adhesión formal, otros Estados, de acuerdo a los términos de una cláusula del tratado que solicita esa adhesión. Expresan la voluntad común de las partes sobre los temas contemplados. Algunos se ocupan de los intereses políticos de los estados, y tratan de solucionar distintos conflictos, definiendo derechos y deberes, y estableciendo nuevos principios de Derecho Internacional.¹⁹⁸

Tratados-leyes. Establecen normas jurídicas generales para los Estados.¹⁹⁹ Aquéllos que fijan normas de Derecho Internacional y pueden ser comparados a leyes, suelen celebrarse entre muchos Estados, resultan de un acuerdo de voluntades en el mismo sentido y procuran establecer normas objetivas.²⁰⁰ Intentan crear una norma de carácter general aplicable a toda la comunidad internacional o a una parte de ella.²⁰¹ Crean una reglamentación jurídica permanente obligatoria.²⁰² Se subdividen en tratados-ley y tratados-ley puros. Los primeros son aquéllos que crean reglas nuevas o modifican las existentes con la intención de que sean universales; o cuando ciertas cláusulas de un acuerdo se refieren a cuestiones especiales y particulares, en tanto que otras tienen pretensión de universalidad. Los tratados-ley puros son aquéllos en los que todas las cláusulas están hechas para obligar al cuerpo entero de los Estados civilizados. Ambos constituyen un Código de Derecho de Gentes.²⁰³

¹⁹³ Charles Fenwick, *op. cit.*, pp. 491-492.

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 492.

¹⁹⁵ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 640.

¹⁹⁶ *Idem*, pp. 640.

¹⁹⁷ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

¹⁹⁸ Charles Fenwick, *op. cit.*, pp. 84 y 488.

¹⁹⁹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 639.

²⁰⁰ Hildebrando Accioly, citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 639.

²⁰¹ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

²⁰² Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 61.

²⁰³ Lawrence y Oppenheim, citados por Ernesto De La Guardia, *op. cit.*, pp. 50.

Tratados multilaterales o plurilaterales. Aquéllos en que intervienen más de dos altas partes contratantes.²⁰⁴ También se llaman multipartitos²⁰⁵ o colectivos.²⁰⁶ Se ocupan de los intereses sociales y económicos de los Estados, proponen un objetivo común que debe lograrse por medio de la cooperación mutua y establecen departamentos ejecutivos para el cumplimiento de los términos convenidos.²⁰⁷ Los tratados multilaterales pueden ser generales o restringidos. Para determinar si son generales hay dos criterios, uno cuantitativo, según el cual son verdaderamente generales los tratados que vinculen o pretendan vincular a todos los Estados sin excepción, aunque no existe ningún tratado en el que sean parte todos los Estados del mundo; o el criterio cualitativo, que aprecia la generalidad del tratado por la índole de su materia.²⁰⁸ Los tratados multilaterales restringidos se caracterizan por ser concertados por un reducido número de Estados y para satisfacer intereses particulares de ellos.²⁰⁹

Tratados normativos. Establecen una regla de derecho. Tienen por objeto formular una regla de derecho que sea objetivamente válida y se caracterizan porque la voluntad de todos los signatarios tiene idéntico contenido.²¹⁰

Tratados permanentes. Aquéllos que rigen indefinidamente entre Estados, pero presuntamente destinados a una duración prolongada.²¹¹

Tratados restringidos. Se limitan a un cierto número de Estados.²¹²

Tratados secretos. Aquéllos no publicados y confidenciales, que no son invocables ante Naciones unidas, pero terminan en el caso de que una de las partes alegue oportunamente su nulidad derivada de la inconstitucionalidad de su conclusión. Se les considera acuerdos entre caballeros porque empeñan política y personalmente a sus signatarios, aunque no a sus sucesores.²¹³

Tratados simples. La obligación asumida tiene carácter absoluto e ilimitado.²¹⁴

Tratados transitorios. Su duración es limitada temporalmente y tienden a resolver una situación provisional.²¹⁵

²⁰⁴ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 638; Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

²⁰⁵ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 61.

²⁰⁶ Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 14.

²⁰⁷ Charles Fenwick, *op. cit.*, pp. 489.

²⁰⁸ Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 37-38.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 44.

²¹⁰ Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 14.

²¹¹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 640.

²¹² Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

²¹³ Antonio Remiro Brotnos, *op. cit.*, pp. 257-258.

²¹⁴ Charles Fenwick, *op. cit.*, pp. 491.

²¹⁵ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 640.

Manuel J. Sierra: "... el nombre que se dé a un tratado o la forma que se escoja para celebrarlo, son indiferentes por lo que se refiere a su efecto jurídico."²¹⁶

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su opinión del 5 de septiembre de 1931 sobre la Unión Aduanera-Alemana, sostuvo el siguiente criterio: "Desde el punto de vista de su carácter obligatorio, los compromisos internacionales pueden ser tomados bajo forma de tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, resultado que la noción de tratado es puramente formal e independiente de su contenido."²¹⁷

12. DIFERENTES TIPOS DE ACUERDOS

Acuerdos de Sede. Aquéllos suscritos con los países que albergan las instalaciones de las organizaciones internacionales.²¹⁸

Acuerdos de gestión. Aquéllos suscritos entre Estados y organizaciones internacionales para la programación, ejecución y coordinación de proyectos de cooperación y asistencia en las materias objeto de su actividad.²¹⁹

Acuerdo de interpretación. Es un nuevo tratado sobre un punto concreto que las partes concluyen en ausencia de toda disposición convencional cuando éstas adoptan posiciones distintas en cuanto al alcance de determinadas disposiciones contenidas en otros tratados.²²⁰

Acuerdos ejecutivos. Se usa como sinónimo de convenio ejecutivo. Son los que celebra el Poder Ejecutivo de un Estado (o en su caso el Jefe de Gobierno correspondiente), con base en las atribuciones constitucionales que se le confieren para manejar las relaciones internacionales y celebrar tratados, que no requieren la ratificación del Senado o aprobación de algún cuerpo legislativo (llámese Asamblea Nacional o Parlamento) para que sean plenamente válidos.²²¹

En los Estados Unidos existen las siguientes categorías de acuerdos ejecutivos:

"1) Acuerdos destinados a poner en vigor las estipulaciones de un tratado ya aprobado. Por ejemplo, se requieren muchos centenares de acuerdos para llevar a cabo el Tratado del Norte del Atlántico...; 2) Acuerdos celebrados por el Presidente bajo una concesión previa de facultades por el Congreso. De acuerdo con la Ley

²¹⁶ Citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 636.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 636-637.

²¹⁸ Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp 57.

²¹⁹ *Idem*.

²²⁰ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 212.

²²¹ Jorga A. Vargas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, pp. 740.

de Comercio Recíproco de 1934 y la Ley de Expansión de Comercio de 1962, se dieron facultades al Presidente para negociar reducciones arancelarias recíprocas con gobiernos extranjeros... 3) Acuerdos celebrados con la aprobación posterior del Congreso... 4) Acuerdos celebrados por el Presidente y basados tan sólo en facultades como Comandante en Jefe y en su autoridad general sobre las relaciones exteriores de la nación...''²²²

Otros autores los llaman "acuerdos en forma simplificada."''²²³

13. ELEMENTOS DEL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

En este trabajo sostenemos que los acuerdos interinstitucionales son tratados internacionales. Por ello, si un tratado es un acto jurídico, un acuerdo interinstitucional también lo es.

Derivado de la afirmación anterior, los elementos de esencia de un acuerdo interinstitucional son los siguientes: el consentimiento y la posibilidad física y jurídica del objeto.

Los elementos de validez de tales acuerdos son: la aptitud legal de quienes representan legalmente a las instituciones que los celebran, la forma escrita, la ausencia de vicios de la voluntad y la licitud en el objeto.

A continuación analizamos cada uno de estos elementos:

I. Elementos de esencia

A) El consentimiento de los sujetos que los celebran consiste en la manifestación de voluntad para la realización del objeto del acuerdo interinstitucional. Las partes tienen el propósito de crear, transmitir, modificar, extinguir, etcétera, derechos y obligaciones.

Los artículos 1° y 2°, fracción II de la Ley sobre Celebración de Tratados, expresan que los acuerdos interinstitucionales podrán celebrarse por una dependencia u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

²²² C. Plano, Jack y Olton, Roy. *Diccionario de Relaciones Internacionales*. Tr. esp., José Meza Nieto, Edit. Limusa, México, 1985, pp. 203-204.

²²³ Charles Rousseau e Hildebrando Accioly, citados por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 634.

Estas instituciones carecen de sustantividad psicofísica, por lo cual, las personas físicas que los representen podrán suscribir estos acuerdos.

Sin embargo, nos encontramos con la primera incongruencia existente entre lo dispuesto por la Ley sobre Celebración de Tratados y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Por una parte, esta Convención considera "tratados" a todos los acuerdos celebrados entre Estados cualquiera que sea su denominación, y por otra parte, en su artículo 7º indica a quiénes se considera representantes del Estado, entre los cuales no se menciona a los titulares de dependencias y de organismos descentralizados.

El referido precepto señala textualmente lo siguiente:

"Artículo 7

"Plenos Poderes.

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

"a) Si presenta plenos poderes; o

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

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

B) El objeto de un acuerdo interinstitucional ha de ser física y jurídicamente posible.

"La posibilidad física del objeto consistirá en que una norma jurídica no se constituya en obstáculo insuperable para la actualización de las consecuencias de derecho. La posibilidad física del objeto consistirá en que una ley de la naturaleza no constituya un obstáculo insuperable para la producción de las consecuencias jurídicas."²²⁴

²²⁴ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 646.

Un acuerdo interinstitucional ilícito es nulo. También estará afectado de nulidad si es contrario a una norma imperativa de Derecho Internacional General, es decir, de *jus cogens*.

Sobre el particular, el artículo 53 de la Convención de Viena antes aludida, dice:

“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.”

II. Elementos de validez

a) Capacidad. Es la aptitud legal para celebrar los mencionados acuerdos. El Derecho Internacional concede a los Estados la facultad para celebrar tratados y a los organismos internacionales debidamente estructurados.²²⁵

De conformidad con la Ley sobre Celebración de Tratados, tienen capacidad legal para celebrar acuerdos interinstitucionales, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, local o municipal.

Este precepto, como lo expresamos en párrafos anteriores, contraviene lo dispuesto por el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, el artículo 8º indica que la falta de capacidad de una persona para representar a un Estado, es susceptible de convalidarse por un acto posterior del Estado.

El precepto señala:

“Artículo 8º. 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 ulteriormente confirmado por ese Estado.”

b) En cuanto al segundo elemento de validez denominado “forma”, un acuerdo interinstitucional, siempre ha de constar por escrito y, por supuesto, debe estar debidamente firmado y rubricado por los sujetos que intervienen en su celebración.

²²⁵ *Ibidem*, pp. 647.

c) Ausencia de vicios de la voluntad. Los vicios de la voluntad son la violencia, el error, el dolo, la corrupción del representante del organismo que celebre el acuerdo interinstitucional y la licitud del objeto materia del acuerdo.

“La violencia puede ser física o moral. “En el ámbito internacional la violencia física se puede ejercer contra un Jefe de Estado, contra un Secretario de Relaciones Exteriores, contra un plenipotenciario, contra un agente diplomático, contra todo un Parlamento. La violencia moral se ejerce cuando se formulan amenazas o cuando se toman medidas de presión económica contra un Estado.”²²⁶

En el caso de los acuerdos interinstitucionales, la violencia física o moral para operar como vicio de la voluntad, ha de ejercerse sobre los representantes de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, local o municipal.

Los artículos 51 y 52 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados hablan de “coacción”, no de violencia. Los transcribimos a continuación.

“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 dirigidos 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 Naciones Unidas. El error es otro vicio de la voluntad. Consiste en una falsa concepción de la realidad. Puede ser de hecho o de derecho. En ambos casos anula el acto en que dicho error fue determinante de la voluntad. El error provocado se denomina dolo, el error aprovechado se denomina mala fé. La lesión es un error consistente en la suma ignorancia o en la notoria inexperiencia, seguido de una desproporción en las prestaciones recíprocas.”²²⁷

En relación con estos vicios del consentimiento, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone lo siguiente:

“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.

²²⁶ *Ibidem*, pp. 649.

²²⁷ *Ibidem*, pp. 651.

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

“3. Un error que concierna sólo a la redacción del texto de un tratado no afectará la validez 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.”

De lo anterior se infiere que el error anulará un acuerdo interinstitucional si se refiere a un hecho o a una situación cuya existencia el sujeto que lo celebró, diere por supuesta y constituyera base esencial de su consentimiento en obligarse por el acuerdo.

Existirá dolo, si la conducta fraudulenta del titular de un órgano público extranjero o del representante de una organización internacional, indujo al titular de una dependencia o entidad federal, local o municipal a celebrar un acuerdo interinstitucional.

Otro vicio del consentimiento es la corrupción del individuo que celebre y firme un acuerdo interinstitucional.

El artículo 50 de la citada convención indica:

“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.”

Un último elemento de validez del acuerdo interinstitucional es la licitud en su objeto, lo cual significa que no debe contravenir normas jurídicas de Derecho Internacional. En cuanto a este elemento resultan aplicables los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena aludida en los párrafos precedentes.

Estos preceptos serán analizados en el capítulo sexto del presente trabajo, por lo cual sólo nos limitamos a afirmar que el incumplimiento de un acuerdo interinstitucional no puede justificarse aduciendo que el orden jurídico mexicano no permite que sea cumplido, o que el consentimiento haya sido expresado en violación a una disposición de derecho interno concerniente a la competencia para celebrarlos, excepto si esa violación es manifiesta y afecta una norma de importancia fundamental (como sería la Constitución).

Por último, la licitud de un acuerdo interinstitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se refiere

a que no debe oponerse a una norma de *jus cogens*. Por esta razón es importante que los sujetos que celebren estos acuerdos o sus asesores, sean conocedores del Derecho Internacional.

14. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DE FUNCIONARIOS

El internacionalista mexicano, Carlos Arellano García nos dice que: “Gramaticalmente la expresión ‘responsabilidad’ tiene como primera acepción la ‘obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. El origen de la palabra responsabilidad está en el verbo latino *respondere* que significa contestar a lo que se propone y satisfacer así el pedido, alegato, dificultad o demanda. A su vez, el vocablo ‘internacional’ es un adjetivo que está formado de las expresiones ‘inter’ y ‘nacional’, que significan ‘relativo a dos o más naciones’, o sea lo relativo a dos o más Estados. En consecuencia, en su mera significación gramatical por ‘responsabilidad internacional’ entendemos la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal, en lo relativo a las actividades de dos o más Estados.”²²⁸

La responsabilidad internacional “Es una institución jurídica en virtud de la cual el Estado al cual es imputable un acto ilícito según el Derecho Internacional, debe reparación al Estado contra el cual fue cometido ese acto. La responsabilidad internacional se configura por lesión de derechos de otro Estado o por un acto u omisión ilícita que cause daños a un extranjero, en cuyo caso la responsabilidad surge frente al estado del cual el extranjero es nacional.”²²⁹

La naturaleza jurídica de la responsabilidad internacional es una relación de Estado a Estado que implica que uno de éstos se queje de un daño que se le causó y reclame satisfacción. El daño puede consistir en: un agravio directo (como el ultraje a la bandera), una falta contra el Derecho Internacional (como la violación a un tratado) y un daño sufrido por un ciudadano.²³⁰

Para que pueda configurarse la responsabilidad internacional, se requieren los siguientes elementos:

A) Existencia de una norma jurídica internacional que establece un deber a cargo de un sujeto de la comunidad internacional.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 211.

²²⁹ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 269.

²³⁰ *Idem*.

B) Una conducta violatoria de la norma jurídica internacional, que puede consistir en acciones u omisiones en ambas.

C) La conducta violatoria de la norma jurídica internacional ha de ser imputable directa o indirectamente al Estado.

D) La violación imputable de la norma jurídica internacional ha de engendrar un daño material o moral.²³¹

La violación que origina la responsabilidad sólo es imputable a sujetos de Derecho Internacional, como son los Estados o las organizaciones internacionales.²³²

César Sepúlveda distingue entre responsabilidad directa e indirecta o derivada. La responsabilidad directa surge "...cuando los órganos del Estado, o éste actuando como un todo violan la obligación internacional..." La responsabilidad indirecta o derivada se presenta "...cuando el Estado, debiendo corregir un daño causado por un particular, o por uno de sus órganos actuando ultra vires, o bien por daños causados por otro sujeto de la comunidad internacional de cuyos actos responde, no lo hace, incurriendo en la figura jurídica de omisión, o en la negligencia."²³³

Un hecho ilícito es el comportamiento, por acción u omisión imputable al Estado por el Derecho Internacional, violatorio de una obligación que compromete la responsabilidad de un Estado.²³⁴

Los funcionarios de un Estado pueden ser causantes de la responsabilidad internacional de éste, cuando con motivo de sus acciones u omisiones como representantes de los órganos de gobierno, violan normas jurídicas internacionales. Modesto Seara Vázquez le llama "responsabilidad inmediata".²³⁵ Sobre esta situación se ha hablado de "imputabilidad directa o indirecta al Estado". La primera es materia de nuestro estudio, la segunda se realiza por particulares.

"Habrá imputabilidad directa al Estado cuando una persona física, representante de un órgano del Estado, realiza una conducta contraria al Derecho Internacional, dentro de la esfera jurídica de sus atribuciones. Es normalmente el derecho interno el que se encarga de señalar las atribuciones de cada órgano de Estado..."

"En consecuencia, si un funcionario o empleado público, realiza una conducta fuera de los límites competenciales del órgano que representa, el acto u omisión no es imputable directamente al Estado."²³⁶

²³¹ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 214.

²³² Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 348.

²³³ *Derecho Internacional*. 12a. ed., Edit. Porrúa, México, 1981, pp. 237.

²³⁴ Así lo ha definido Kelsen, citado por Alonso Gómez Robledo Verduzco, *Temas Selectos de Derecho Internacional*. Edit. UNAM, México, 1986, pp. 11; Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 112.

²³⁵ *Op. cit.*, pp. 351.

²³⁶ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 215.

En relación con la imputabilidad directa al Estado, se ha debatido si la responsabilidad es imputable al Estado cuando el funcionario actúa fuera de las atribuciones que le confiere el derecho interno. Max Sorensen nos informa que aún cuando el representante del órgano del Estado actúe fuera de su competencia y sus actos sean contrarios al derecho interno, hay responsabilidad internacional por la necesidad de prevalecer la seguridad de las relaciones internacionales.²³⁷

La opinión del doctor Carlos Arellano García es la siguiente:

“a) Si el funcionario es representativo de un órgano del Estado y realiza funciones que le corresponden a ese órgano del Estado, la conducta infractora de la norma jurídica internacional es imputable directamente al Estado, aunque no se le haya autorizado ni haya recibido instrucciones para violar una norma jurídica internacional.”

“b) Si el funcionario es representante de un órgano del Estado y actúa *ultra vires*, es decir, con extralimitación de las funciones que le corresponden al órgano del Estado que representa, el Estado no tiene responsabilidad directa y sólo tendrá indirecta por falta de prevención o de represión.”²³⁸

Ahora bien, para que exista la obligación de reparar el daño, debe haber una declaración judicial de ilicitud del hecho o de anulación del acto, precedida de una reclamación del Estado afectado por los daños causados.²³⁹

Cuando por la conducta de los representantes de los órganos del Estado se producen daños a otros Estados, se hará acreedor a la reparación, que consistirá en: restitución de las cosas a su estado anterior, satisfacciones de orden moral, sanciones internas como medidas administrativas o disciplinarias tomadas contra funcionarios responsables o pago de una indemnización pecuniaria.²⁴⁰

En relación con los controvertidos acuerdos interinstitucionales que podrían ser catalogados como tratados internacionales en forma simplificada o como tratados con ratificaciones irregulares, en caso de un eventual incumplimiento de éstos surge la pregunta de si el Estado mexicano es responsable internacionalmente. En la doctrina existen dos corrientes, la internacionalista y la constitucionalista a las que podemos acudir para resolver el problema.

²³⁷ *Ibidem*, pp. 216-217. En el mismo sentido se pronuncia Modesto Seara Vézquez, *op. cit.*, pp. 351.

²³⁸ Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 217. Véase también Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp. 151.

²³⁹ Alonso Gómez Robledo Verduzco, *op. cit.*, pp. 36.

²⁴⁰ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 272.

De conformidad con la doctrina internacionalista, el tratado es válido, cuando el consentimiento se manifestó por la persona que representa al Estado conforme al Derecho Internacional, independientemente de la responsabilidad a que se haga merecedor por vulnerar su derecho interno. Para la corriente constitucionalista, el Derecho Internacional confiere al interno la determinación de los órganos, procedimientos y condiciones de formación y manifestación de la voluntad de un Estado para obligarse por un tratado. Por lo cual, si no se observan las disposiciones legales del derecho interno, el tratado no es válido.²⁴¹

Una posición conciliadora entre ambas corrientes de pensamiento, sostiene que no todas las violaciones del derecho interno relativas a la competencia para estipular tratados afectan la validez del consentimiento dado por el representante de un Estado. La violación debe ser manifiesta, evidente, patente, debe referirse a preceptos fundamentales, notorios, de particular importancia.²⁴²

Una solución para evitar conflictos posteriores, ya que los Estados no están obligados a conocer si el derecho interno de cada país exige la ratificación parlamentaria para la validez del tratado, consiste en incluir la "cláusula de ratificación", según la cual se exige la autorización parlamentaria para la conclusión de un tratado. Así desaparece la presunción de que la inconstitucionalidad del procedimiento de celebración del tratado fue ignorado por los demás Estados.²⁴³

En un régimen presidencialista como el nuestro, ante el ensanchamiento de la actividad del Poder Ejecutivo, el cual ha tomado funciones que antiguamente llevaban a cabo los Poderes Judicial y Legislativo, es muy probable que con la realización de ciertas actividades en el ámbito de las relaciones internacionales se causen daños a extranjeros o a otros Estados. Quizás un mecanismo constitucional de control del que se puede hacer uso para supervisar las actividades de diversos funcionarios y prevenir tales daños, es el previsto en el artículo 93 de nuestra Carta Magna (del que se hablará en el capítulo quinto del presente trabajo), que faculta al Congreso para citar a los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de organismos descentralizados federales, para que rindan información cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos de actividades. También se faculta a las Cámaras para que a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de diputados y de la mitad, si se trata de senadores, integre comisiones que investiguen las actividades de los organismos descentralizados y comuniquen los resultados al Ejecutivo Federal.

²⁴¹ Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp. 154-156.

²⁴² *Ibidem*, pp. 156.

²⁴³ *Ibidem*, pp. 157.

Generalmente en estos casos, las medidas de reparación de los daños que se toman consisten en sanciones disciplinarias o administrativas, como la revocación del nombramiento, destitución, suspensión, reprimenda, etcétera.²⁴⁴

Ahora cabría preguntarnos si los servidores públicos de cualquier nivel jerárquico pueden comprometer internacionalmente al Estado al que prestan sus servicios. Charles Rousseau nos resuelve este planteamiento, pues considera que el Estado es responsable de las acciones y omisiones de todos sus "agentes públicos", por lo que abarca tanto a los de las administraciones central y local, como a todos los demás agentes del Estado. Y afirma en forma contundente que: "Por ello debe rechazarse la tesis, sostenida a veces en Iberoamérica de que los funcionarios subalternos (*minor officials*) no comprometen la responsabilidad internacional del Estado, ya que carece de base jurídica y, en general, no es aceptada por la jurisprudencia internacional."²⁴⁵

En un sentido similar, Fitzmaurice, en su Informe sobre el derecho relativo a los tratados, octavo periodo de sesiones A CN/4/101, de 14 de mayo de 1956, dijo que: "Todos los derechos y obligaciones nacidos de los tratados recaen en el Estado como entidad y como personalidad internacional y sujeto del Derecho Internacional, tanto si el tratado ha sido concertado efectivamente en nombre del Estado como si ha sido concertado en nombre del jefe de Estado, del Gobierno, de un Departamento del Gobierno o de un Ministro."²⁴⁶

15. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS

Las entidades que integran una federación carecen de personalidad internacional y delegan el manejo de sus relaciones exteriores al Estado federal.

A la responsabilidad internacional atribuible al Estado Federal por los actos de las entidades que lo componen, se le llama responsabilidad mediata²⁴⁷ o responsabilidad indirecta.²⁴⁸

Con toda claridad Charles Rousseau manifiesta que no sirven para eludir la responsabilidad internacional de un Estado federal, los argumentos de que tiene un régimen especial de distribución de competencias constitucionales.

²⁴⁴ Alonso Gómez Robledo Verduzco, *op. cit.*, pp. 20.

²⁴⁵ *Op. cit.*, pp 366.

²⁴⁶ Citado por Alberto Sève De Gaston, *op. cit.*, pp. 50.

²⁴⁷ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 351.

²⁴⁸ Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 348.

Cita la sentencia arbitral de 26 de julio de 1876 como precedente, que se pronunció en el caso del Montijo para resolver el conflicto entre los Estados Unidos de América y Colombia, en la que se afirmó que: "...un Estado federal no puede sustraerse a la aplicación del Derecho Internacional invocando la insuficiencia de su derecho interno. En este caso es el derecho interno el que ha de ser adaptado al Derecho Internacional y no el Derecho Internacional al interno."²⁴⁹

En seguida nos preguntamos ¿cómo influye la forma federal sobre la participación del Estado federal en la vida internacional? El autor referido soluciona este planteamiento en los siguientes términos:

Los Estados particulares pueden participar en la conclusión de los tratados que no tengan carácter político y los que no se condicionen a la aprobación del poder central; y en cuanto a la aplicación de los tratados, algunos Estados invocan su estructura federal para sustraerse a sus obligaciones convencionales o para no concluir tratados que afecten materias que son competencia exclusiva de los Estados miembros.²⁵⁰

En el caso de los Estados federales, la "cláusula federal" evita que se les responsabilice internacionalmente por haber concluido un tratado que no se puede ejecutar en el ámbito interno por haber rebasado atribuciones constitucionales. Esta cláusula consiste en condicionar la aplicación interna del tratado a la aceptación de los Estados miembros.²⁵¹

Hans Kelsen menciona que los Estados federados tienen el carácter de sujetos de Derecho Internacional con una personalidad restringida, cuando su derecho interno les concede la facultad de concertar tratados con terceros Estados en algunos campos. No obstante, de ser así, los órganos de los Estados componentes son finalmente órganos del Estado federal, por lo que se considera que en materia de celebración de tratados, es el Estado federal el que actúa por medio de sus Estados miembros.²⁵²

Complementando la idea contenida en el párrafo anterior, Alfred Verdross sostiene que las sanciones que se dirijan al Estado miembro de una federación por violación a normas de Derecho Internacional, por regla general, alcanzan también al Estado federal.²⁵³

Como veremos en el capítulo quinto del presente trabajo, las entidades federativas y los municipios del Estado mexicano no están facultados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer relaciones internacionales.

²⁴⁹ *Idem.*

²⁵⁰ *Ibidem*, pp. 112.

²⁵¹ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 106.

²⁵² Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 147.

²⁵³ Citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 227-228.

CAPÍTULO CUARTO

LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN LA DOCTRINA

SUMARIO: 1. AUTORES EXTRANJEROS. A) CHARLES ROUSSEAU. B) CHARLES FENWICK. C) HANS Kelsen. D) CÉSAR DÍAZ CISNEROS. E) MODESTO SEARA VÁZQUEZ. F) MARCO GERARDO MONROY CABRA. G) ALBERTO SÈVE DE GASTON. 2. AUTORES MEXICANOS. A) FRANCISCO URSÚA. B) MANUEL J. SIERRA. C) CÉSAR SEPÚLVEDA. D) CARLOS ARELLANO GARCÍA. E) JORGE PALACIOS TREVIÑO. F) CARLOS BERNAL. G) DANIEL ESCALANTE.

En este capítulo exponemos los comentarios y análisis que los especialistas extranjeros y mexicanos formulan en relación con lo que algunos de ellos denominan “acuerdos en forma simplificada”, que en caso del orden jurídico mexicano equivale a los acuerdos interinstitucionales, los efectos de las ratificaciones imperfectas y los riesgos que tales acuerdos entrañan, entre otras observaciones.

1. AUTORES EXTRANJEROS

A) *Charles Rousseau*¹

El internacionalista francés define a los acuerdos en forma simplificada como “acuerdos internacionales...concluidos en el momento de la firma de una manera directa y definitiva, sin que sea necesario ratificarlos.”

¹ Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

Los acuerdos en forma simplificada se denominan *agreements* en la práctica americana, en oposición a los *treaties*.

Presentan las siguientes características:

- Se concluyen sin la intervención formal del órgano estatal investido del *treaty-making power*, es decir, el Jefe de Estado. Generalmente son los ministros de asuntos exteriores y los agentes diplomáticos quienes los concluyen.
- La conclusión es inmediata, se negocian y firman.
- Constan en una pluralidad de instrumentos jurídicos (intercambio de cartas, de notas, de declaraciones).

Este autor opina que: "...la existencia o la ausencia de ratificación constituye el único criterio jurídico válido para diferenciar los tratados propiamente dichos de los compromisos internacionales que adoptan un procedimiento simplificado."

En la época contemporánea ha proliferado su celebración por razones prácticas, debido a la simplicidad y rapidez de su procedimiento de conclusión.

Este autor nos señala un caso de un compromiso internacional que es a la vez tratado y acuerdo en forma simplificada. Se refiere al Acuerdo de Ayuda Mutua Franco-Americana, de fecha 27 de enero de 1950, que es un tratado para Francia y un *agreement* para los Estados Unidos.

En el caso de las ratificaciones imperfectas, se plantea un problema cuando la intervención del Parlamento es un requisito legal para concluir tratados y éste no se cumple. Para su solución se han desarrollado tres teorías:

a) La teoría que considera que un tratado irregularmente ratificado es válido internacionalmente por motivos de seguridad de las relaciones internacionales. Esta corriente ha sido sostenida en Alemania por Laband y Bittner.

b) La teoría que predomina es la que asegura que el tratado irregularmente ratificado es nulo. "Se funda en una consideración elemental de técnica jurídica, deducida de la noción de competencia: la primera condición para que el acto de la ratificación del tratado produzca efectos jurídicos es que su autor sea competente para realizarlo."

c) La Escuela Positivista Italiana representada por Anzilotti, Cavaglieri, Savio-li, aduce que el Estado autor de una ratificación irregular comete un hecho ilícito, por lo que es responsable internacionalmente, lo que lo imposibilita para invocar la nulidad del tratado.

No obstante, en la práctica diplomática existen pocos casos en los que los tratados hayan sido anulados por una ratificación irregular. En la época actual la importancia de la ratificación tiende a disminuir.

El autor nos indica que el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas obliga a los Estados a registrar y publicar en la Secretaría General "... cualquier tratado o

acuerdo internacional. Si un Estado parte en un Estado no cumple con esta formalidad, no podrá invocarlo ante la Organización de las Naciones Unidas.

B) Charles Fenwick²

Este autor se pregunta ¿cuál será la validez de un tratado que ha sido ratificado por el Jefe de un Estado, sin haberlo sometido a la legislatura, de acuerdo a las disposiciones de su constitución?

Indica que la mayoría de los tratadistas afirman que los Estados deben conocer las exigencias constitucionales de ratificación de los países con los que celebran compromisos internacionales, y además consideran que un tratado que no cumple con las disposiciones constitucionales para la ratificación es *ipso facto* inválido.

Esta doctrina presenta graves inconvenientes. Acude al ejemplo de la Carta de las Naciones Unidas, caso en el que hubiera resultado muy complicado verificar si las ratificaciones de cada Estado signatario eran acordes con sus respectivos derechos constitucionales internos.

Resalta la importancia de la ratificación por el poder legislativo en los Estados cuyos gobiernos están integrados por un sólo partido. Finalmente menciona que en el caso de los tratados firmados únicamente por el Poder Ejecutivo existe la posibilidad de que los sucesores los tomen a la ligera.

C) Hans Kelsen³

Para este autor el nombre que se asigne a los tratados (acuerdo internacional, convención, protocolo, acta, declaración, etcétera) no tiene importancia.

Menciona que existen casos de algunos Estados, en los que su derecho interno prevé que los tratados que versen sobre asuntos importantes (de paz, políticos y económicos) requieren de la aprobación parlamentaria para su ratificación posterior. En los demás casos es el Jefe de Estado, su gabinete o algún miembro del gabinete (como el Ministro de Relaciones Exteriores) quien concluye los tratados sin la aprobación del Poder Legislativo.

En la práctica de concluir tratados, la constitución escrita puede no ser coincidente con la constitución efectiva. Cita como ejemplo a los acuerdos ejecutivos

² *Op. cit.*, pp. 496-499.

³ *Op. cit.*, pp. 272 y ss.

que concluye el Presidente de los Estados Unidos de América. “A pesar de que el artículo II, sección 2, párrafo 2, de la Constitución que expresamente confiere al Presidente el poder de realizar tratados sólo ‘por y con consulta y consentimiento del Senado’, numerosos e importantes tratados políticos son concluidos sin la consulta y consentimiento del Senado bajo el nombre de acuerdos ejecutivos.”

Trata el tema sobre la constitucionalidad de los tratados. En este tópico aduce que la constitucionalidad de un tratado sólo puede ser determinada por la interpretación que el Estado hace de su propia constitución. Sin embargo ante esta posibilidad la consecuencia lógica es la declaración de nulidad del tratado por el Estado que lo consideró violatorio de su carta fundamental. En este aspecto, algunos autores consideran que a pesar de que el tratado no sea acorde al ordenamiento constitucional de un Estado, ese compromiso internacional es válido de acuerdo con el Derecho Internacional. Sin embargo, el derecho nacional sancionará al individuo responsable de esa violación. Kelsen sostiene que es dudoso que ésta sea una norma de Derecho Internacional positivo.

En otros casos, los funcionarios, sin estar facultados constitucionalmente para ello, concluyen tratados en nombre de sus Estados que tienen por objeto materias de carácter administrativo o técnico que caen dentro de sus competencias. “Si la validez de esos tratados no puede ser basada en una norma de una constitución no escrita del Estado respectivo, sólo podrá ser fundada sobre la norma de Derecho Internacional arriba mencionada.”

Por lo que hace a la ratificación, el internacionalista austriaco afirma que el Derecho Internacional no prescribe una forma definida para la conclusión de tratados, por lo que el consentimiento puede expresarse por escrito, gestos o símbolos.

Generalmente la conclusión de los tratados es un procedimiento que se divide en dos etapas: la de negociación y firma y la de ratificación del texto firmado por quienes negociaron el tratado. Antes de la ratificación, el tratado no tiene validez, y después de la firma de éste, ningún Estado está obligado a ratificarlo.

En realidad, el Derecho Internacional no ordena ninguna formalidad para realizar la ratificación, y ésta es necesaria sólo cuando las partes contratantes así lo requieren. El efecto de la ratificación es la obligación de cumplir el tratado.

Si el tratado contiene una cláusula que obligue a su ratificación, puede también contener el tiempo para efectuarla o rechazarla expresamente. Si no señala plazo alguno, entonces después del transcurso de cierto tiempo, se entenderá rehusada.

Es la intención de las partes contratantes la que determina si la ratificación es necesaria. “Aun si el texto firmado por los plenipotenciarios no contuviese tal cláusula, el significado de la firma no constituiría una declaración jurídicamente obligatoria de la voluntad de los firmantes, al no estar los plenipotenciarios auto-

rizados para realizar tal acto. Entonces, también en este caso, el tratado se concluye por las ratificaciones.”

Algunos autores y tribunales sostienen que en los tratados multilaterales que no estipulan la obligación de ratificarlos, ésta es necesaria.

En opinión de Kelsen: “La ratificación puede no ser formal, pero es una forma esencial; porque el instrumento, en cuanto a eficacia legal, es sin ella imperfecto.”

Añade que en algunas ocasiones se ha sostenido que de conformidad con una norma de Derecho Internacional consuetudinario, la ratificación no es necesaria cuando el tratado es firmado o aprobado por el órgano que de acuerdo con la constitución está facultado para concluirlo; “...o por otro órgano del Estado en caso de tratados que este órgano sea competente para concluir respecto de materias de un carácter meramente administrativo o técnico.”

D) César Díaz Cisneros⁴

La Constitución argentina se inspira en el sistema norteamericano. En materia de tratados son dos los preceptos que resultan aplicables.

El artículo 31 dispone: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso, y los tratados con las potencias extranjeras, son ley suprema de la Nación.”

El artículo 27 dice textualmente: “El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de Derecho público contenidos en la Constitución. Una vez aprobados por el Congreso, son ley para la Nación.”

De la lectura de los artículos transcritos, el internacionalista argentino concluye que, antes de celebrar un tratado, el gobierno argentino debe examinar la concordancia con los principios de derecho público contenidos en la Ley Fundamental y que son ley para la Nación si los aprueba el Congreso. Si una cláusula del tratado contraviene la Constitución, en acatamiento al artículo 31, los jueces deben hacer prevalecer la Carta Magna.

También expresa que al ser declarada la nulidad de un tratado, para no afectar las relaciones pacíficas, debe demostrarse durante las negociaciones la causa legítima del incumplimiento.

⁴ César Díaz Cisneros. *Derecho Internacional Público*. Tomo 1, 2a. ed., Edit. Tipográfica Argentina, 1966, pp. 92-93.

Afirma que los Estados componentes de un Estado Federal no tienen personalidad en el ámbito internacional. Tampoco los Jefes de Estado ni los agentes diplomáticos, por ser únicamente “mandatarios de la persona-Estado.”

E) Modesto Seara Vázquez⁵

En Estados Unidos se han celebrado *executive agreements* que no necesitan la ratificación del Congreso, a diferencia de los *treaties* que sí la requieren.

Los *executive agreements* se subdividen en dos tipos de acuerdos:

- a) Los *presidencial agreements*, que son aprobados por el Presidente; y
- b) Los *congressional executive agreements*, que son sometidos al Congreso y no al Senado.

En su opinión, los acuerdos mencionados constituyen “...un medio de escapar al control del Senado; por medio de ellos se han concluido a veces acuerdos de gran importancia política, como los de Yalta...”

Con respecto a nuestro país comenta que: “...la Constitución del 17 no prevé la posibilidad de los pactos ejecutivos; sin embargo, en la práctica se podía observar la conclusión de tratados que (según señala, por ejemplo, la Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1968-1969, pp. 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.”

Califica a estos acuerdos de ilegales en el sistema constitucional mexicano y de inútiles políticamente, por ser difícil la negativa del Senado debido a la influencia del partido gubernamental.

F) Marco Gerardo Monroy Cabra⁶

Para este autor las diferencias que existen entre los tratados formales y los acuerdos en forma simplificada son únicamente procedimentales y no sobre su validez y eficacia.

Define a los acuerdos en forma simplificada como: “... aquéllos que rigen mediante la sola firma o el canje de instrumentos, sin recurrir a los procedimientos previstos en el derecho interno respectivo cuando éstos atribuyen el *treaty-making*

⁵ *Op. cit.* pp. 208.

⁶ *Op. cit.*, pp. 61 y ss.

power a los órganos investidos de las competencias legislativas y ejecutivas, conjuntamente.”

No hay impedimento para que un acuerdo en forma simplificada se someta a la aprobación del órgano legislativo después de su firma. En Colombia, tanto los acuerdos en forma simplificada, como los canjes de notas deben someterse a la aprobación parlamentaria, en cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 76, número 18 de la Constitución.

El Estado colombiano ha concertado acuerdos en forma simplificada, sin acatar el derecho interno.

Enriquece su explicación con una peculiar aseveración. Los acuerdos en forma simplificada generalmente son de carácter técnico y administrativo. No obstante en la práctica internacional hay casos en que se han llevado a cabo actos de suma importancia mediante canje de notas. Este es el caso del protocolo y cambio de notas firmados el 2 de marzo de 1956 en París, por los cuales se reconoce la independencia de Marruecos; el protocolo del acuerdo de 20 de marzo de 1956, que reconoce la independencia de Túnez, así como los acuerdos del 22 de diciembre de 1950, que tratan sobre el establecimiento de bases militares norteamericanas en Marruecos.

G) Alberto Sève De Gaston⁷

El internacionalista argentino sostiene que los tratados ejecutivos son auténticos tratados, por su forma, partes intervinientes y por su objeto. Por lo tanto, es la táctica política la que determina la conveniencia de celebrar un acuerdo ejecutivo o un tratado internacional formal.

Este autor no comparte la opinión de Charles Rousseau de que el elemento de distinción es la no ratificación, ya que ésta opera mediante la firma, que engloba los siguientes actos: fijación del texto, aceptación, ratificación e intercambio o canje de notas. Entonces los tratados ejecutivos se ratifican sin el consentimiento del Poder Legislativo.

Sève de Gastón puntualiza respecto de estos tratados ejecutivos, lo siguiente:

1) Son auténticos tratados internacionales, por sus partes intervinientes, forma y objeto.

2) Por la manera en que son formalizados y entran en vigor, pertenece a la categoría de los denominados ejecutivos o simplificados.

⁷ *Op. cit.*, pp. 49 y ss.

strictu sensu, en razón de su contenido, sí lo son; lo que permite entonces ubicarlos dentro de las fuentes del derecho nacional...”

A manera de conclusiones finales, el autor expresa lo siguiente:

A) Los tratados ejecutivos o simplificados se concluyen en forma diferente a la prevista en la Constitución. Sin embargo, ya que no afectan los derechos individuales de las personas, se aceptan y aplican en todas las esferas gubernamentales competentes para hacerlo.

B) El Presidente desempeña funciones legislativas. Es jefe político y administrativo “lo que posibilita su actuación prácticamente incontrolable, tanto en la esfera interna como internacional. A este fenómeno el autor le denomina “mutaciones en el Derecho Constitucional”.

C) En el ámbito internacional, basta la firma del tratado para que entre en vigor, si las partes así lo acuerdan.

D) Durante el periodo comprendido entre los años 1946-62, los tratados ejecutivos realizados en Argentina tuvieron un carácter eminentemente técnico. Y es comprensible que no cumplieran con el requisito de la aprobación parlamentaria, dado que no afectaron los derechos y las garantías individuales.

E) No obstante, no existe garantía de que el Poder Ejecutivo continuará actuando con “prudencia y mesura”, por lo que sugiere la conveniencia de establecer límites legales y se reglamente su uso.

F) Los tratados ejecutivos deben su existencia a que “En un mundo en perpetuo cambio, con posiciones políticas polarizadas hacia Oriente u Occidente... se deben facilitar los instrumentos que captan la dinámica de las relaciones políticas exteriores de la Nación.”

G) Es imposible que el Congreso realice sus funciones en forma adecuada si autoriza la ratificación de tratados no importantes “ya que no afectan ni el orden jurídico, ni la vida, ni hacienda de sus habitantes.”

H) Sostiene que desde un punto de vista constitucional, la descripción normativa no es congruente con la realidad sociológica.

2. AUTORES MEXICANOS

A) Francisco Ursúa⁹

Menciona que no existe una regla general que resuelva acerca de la validez de los actos internacionales ejecutados sólo por el Jefe de Estado, sin la participación del Poder Legislativo que por determinación constitucional se le confiera.

⁹ *Op. cit.*, pp. 107 y ss.

Existen dos posturas. Una es la teoría del *ius representationis omnimoda*, que es partidaria de la idea de que el Estado está obligado al cumplimiento de todos los actos a los que el Jefe de Estado se comprometa con tal investidura, y que las limitaciones de su competencia son exclusivamente materia del derecho interno. Otros autores afirman que es imposible que el Jefe de Estado se exceda en sus atribuciones legales.

En opinión del internacionalista mexicano, la solución que se tome, depende de cada caso y de las circunstancias que se hayan presentado, pero las transacciones ejecutadas deben subsistir. Cita como ejemplo la adquisición de un empréstito sin la autorización del Congreso, supuesto en el cual el contrato puede declararse nulo, pero si el dinero ya fue recibido, éste debe reintegrarse o continuar el préstamo bajo las condiciones que resuelva el órgano legislativo.

Los tratados o convenios celebrados sin cumplir los requisitos constitucionales deben declararse nulos, pero no ha de invalidarse lo realizado, sólo si constituye una situación inequitativa para alguna de las partes, caso en el cual se llevará a cabo un arreglo más justo.

Para solucionar el problema de los actos internacionales anticonstitucionales existen dos consideraciones que deben tomarse en cuenta. Por una parte, el Jefe de Estado es mandatario de los intereses del Estado y sólo puede tener las facultades que le otorga su mandante. Por otra parte, no es fácil para un Estado extranjero conocer el derecho interno de cada uno de los estados con los que celebra compromisos internacionales.

En los Estados federales se presenta otra situación. En ocasiones las unidades políticas que lo integran, ejecutan actos que pueden tener efectos internacionales. "...el gobierno local, cualesquiera que sean sus facultades constitucionales, carece en absoluto de personalidad internacional, y todas las negociaciones al respecto deben entablarse con el gobierno nacional del Estado soberano al cual pertenece la entidad, y es él quien debe reprimir el acto violatorio y responder al Estado extranjero que resulte afectado."

Denomina "personas morales públicas" a las entidades existentes dentro de un Estado que son sus componentes políticos como el ayuntamiento, los departamentos y las municipalidades. Comenta que en algunas ocasiones, sus actos se extienden a otros Estados y que "Cuando éste es el caso, los Estados extranjeros a los cuales alcanzan sus actividades no pueden sino considerarlas como parte integrante de la organización política indivisible internacionalmente de su propio Estado."

B) *Manuel J. Sierra*¹⁰

Los Estados miembros de una federación no disfrutan de una personalidad internacional.

Los actos de funcionarios se consideran actos del Estado si actúan dentro de su competencia y si lesionan los derechos de otro Estado. “La razón es que cuando el funcionario obra dentro de los límites de su competencia obedece un mandato del Estado mismo; en consecuencia, para que la responsabilidad del Estado resulte realmente comprometida, es necesario: que el acto perpetrado por un funcionario dentro de los límites de su competencia sea, además contrario a un deber jurídico internacional, es decir, una norma positiva, y que el daño no venga a ser el resultado de un acto realizado por el funcionario en defensa de los derechos del Estado.”

El autor considera que si el funcionario se excede en sus facultades, los actos que realiza no son actos del Estado, sin embargo, si éste no lo sanciona, sí es responsable internacionalmente.

Por lo que se refiere a los efectos jurídicos de los tratados, el nombre que se le dé o la forma, no tienen relevancia. En algunos casos, existen documentos diplomáticos bilaterales o colectivos, que sólo cuentan con la firma del Secretario de Relaciones Exteriores y de un representante diplomático (cambios de notas, arreglos, acuerdos, declaraciones, etcétera).

Los acuerdos en forma simplificada han surgido por razones de urgencia, se caracterizan por la no intervención de la autoridad capacitada legalmente para hacerlo y por la pluralidad de instrumentos diplomáticos en que se hacen constar. En ocasiones son ratificados, en otros casos los Jefes de Estado participan en su redacción.

Cita la clasificación de estos acuerdos propuesta por Basdevant:

“1° Instrumentos que mencionan el propósito de los gobiernos de no recurrir a la ratificación.”

“2° Instrumentos firmados por plenipotenciarios en un congreso o conferencia.”

“3° Instrumentos que indican que los gobiernos han llegado a un acuerdo.”

“4° Instrumentos redactados por una comisión internacional para preparar o tomar ciertas decisiones.”

“5° Instrumentos redactados por agentes técnicos.”

Estos acuerdos son obligatorios “...por la presunción de legalidad que debe concederse a los actos verificados por un organismo estatal actuando dentro de la esfera de su competencia funcional.”

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 124 y ss.

El contenido de los tratados y no la forma, es el que debe orientar la necesidad de ratificación. En cuanto a las ratificaciones imperfectas cita el ejemplo de la sentencia dictada por el Presidente Cleveland en el arbitraje de 1888 entre Costa Rica y Nicaragua en el cual afirmó: "... que la validez internacional de un tratado depende de su regularidad interna."

C) César Sepúlveda¹¹

Los tratados administrativos-técnicos son una categoría de tratados que obligan a todo el Estado, pero que producen efectos sobre determinados órganos. Cita como ejemplos los aplicados por postales, los de comunicaciones radiotelefónicas y radioelectrónicas, los sanitarios y los de propiedad industrial.

Opina que los pactos ejecutivos son una vía para rodear el obstáculo que representa el sometimiento de los tratados a la aprobación del Senado.

Agrega que "Si esos pactos tienen que ver sólo con el comportamiento de los órganos administrativos del Estado mexicano y si no causan lesión jurídica a un particular, entonces no existe aparentemente obstáculo legal para su existencia, pues entonces caen más bien dentro de la capacidad del Ejecutivo para reglamentar su propia actividad...empero cuando el convenio ejecutivo supone cargas a particulares, el pacto es manifiestamente ilegal y carece de eficacia, pudiendo combatirse con éxito por los procedimientos y recursos constitucionales... En el caso de este tipo de convenios, cualquiera ley federal ordinaria y aún los mismos decretos administrativos están por encima de ellos. El pacto ejecutivo no puede alterar, por otra parte, el derecho preexistente."¹²

D) Carlos Arellano García¹³

El doctor Arellano no está de acuerdo en que los Estados miembros de una federación celebren tratados, ya que ésta tiene una personalidad internacional. Además, a las entidades federativas que integran el Estado mexicano les está prohibido por disposición constitucional (artículo 117), celebrar compromisos internaciona-

¹¹ *Derecho Internacional*. 12a. ed., Edit. Porrúa, México, 1981, pp. 130,135 y 476.

¹² *La Constitución y las Relaciones Exteriores de México*. Jornadas de Homenaje a la Constitución Mexicana de 1917 en su Sexuagésimo Aniversario, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1977, pp. 216 y ss.

¹³ *Op. cit.*, pp. 696-704.

les. Esta facultad está reservada a la federación, por conducto del Presidente de la República, y se requiere además la aprobación del Senado.

Indica que los acuerdos ejecutivos no tienen autorización constitucional y que “...si por la evolución del Derecho Internacional, es necesario que el Ejecutivo celebre acuerdos internacionales sin someterlos a la aprobación del Senado, deberá reformarse la Constitución. De otra manera se viola nuestra Constitución.”

Sobre la necesidad de ratificación estima que en el propio tratado se establece en algunas ocasiones si ésta debe hacerse, pero no será necesaria en los Estados cuyo derecho interno autorice la celebración de acuerdos ejecutivos.

En síntesis, al derecho interno le corresponde determinar el órgano y el procedimiento para llevar a cabo la ratificación.

Sin embargo, aún cuando se trate de acuerdos ejecutivos, éstos también han de registrarse en las Naciones Unidas, por así ordenarlo el artículo 102 de la Carta de dicho organismo internacional.

Agrega que la vigencia de estos acuerdos se inicia a partir de su firma.

El artículo 76 Constitucional establece que el Senado de la República es competente para “aprobar” los tratados. En opinión del autor cuyos comentarios nos ocupan, la expresión “aprobar” equivale a ratificar. Este órgano legislativo está facultado para decidir la no aprobación de un tratado internacional, en uso de las facultades representativas que le concede el artículo 41 Constitucional, y por ser un poder independiente del Ejecutivo Federal.

En relación con el término “convenciones diplomáticas” a que alude el artículo 76 Constitucional, fracción I, afirma que no se refiere a los tratados internacionales, ya que de ser así, habría un grave error de redacción.

Expresa textualmente el siguiente análisis: “El legislador constituyente, al utilizar la expresión ‘convenciones’, se refirió a los convenios o acuerdos entre México y otros países, si atendemos a la significación gramatical de la palabra ‘convenciones’. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, la palabra ‘convención’ se deriva de la expresión latina *conventio-conventionis* y, en una de sus acepciones, alude al ‘ajuste y concierto entre dos o más personas o entidades’, es decir, a un convenio o pacto. En efecto, la palabra ‘concierto’, según el mismo diccionario atañe a ‘Ajuste o convenio entre dos o más personas o entidades sobre alguna cosa’. A su vez, la palabra ‘ajuste’ es la acción y efecto de ajustar y ‘ajustar’ en la acepción relativa es ‘concertar, capitular, concordar alguna cosa como la paz, las diferencias o pleitos’. Además se especificó que se trata de las ‘convenciones diplomáticas’, es decir, los convenios celebrados a través de los representantes diplomáticos, por tanto, en México, los acuerdos ejecutivos también deben someterse a la aprobación del Senado.”

Concluye el citado jurista que todos los convenios internacionales deben celebrarse con la aprobación del Senado, como consecuencia de la amplitud del artículo 76, fracción I de la Constitución.

Por lo que corresponde al Presidente de la República, indica que el artículo 89 Constitucional, al igual que el mencionado en el párrafo anterior, fue reformado en 1988.¹⁴ Con motivo de estas modificaciones ya no se mencionan las negociaciones diplomáticas, por lo que "...queda fuera de toda duda que el Presidente de la República no puede, celebrar compromisos o acuerdos ejecutivos, sin la aprobación del Senado..."

También se corrige la palabra Congreso por Senado de la República y desaparece la discrepancia que existía con los artículos 76 y 133 Constitucionales.

Comenta el artículo 133 en los siguientes términos:

- La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales ocupan el más alto grado jerárquico dentro del sistema jurídico mexicano.
- Los tratados serán ley suprema de la Unión si están de acuerdo con la Constitución.
- Este precepto incorpora los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano.
- Los tratados internacionales son superiores a las constituciones y leyes de los Estados de la República.

En caso de que los tratados internacionales y las constituciones o leyes locales se contrapongan, deberán prevalecer los tratados.

No se requiere la aprobación de los tratados internacionales por las entidades federativas, ya que éstos están representados por el Senado.

El autor concluye que: La "... potestad de celebración de tratados internacionales, constitucionalmente, no es transmisible, delegable o renunciable. No puede el legislador secundario, como lo hace en la Ley de Tratados, dejar de respetar tales disposiciones constitucionales y entregar la facultad de celebrar tratados, bajo la denominación de "acuerdos interinstitucionales" a dependencias gubernamentales, federales, locales o municipales, centralizadas o descentralizadas, de muy inferior categoría y que nunca podrán representar al país hacia el exterior."

"Es sumamente delicado que, sin experiencia internacional, sin preparación internacional jurídica y sin facultades constitucionales, la Ley de Tratados faculte a dependencias u organismos federales, locales o municipales a celebrar acuerdos interinstitucionales (sic) pues, de lo que hagan en el exterior va a tener que res-

¹⁴ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1988.

ponder internacionalmente nuestro país, ya que su actuación contraria a la Constitución no se previene, ni se reprime y, por el contrario, la Ley de Tratados la autoriza.”

E) Jorge Palacios Treviño¹⁵

Propone que los instrumentos internacionales que deben someterse a la aprobación del Congreso son los siguientes:

a) Los de carácter político que afecten a la nación como tal (verbigracia: los tratados de paz, alianza, amistad, neutralidad, asistencia recíproca).

b) Los que afecten al territorio nacional (verbigracia: los relativos a las fronteras ya sean marítimas o terrestres, los que 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 de la nación (verbigracia: los que constituyan o modifiquen organismos financieros o monetarios internacionales o se refieran a la suscripción de bonos, pagarés, acciones o partes sociales de dichos organismos o se refieran a empréstitos de gobiernos extranjeros).

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

Exclusivamente se enviarán a la Cámara de Senadores los tratados que se indican a continuación, de manera enunciativa y no limitativa: 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; transporte; pesca; propiedad intelectual; asuntos de Derecho Internacional Privado; asuntos diplomáticos o consulares; privilegios e inmunidades diplomáticas, funcionarios de organismos internacionales y consulares.

Precisa los casos en los que se concertará un convenio sin formalidades: si la materia sobre la que trate es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con la legislación vigente, si afecta sólo la conducta de la administración pública; si las obligaciones financieras pueden ser cubiertas mediante el prespues-

¹⁵ *Op. cit.*, pp. 54-57.

to ordinario del órgano de la administración involucrado; y si el pacto es susceptible de denunciarse.

También podrá el Poder Ejecutivo celebrar convenios o acuerdos en forma simplificada, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando se pacte acerca de:

- La cooperación en cualquiera de las áreas de la administración pública, con el fin de intercambiarse métodos o técnicos.
- Supresión de visas o expedición gratuita de las mismas.
- Facilitación de la entrada y salida de personas del territorio nacional.
- Intercambio de valijas diplomáticas.
- Intercambio de becas, publicaciones oficiales, científicas, literarias o artísticas.
- Revalidación de estudios, títulos y diplomas.
- Establecimiento de relaciones diplomáticas o consulares.
- Apoyo a candidaturas de organismos internacionales de los que México forme parte.
- Celebración de conferencias o reuniones en territorio nacional.
- Investigación científica en territorio nacional.

Este autor objeta que el titular del Poder Ejecutivo celebre compromisos internacionales, independientemente del nombre que les asigne, que sean verdaderos tratados y no sean sometidos a la aprobación del Poder Legislativo.

Indica que se celebrará un tratado en los siguientes supuestos:

- a) Si la materia es de la competencia del Poder Legislativo.
- b) Si se involucra a la nación como un todo.
- c) Si se afecta la esfera jurídica de los individuos.
- d) Si se amplía o modifica la legislación existente.
- e) Si se afecta el territorio nacional.
- f) Si se señalan obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación.

F) Carlos Bernal¹⁶

Afirma que la denominación "convenios ejecutivos" sólo es usada en la doctrina, mas no en la Constitución, leyes federales o en la terminología usada en el campo de las relaciones internacionales.

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 47-60.

El autor se pregunta: ¿el Ejecutivo Federal se ha extralimitado en sus facultades, en detrimento de aquéllas concedidas al Senado, en violación a la Constitución y a la teoría de la división de poderes? ¿Cuáles son las consecuencias y efectos legales de la celebración de convenios ejecutivos sin la aprobación de la Cámara de Senadores dentro del ámbito nacional?

La práctica del Poder Ejecutivo de no enviar ciertos instrumentos internacionales a la Cámara de Senadores para su aprobación no puede modificar los artículos 76 fracción I y 89, fracción X, sólo puede ser motivo de una iniciativa para modificar la Constitución, de conformidad con el artículo 135 Constitucional. Por lo tanto, es obligación del Presidente someter los acuerdos internacionales que celebre, a la aprobación del Senado.

Opina que el Presidente puede celebrar convenios ejecutivos, sin la aprobación del Senado, en los siguientes casos:

- Con fundamento en el artículo 89, fracción VI de la Constitución, en su calidad de Jefe de la Fuerza Armada, está facultado para celebrar convenios ejecutivos sobre la materia militar, tales como treguas, armisticios, acuerdos con los aliados, etcétera.

- Si una ley del Congreso o un tratado aprobado por la Cámara de Senadores, le faculta a celebrarlos, sin la aprobación de la Cámara Alta, para la aplicación de los mismos.

- Con fundamento en la fracción III del artículo 76, un convenio que trate sobre el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras en aguas mexicanas por menos de un mes.

- El artículo 89, fracción X, al autorizar al Jefe de Estado a dirigir negociaciones diplomáticas, se le autoriza, en consecuencia, a celebrar convenios ejecutivos en materia de establecimiento o ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, valijas y correspondencia diplomática, reconocimiento de Estados y Gobiernos, fijar la política internacional, etcétera. Considera que este precepto es la mejor base constitucional que autoriza la celebración de convenios ejecutivos o administrativos internacionales.

- De conformidad con los artículos 89, fracción X y 131 de la Constitución, el ejecutivo puede celebrar convenios ejecutivos que tengan por objeto aumentar o restringir las exportaciones e importaciones, así como de abrir o cerrar fronteras y aduanas.

Considera que la aprobación de cualquier tratado, por el Senado debería constituir un acto trascendental y no burocrático, ya que no se trata de cualquier contrato, sino que constituyen parte de la Ley Suprema del país. Añade que la intervención del referido órgano es necesaria, si se es partidario de la teoría de la división de poderes.

En cuanto a la constitucionalidad de los tratados y de los convenios ejecutivos, señala que ésta puede analizarse desde los enfoques formal y material. Es inconstitucional formalmente hablando, si carece de la autorización del Senado. Y hay inconstitucionalidad material si contiene cláusulas contrarias a la Carta Magna.

La determinación de la inconstitucionalidad corresponde al Poder Judicial de la Federación. Pero una declaración de esta naturaleza no invalida a un instrumento en el ámbito internacional.

Ahora bien, los acuerdos no aprobados conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 76 de nuestro código político, no tienen el carácter de ley suprema.

Tendrán el carácter de tratado internacional con el mismo rango que las leyes del Congreso, los convenios ejecutivos legalmente celebrados por el Presidente de la República. “...los que no tienen la categoría de tratados no encuentran una ubicación jerárquica de fácil solución dentro del sistema de normas que deriva de la Constitución.”

En virtud de ser violatorios de la Constitución, propone diversas soluciones, como un intento de supervivencia legal:

I. Por lo que se refiere al derecho interno.

a) Considerarlos como simples contratos que celebra el Presidente a nombre propio.

b) Que no modifiquen las leyes, ni la esfera de derechos y obligaciones, la competencia de los Estados miembros, órganos constitucionales o particulares.

c) Que sólo obliguen en la esfera administrativa.

II. Por lo que concierne al Derecho Internacional:

a) Son verdaderos tratados válidos, de conformidad con las normas de Derecho Consuetudinario y conforme a la Convención de Viena de 1969.

b) No pueden modificar, ni abrogar una ley federal, ni un tratado anterior.

En forma contundente afirma que: “...la violación a la Constitución por la falta de aprobación del Senado de acuerdos internacionales, puede traer aparejada la responsabilidad del Presidente.”

Sugiere la expedición de una ley reglamentaria del artículo 76 Constitucional, fracción I, que regule los aspectos que se mencionan en seguida:

a) Jerarquía y valor jurídico del convenio ejecutivo dentro del sistema normativo mexicano.

b) Publicación de los tratados y convenios ejecutivos en el Diario Oficial de la Federación o en una colección, así como sus modificaciones, adhesiones, entrada en vigor, terminación, reservas, registro, etcétera.

c) Tratados con otros sujetos de Derecho Internacional, tales como organismos internacionales.

d) Jerarquía y valor jurídico de las decisiones y resoluciones de organismos internacionales para efectos del derecho Interno mexicano.”

G) *Daniel Escalante*¹⁷

Este autor nos menciona una categoría de acuerdos internacionales a los que denomina “acuerdos administrativos” y que “... en la mayoría de los casos son el coronamiento de negociaciones importantes o el principio jurídico para la solución de problemas inaplazables en la vida económica y social que la cooperación internacional exige.”

Añade que estos acuerdos “... no previstos por la Constitución...son la consecuencia lógica y natural de la facultad (del Ejecutivo) de dirigir las negociaciones diplomáticas...” y que no tienen fuerza de ley, salvo en el caso de que fueran aprobados por el Congreso, promulgados y publicados. Considera que en la actualidad sólo pueden celebrarse por el Presidente como medios eficaces para realizar los fines del Estado que al Ejecutivo corresponde alcanzar, y siempre que no se afecten los derechos e intereses de los particulares, ni los de los Estados de la federación, ni se viole el orden constitucional ni la estructura del Estado.

Admite que mediante estos acuerdos el Ejecutivo concierta con otro Estado “...la reglamentación o la interpretación de un tratado anterior, para su debido cumplimiento o exacta observancia...” Además estos acuerdos, al ser interpretativos o reglamentarios “... no constituirían nuevas fuentes de derechos y obligaciones internacionales.”¹⁸

Por lo antes expuesto, hemos constatado que todos los autores excepto César Díaz Cisneros, quien no distingue entre tratados y acuerdos en forma simplificada u otros semejantes, y Daniel Escalante, quien no lo menciona expresamente coinciden en considerar a los acuerdos ejecutivos como verdaderos tratados internacionales.

Algunos no se pronuncian a favor o en contra de su celebración, como Charles Rousseau.

Otros indican que bajo la denominación de “convenios ejecutivos” se han concluido tratados importantes (Hans Kelsen, Marco Gerardo Monroy Cabra y Modesto Seara Vázquez).

¹⁷ Daniel Escalante. “La Constitución de 1857 y los tratados internacionales”, en *El Foro*, núms. 20-21, enero-junio, México, 1958, pp. 135.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 139.

A pesar de que algunos señalan sus ventajas, como la rapidez y la sencillez en el procedimiento de celebración (Charles Rousseau) o justifican su existencia porque obedecen a la dinámica actual de las relaciones exteriores (Alberto Séve de Gastón), no omiten precisar sus inconvenientes, como el riesgo de que los sucesores de quienes los celebren los tomen a la ligera (Charles Fenwick), o no actúen con prudencia o mesura (Séve de Gastón), o su incumplimiento genere responsabilidad internacional para el Estado cuyos funcionarios los suscribieron (Carlos Arellano García), o que su inconstitucionalidad no los invalida en el ámbito internacional (Carlos Bernal y Francisco Ursúa).

A su vez, Carlos Bernal y Daniel Escalante señalan que su fundamento constitucional es la fracción X del artículo 89. Sin embargo, al igual que Jorge Palacios Treviño indican las materias a las que han de circunscribirse.

Modesto Seara Vázquez y César Sepúlveda mencionan que son un medio para evadir el control del Senado. El citado internacionalista español los califica como ilegales y Carlos Arellano opina que son anticonstitucionales.

CAPÍTULO QUINTO

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA

SUMARIO. 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 3. CÓDIGO CIVIL. 4. CÓDIGO PENAL. 5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 6. LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA. 7. LEY SOBRE CELEBRACIÓN DE TRATADOS.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra ley máxima contiene diversas disposiciones acerca de las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, relacionadas con los tratados internacionales y convenciones de diplomáticas. También establece algunas prohibiciones relacionadas, con su ámbito material de validez o con la competencia para celebrarlos. En el presente apartado estudiaremos y comentaremos los textos de los artículos 76 fracción I; 89, fracción X; 133, 15, 117, 124; y 104, fracción I-A.

El artículo 76 Constitucional señala textualmente: "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 rinden al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión..."

La disposición legal transcrita nos genera diversas inquietudes en torno al significado y alcances de la facultad senatorial consistente en la "aprobación" de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas; acerca de si todos los com-

promisos internacionales deben someterse a la referida autorización, y de la conveniencia o inconveniencia de que sólo el Senado y no la Cámara de Diputados ejerciten tal atribución.

En realidad la intervención que permite la Constitución al Senado en las relaciones internacionales del Estado, es muy amplia “desembarazar al Ejecutivo de actos y compromisos internacionales incómodos, aconsejarlo sobre las repercusiones de la conducta del órgano encargado de las relaciones externas, proponer alternativas; ilustrar a la ciudadanía sobre los extremos de la política exterior; discutir los aspectos y las consecuencias de los convenios internacionales.”¹

En cuanto a la autorización al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, expresa Carlos Bernal que tal política no está sujeta al consentimiento, ni previo ni posterior, para surtir sus efectos jurídicos tanto en el orden internacional (como es obvio), ni en el orden constitucional.²

Por lo que concierne al significado y alcances de la facultad consistente en la aprobación de los tratados y convenios, apuntamos lo siguiente:

La resolución del Senado equivale a la aprobación del consentimiento prestado por el Poder Ejecutivo, es decir, es una autorización que permite al gobierno comprometer al Estado.

La facultad a la que alude este precepto constitucional es exclusiva del Senado. Habla de “aprobar” los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que “celebre” el Ejecutivo de la Unión. Establece la etapa en la que debe intervenir la Cámara Alta dentro del procedimiento de asunción de obligaciones internacionales por el Estado mexicano.

Además, es costumbre internacional, que la “aprobación” sólo debe utilizarse para el visto bueno que de conformidad con el derecho interno da el Senado a un tratado, y el término ratificación se emplea únicamente para el acto mediante el cual el Poder Ejecutivo comunica a otro Estado que está de acuerdo en obligarse por un tratado determinado.

La “autorización” es una condición de validez de la prestación del consentimiento del Estado y no únicamente una condición de su entrada en vigor internacional o de su eficacia interna.³

En opinión de Remiro Brotons, las palabras “aprobar” y “ratificar” originan confusiones porque: 1) favorecen la creencia de que las Cortes manifiestan el consentimiento del Estado mediante la aprobación o la ratificación y 2) no aclaran el

¹ César Sepúlveda, *op. cit.*, pp. 131.

² Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 39.

³ Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp. 118.

momento de la intervención de las Cortes, el que es previo y no posterior a la conclusión. Por regla general, después de la autorización del Senado, los tratados son concluidos porque el Ejecutivo Federal tomó previamente la determinación de obligarse internacionalmente.⁴

Ahora bien, si el Senado está facultado para aprobar la ratificación de los compromisos internacionales, cabe preguntarnos si también esta disposición lo faculta para rechazarlos o modificarlos. Lanz Puren señala que el Senado puede rechazar de plano la convención celebrada que se le presente, aprobar parcialmente o sujetarla a determinadas condiciones.⁵

Igual consideración emite Tena Ramírez al afirmar que "... el Senado puede aprobar un tratado concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas."⁶

En Estados Unidos, por ejemplo, la práctica del Senado ha sido la de entender la palabra aprobar, como facultad para también proponer enmiendas.⁷

¿Y qué sucede si el tratado es anticonstitucional? En principio, es de sentido común que un tratado anticonstitucional celebrado por el Presidente de la República no debe ser aprobado por el Senado. Es incongruente que dicho instrumento sea aprobado y luego desconocido por un acto unilateral de la Cámara Alta. Esta consideración se fundamenta en lo ordenado por el artículo 133.

Ante el planteamiento de si en el Derecho Mexicano, todos los compromisos internacionales contraídos por el Estado, sea cual sea el nombre con el que sean designados, deben someterse a la aprobación del Senado, la respuesta es afirmativa, a fin de cumplir con lo ordenado por el artículo que comentamos.

Las palabras "convención diplomática" fueron agregadas a solicitud expresa de don Francisco Zarco durante el Congreso Constituyente de 1857, para evitar que tratados importantes escaparan a la aprobación del Senado por ser designados con otra nomenclatura.

Además, en los términos "tratados" y "convenciones diplomáticas" se ha querido encontrar una enunciación jerárquica de los acuerdos internacionales dentro del sistema jurídico mexicano. Los tratados internacionales serían Ley Suprema de la Unión y las convenciones diplomáticas, legislación secundaria. Este argumento resulta erróneo si se conoce el debate del 8 de octubre de 1856 en el Congreso Constituyente de 1857, en el que se expuso con toda claridad la intención de que

⁴ *Ibidem*, pp. 119-120.

⁵ Citado por Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 40.

⁶ *Idem*.

⁷ Así lo indica Henking L, citado por Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 40.

en todos los casos, los arreglos internacionales que negociara el Ejecutivo fueran sometidos a la aprobación del órgano legislativo.⁸

Sin embargo, el internacionalista español, Antonio Remiro, considera que “La sumisión de la conclusión de todos los tratados a la autorización parlamentaria - cronológicamente el primer sistema instaurado- es incompatible con la actual intensidad de las relaciones internacionales y sólo parece practicable por pequeños Estados con un umbral convencional muy limitado.”⁹

Y agrega: “...Una concepción democrática de la conducción de la política exterior del Estado... aspira a ampliar la participación parlamentaria y reconocer la libertad del Gobierno sólo en la medida en que lo hace indispensable la misma naturaleza de la acción exterior.”¹⁰

Al respecto existen dos sistemas: a) sistema de lista negativa, en el que las constituciones enuncian las categorías o circunstancias en que un tratado no requiere autorización dejando a las Cámaras una competencia general o residual y b) sistema de lista positiva, en el que las constituciones registran las clases o especies de tratados de obligada autorización parlamentaria, es el caso de la Constitución española. Los tratados se someten a la autorización de las Cámaras, en virtud de su calificación que es realizada por el Poder Ejecutivo.¹¹

Nuestra Constitución no contempla ninguno de estos sistemas, y en virtud de la existencia de los acuerdos interinstitucionales es recomendable que nuestra ley fundamental prevea en forma expresa las materias que sean objeto de los tratados y que por lo tanto requieran la aprobación del Senado.

Por lo que concierne la intervención exclusiva de la Cámara alta en la autorización de la ratificación de instrumentos internacionales, Jorge Palacios Treviño comenta que nunca se ha puesto en duda que la facultad de aprobar tratados le corresponde en exclusiva a la Cámara Senadores, y que de acuerdo con el Derecho Internacional esa sanción constitucional podría llamarse indistintamente ratificación o aprobación, aunque la práctica más extendida es llamar aprobación a la sanción del Poder Ejecutivo.¹²

No estamos de acuerdo con esta opinión, ya que sí se ha discutido en la doctrina y en los debates ante la Cámara de Diputados a propósito de la aprobación de la iniciativa de Ley sobre Celebración de Tratados, la conveniencia de que la Cámara Baja también intervenga en su discusión y correspondiente sanción.

⁸ Ricardo Méndez Silva, *op. cit.*, pp. 58.

⁹ *Op. cit.*, pp. 120.

¹⁰ Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp. 234.

¹¹ *Idem.*

¹² *Op. cit.*, pp. 28.

A mayor abundamiento, en 1979, se propuso otra reforma al artículo 133 para que se facultara a la Cámara de Diputados para aprobar tratados. El proyecto se presentó a la Cámara mencionada, el 11 de diciembre del referido año. Se dijo que el Senado de la República no representaba la pluralidad ideológica nacional.¹³

Al respecto, Leonel Pereznieto opina que: "... no es en vano cierto que dichos tratados afectan asimismo a la sociedad mexicana en su conjunto, de ahí la propuesta de que la Cámara de Diputados también participe, porque además en ella están representados las corrientes de pensamiento más importantes del país, especialmente las diferentes ideologías."¹⁴

Cabe agregar que al reformarse el artículo 133 Constitucional en 1874, no se reformaron los artículos conexos, por ello, dicho precepto se refiere al "Congreso", el artículo 89 fracción X al "Congreso Federal" y el artículo 76 fracción I, al "Senado."¹⁵

En nuestra opinión, consideramos que en tanto el Poder Legislativo de este país no sea verdaderamente autónomo, la discusión acerca de si la Cámara de Diputados debe o no intervenir en la aprobación de tratados, resulta irrelevante, ya que no se han registrado casos en los que no se haya autorizado la ratificación de algún compromiso internacional, o que se haya opuesto a la entrada en vigor de algún tratado que no haya requerido ratificación; o que incluso haya modificado los textos de tales documentos.

La intervención del Poder Ejecutivo Federal en la concertación de tratados y compromisos internacionales en general, está prevista por el artículo 89 de la Constitución Política Estado Unidos Mexicanos que expresa que: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiénolos 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".¹⁶

Los órganos del Poder Ejecutivo son mandatarios. Esta verdad legal constituye límites a su actuación, ya que el Estado mexicano es su mandante, por lo cual de-

¹³ Leonel Pereznieto Castro, *op. cit.*, pp. 87.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 88.

¹⁵ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 205.

¹⁶ Esta norma constitucional fue reformada en 1987. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados*. México, 1992, pp. 136.

ben tener presente siempre la salvaguarda de los intereses de México y ser respetuosos de las disposiciones constitucionales.

Además, la tesis de Ruperto Patiño Manfer enunció: “el Presidente no puede negociar tratados que sean contrarios a las leyes ordinarias nacionales, ya que la modificación o derogación de éstas es facultad exclusiva del Congreso porque de otra forma será aceptado que el Presidente, con la sola aprobación del Senado se constituiría en una especie de legislador unipersonal irregular”.¹⁷

Puede afirmarse que la Constitución vigente no otorga al Ejecutivo, en los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, la facultad expresa de celebrar acuerdos interinstitucionales sin la aprobación previa del Senado de la República.

“...En principio puede afirmarse que todos los tratados que celebre el Ejecutivo deben someterse a la aprobación del Senado... el Presidente o el plenipotenciario debidamente autorizado a ello, sólo puede manifestar el consentimiento de México mediante la firma *ad referendum*, ya que el Ejecutivo debe conocer del decreto aprobatorio del Senado para poder ratificar el tratado, y así obliga en forma definitiva al Estado mexicano.”¹⁸

Opinamos que la existencia de los acuerdos interinstitucionales, llamados así por nuestro derecho interno y que en otros países son denominados convenios ejecutivos, acuerdos ejecutivos o administrativos, es una realidad que ha rebasado el texto de nuestra Carta Magna.

Consideramos una alternativa viable para el control de su concertación, lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permite al Poder Ejecutivo citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal para que informen acerca de sus actividades, así como para investigar las actuaciones de los referidos organismos.

Los citados párrafos mencionan textualmente lo siguiente:

“Cualquiera de las Cámaras podrán citar a los secretarios del estado, al Procurador General de la República, 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

¹⁷ Leonel Pereznieta Castro, *op. cit.*, pp. 90.

¹⁸ Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 39.

comisiones para investigar el fundamento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales, el fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 133 Constitucional, que dispone: “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”.

Este artículo proviene de la Constitución norteamericana, nicamente ha sufrido una modificación en 75 años. Fue reformado el 10 de enero de 1934. Dicha reforma se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de enero del mismo año, durante el régimen de Lázaro Cárdenas, cuando se agregó el requisito consistente en la conformidad con las disposiciones constitucionales.¹⁹

Con esta reforma se adicionó la frase “que estén de acuerdo con la misma” y se sustituyó “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”

Palacios Treviño formula las siguientes consideraciones en torno al contenido de esta disposición:

A) Se indica acertadamente que el Senado aprueba los tratados, en congruencia con el artículo 76, fracción I.

B) La frase “que estén de acuerdo con la misma”, trajo aparejada la polémica acerca de la prevalencia del derecho interno sobre el internacional o a la inversa.

C) El autor opina que el derecho interno ha de prevalecer sobre el Derecho Internacional, ya que los tratados son ley suprema, siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución.

D) Con fundamento en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, señala que los tratados contrarios a nuestra Carta Magna no son válidos en el derecho interno y tampoco en el Derecho Internacional.

E) Sin embargo, el autor también considera que la subordinación del Derecho Internacional al derecho interno podría propiciar la inseguridad en las relaciones internacionales, que quedarían sujetas a los intereses de cada Estado, propiciándose el caos.

¹⁹ Mauricio Valdés Villarreal. “Comentario a una reforma del artículo 133 Constitucional”, en *Jus. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, t. XV, núm. 89, México, 1945, pp. 446.

F) Califica como una situación extraña el hecho de que se haya aceptado la reforma al artículo 133, puesto que los voceros oficiales del gobierno mexicano siempre han invocado la supremacía del derecho de gentes.²⁰

Por su parte, el Licenciado Valdés Villarreal afirma que esta reforma "... fue aprobada gracias a un completo desconocimiento del problema por los Legisladores, lo que impidió que se pesaran las consecuencias que acarrearía."²¹

Acerca de la preeminencia del derecho interno sobre el internacional o de este último sobre el nacional, Paul de Visscher menciona cuatro supuestos: a) equiparación de los tratados con las leyes ordinarias, situando a ambas normas en un mismo plano jerárquico, de donde resulta que la norma posterior deja sin efecto a la anterior (v.gr. Estados Unidos, Grecia, Argentina, etc.); b) primacía del tratado sobre la ley ordinaria, pero la ausencia de un mecanismo eficaz de control judicial malogra ese principio (v.gr. Francia); c) el mismo sistema que en el caso anterior, pero con un mecanismo de control más apropiado para asegurar la primacía (v.gr. Austria y Alemania); y d) primacía de los tratados sobre toda la legislación interna ordinaria o constitucional (v.gr. Holanda).²²

La tesis constitucionalista es partidaria de que ante un conflicto entre la Constitución y un tratado, el juez nacional debe aplicar la primera. Es la sostenida por dos tesis jurisprudenciales en nuestro país y que transcribimos a continuación:

I. Sentencia dictada por la Primera Sala, el 11 de junio de 1948, en el juicio de amparo promovido por José Antonio Vera en contra de la Procuraduría General de la Nación y otras autoridades, en la que se sostuvo que: "...todo tratado o convenio celebrado por el Presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que estos acontezca, el convenio o tratado no deben tener eficacia jurídica"²³

II. Amparo administrativo en revisión 8235/47, Petróleos Mexicanos, 19 de abril de 1948, unanimidad de 5 votos. Tratados Internacionales, Validez de los. En este recurso se afirmó que todo tratado o convenio celebrado por el Presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición en los preceptos de la Constitución, o en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia jurídica. Tomo XCVI, página 514.²⁴

²⁰ *Op. cit.*, pp. 41-42.

²¹ *Op. cit.*, pp. 446.

²² Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 108.

²³ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 31-32.

²⁴ Ricardo Méndez Silva, *op. cit.*, pp. 57.

Sin embargo, "...cualquier persona cuyos intereses se vean afectados dentro del territorio mexicano por las disposiciones de un tratado celebrado o aprobado, puede impugnar su aplicación en perjuicio de su derecho, pero el tratado continuará siendo válido y obligatorio en el orden internacional, a menos que pueda demandarse la nulidad de la adhesión de México..."²⁵

Con estas tesis se reafirma el concepto del dualismo jurídico que sostiene que el derecho interno no está supeditado al Derecho Internacional, pero reconoce la existencia de éste; y se ubican los tratados en el mismo nivel jerárquico de las "leyes del Congreso".

No podemos omitir mencionar que esta solución entraña algunos riesgos y es contraria al principio *pacta sunt servanda*, ya que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados menciona que un país no podrá aducir que el incumplimiento de un tratado internacional se debió a prohibición expresa de su derecho interno (artículos 27 y 46). Además es saludable y evita el riesgo de incurrir en responsabilidad internacional que la determinación del Poder Ejecutivo acerca de la celebración de un tratado, sea objeto de un estudio previo por los especialistas sobre la constitucionalidad, efectos, conveniencia o inconveniencia de su celebración, etcétera, antes de su conclusión.

Tampoco es admisible sostener la relación de subordinación del Derecho Internacional al derecho interno, porque implica aplicar la tesis de la soberanía absoluta del Estado. Actualmente, en el ámbito internacional, existe la tendencia de que ha de redefinirse el concepto tradicional de soberanía, para hacerlo más adecuado a la realidad imperante en la actualidad y permita la cooperación internacional, claro está que siempre y cuando no resultemos perjudicados.

Sobre los problemas que genera este precepto, César Sepúlveda concluye:

- Una convención contraria a las normas constitucionales de un país, no es válida conforme al Derecho Internacional.

- La norma interna que entre en conflicto con el Derecho Internacional (consuetudinario o convencional) no tiene validez en un tribunal internacional.

Finalmente nos proporciona un poco de alivio al agregar que: "... No existe esa dramática oposición entre reglas internas y derecho de gentes... los Estados actúan en lo general conforme a un monismo moderado".²⁶

El licenciado Valdés Villarreal interpreta el referido precepto en los siguientes términos: "...el tratado anticonstitucional no debe ser aplicado, puesto que se agre-

²⁵ Raúl Medina Mora, "El Artículo 133 Constitucional y la relación entre el Derecho Interno y los tratados internacionales", en *Lex*, núms. 71-72, mayo-junio, México, 1994, pp. 20.

²⁶ *Op. cit.*, pp. 80.

gó que para que sea Ley Suprema, se requiere que esté de acuerdo con la Constitución.”²⁷

También nos hace hincapié en que antes de esa reforma “la Suprema Corte de Justicia estimó que un tratado internacional debe ser aplicado no obstante disponga algo contrario a la Constitución.” *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo XIX, Rajá, Jesús Gregorio, 24 de diciembre de 1926, página 1162 y 1163).

Se ha propuesto la búsqueda de un sistema de control de la negociación de tratados, del cual se encargue la Suprema Corte de Justicia, la cual estaría facultada para examinar y declarar la constitucionalidad de éstos antes de su ratificación.

En cuanto a la jerarquía de los tratados en el orden jurídico mexicano, la Barra Mexicana, en su interesante artículo “Los Tratados y el Derecho Constitucional Mexicano” nos dice respecto del artículo 133 Constitucional que los tratados:

- a) Están subordinados a la Constitución Federal;
- b) Son de igual categoría que las leyes federales;
- c) Son Ley Suprema en relación con las Constituciones y las leyes de los Estados.²⁸

Jorge Carpizo y Elizur Arteaga opinan que los tratados tienen la jerarquía de las leyes del Congreso. Carpizo señala que son jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias, pero de igual jerarquía a las Leyes constitucionales, es decir, aquéllas que materialmente desarrollan la Constitución.²⁹

Una tesis relevante que nos permite sostener que los tratados internacionales tienen igual nivel que las leyes federales es la siguiente:

Amparo en revisión 256/81, Ch. Bochiringer Sohn, 9 julio 1981. *Tratados Internacionales y Leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución Federal*. Su rango Constitucional es de igual jerarquía. El Artículo 133 de la Constitución no establece preferencia alguna... puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno, sino que adopta la regla de que el Derecho Internacional es parte del na-

²⁷ *Op. cit.*, pp. 443.

²⁸ *El Foro*. Colegio de Abogados, t. V, núm. 2, México, 1948, pp. 199. También se ha dicho que este precepto legal tiene el mérito de crear el control difuso de la Constitución al obligar a los jueces a respetar nuestra Carta Magna, las leyes federales y los tratados, con preferencia a las constituciones y leyes locales; y que debido a la carencia de una ley reglamentaria de este precepto, no ha tenido hasta ahora plena efectividad. Cabe agregar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “... ha sostenido el principio de supremacía de la Constitución y el deber de las autoridades de regirse por sus dictados, aunque para ello incurran en desobediencia de la legislación secundaria.” *Cámara de Diputados XLVI Legislatura*, *op. cit.*, pp. 937-938.

²⁹ Leonel Pereznieto Castro, *op. cit.*, pp. 89.

cional...” Sentencia 11 Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia administrativa. La ley suprema de la unión es el orden jurídico federal. Dicho orden tiene primacía en toda la Unión.³⁰

En opinión de otros autores, la frase “ley suprema de la Unión” no alude a la supremacía de la Constitución. Ambos conceptos son diferentes. Este artículo se relaciona con otros preceptos constitucionales: los artículos 124, fracción I y 103, fracciones I y III.

El artículo 133 no postula la supremacía del orden federal sobre el local. A diferencia de los Estados Unidos (véase capítulo octavo), la controversia fue entre federalistas y centralistas y no entre federalistas y autonomistas, ya que se trataba de separar lo que se encontraba unido.

Raúl Medina Mora expresa que no hay una supremacía del orden federal sobre el orden local, puesto que el artículo 124 distribuye las competencias de conformidad con el artículo 103 y no pueden ser recíprocamente invadidas.”³¹ De surgir una aparente contradicción debe resolverse atendiendo al órgano que sea competente conforme al artículo 124.

Esta es la interpretación de la Tesis de Jurisprudencia 10/91, Octava Época, tomo VII, marzo de 1991, página 56, la cual indica textualmente: “Legislación federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución... en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, éstas se deben resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley, de acuerdo con el sistema de competencia... (del) artículo 124.”³²

A manera de conclusión, de 1917 a 1982, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cinco asuntos relacionados con tratados, ha sostenido la preponderancia del ordenamiento interno, por lo que amparó a particulares cuyas garantías individuales fueron vulneradas. También enunció la igualdad de las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución y ante la incongruencia entre tratado y Constitución local reiteró la primacía del primero.³³

El artículo 27 de la Convención de Viena contradice el contenido del artículo 133 Constitucional. “La ratificación por México de la Convención de Viena es un avance en la dirección de constituir un orden jurídico interno de naturaleza internacionalista. Sin embargo, y para efectos domésticos, seguirá rigiendo el contenido del artículo 133, ya que la Convención de Viena se adoptó por el mecanismo

³⁰ Raúl Medina Mora, *op. cit.*, pp. 14-17.

³¹ *Ibidem*, pp. 10.

³² Citado por Raúl Medina Mora, *op. cit.*, pp. 10.

³³ Ricardo Méndez Silva, *op. cit.*, pp. 61.

tradicional de aprobación de un tratado, a través del concurso del Senado, y la adopción de una disposición convencional en la que se sostuviera que un tratado rigiera en contraposición a una norma constitucional, requería una reforma a la Constitución Política que procede a través de la aprobación del Congreso de la Unión y de las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados.³⁴

Méndez Silva es partidario e la transformación de las constituciones tradicionales en constituciones internacionales o internacionalistas. Estima que: “Quizás no haya llegado el momento de cambiar el sentido del artículo 133 pero... deberá asumirse el principio de que el derecho internacional rige directa e inmediatamente dentro del territorio del Estado y crea derechos y obligaciones para sus habitantes.”³⁵

Nos parece acertada la observación de Jorge Palacios Treviño al indicar que el artículo 133 debería referirse a los tratados y a las normas generalmente reconocidas del Derecho Internacional, ya que éste se integra con los tratados, las normas consuetudinarias y los principios generales del derecho.³⁶

Tena Ramírez concluye que el artículo 133 es “un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema”.³⁷

En cuanto al ámbito material de validez de los tratados no existe un precepto constitucional que contenga un listado de materias objeto de compromisos internacionales y que constituya un indicador para la intervención del Senado. Aunque podemos recurrir al artículo 15 que prohíbe la celebración de determinados tratados. Su texto es el siguiente:

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

Refuerzan esta limitación los artículos 135 y 136 de la Carta Magna.

“Los tratados que celebra México, sólo pueden versar sobre las materias respecto de las cuales nuestra Constitución concede competencia privativa a la Federación...”³⁸ “...Salvo las excepciones apuntadas antes, los tratados pueden versar sobre cualquier materia.”³⁹

³⁴ *Ibidem*, pp. 62.

³⁵ *Ibidem*, pp. 63.

³⁶ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 40-41.

³⁷ Leonel Pereznieto Castro, *op. cit.*, pp. 89.

³⁸ Manuel Herrera y Lasso, citado por la Barra Mexicana de Abogados, *op. cit.*, pp. 200.

³⁹ Martínez Báez y Ernesto Enríquez, citados por la Barra Mexicana de Abogados, *op. cit.*, pp. 200.

En acatamiento a lo preceptuado por el artículo 15, “...cualquier tratado que viole las garantías es enjuiciable en la vía de amparo por violación de cualquiera de los medios de control del ejercicio del poder, o sea la división de poderes, las garantías individuales y la distribución de competencias.”⁴⁰

Nuestra Constitución omite establecer si el Presidente puede negociar un tratado sobre cualquier tema (aun en contra del texto de la Carta Magna). Sólo el artículo 15 contiene ciertas prohibiciones. Por lo que podemos afirmar que el ámbito material de validez de los tratados es muy amplio. Desde el punto de vista sustantivo, debe estar de acuerdo con la Constitución; desde el punto de vista formal, debe respetarse el procedimiento constitucional para la conclusión de los acuerdos internacionales.⁴¹

A diferencia del Derecho mexicano, el Presidente estadounidense no puede realizar una negociación internacional que incluya materias que se han encomendado en forma exclusiva al Congreso Federal, si no llega a un “Acuerdo Congressional”, que se lo permita.⁴²

Por otra parte, la Ley sobre Celebración de Tratados es anticonstitucional al permitir que las entidades de las administraciones públicas local o municipal celebren acuerdos interinstitucionales, ya que el artículo 117 constitucional dispone:

“Los Estados no pueden, en ningún caso:

“I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

Además comentamos en el capítulo tercero, al exponer el tema relativo al concepto de tratado internacional que un acuerdo que pretenda crear una relación jurídica entre Estados, es decir, derechos y obligaciones recíprocas, independientemente del nombre que se le asigne, es un tratado internacional. Así lo dispone también la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados en su artículo 2, apartado 1, inciso “a”.

“En México, en la ficción jurídica federal, que es válida, la hipótesis básica es que los Estados tienen en principio todas las facultades y que al unirse en una Federación, han cedido algunas a las autoridades federales y, en consecuencia, sólo las que expresamente les han sido dadas, así como las que les son necesariamente implícitas, constituyen su ámbito de competencia.”⁴³

Consideramos que si se permite a las entidades federativas celebrar tratados, entonces no tiene sentido que estén unidos conformando un Estado federal.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 207.

⁴¹ Ricardo Méndez Silva, *op. cit.*, pp. 56.

⁴² Leonel Pereznieta Castro, *op. cit.*, pp. 90.

⁴³ Raúl Medina Mora, *op. cit.*, pp. 9.

Respecto al mencionado artículo Constitucional, Méndez Silva manifiesta los siguientes razonamientos:

a) Es una disposición producto del sistema federal que se consolidó en su aspecto normativo en la Constitución de 1917 y que margina a los Estados miembros de la Federación de la participación de los asuntos internacionales.

b) Antecedente jurisprudencial: "...un grupo de 11 diputados (sic) solicitó a la Corte Suprema que declarara la inconstitucionalidad del Tratado de Guadalupe Hidalgo, el cual había sido aprobado por el Congreso pero faltaba la aprobación del dos terceras partes de las legislaturas de los Estados, ya que el desmembramiento de la composición federal requería una modificación a la Constitución..." La Corte Suprema, sin entrar al análisis de fondo, sentenció que las entidades federativas están impedidas de intervenir en los asuntos internacionales, con lo que desechó la argumentación en contra del Tratado.⁴⁴

Existen incongruencias notorias en la Carta Magna, ya que el artículo 124 consagra el sistema residual de competencia, por lo que al ser la celebración de tratados competencia de los poderes federales, lo dispuesto en el artículo 117 es redundante, ya que el artículo 89 concede al Presidente la facultad de celebrar tratados con lo que entonces dicha atribución no puede ser ejercida por los Estados.⁴⁵

En relación con los organismos descentralizados, aunque se argumente que no son parte del Poder Ejecutivo, sus actos sí se consideran del Estado por ser una forma de organización administrativa de éste, además de que sus titulares y empleados son servidores públicos, por así disponerlo la Constitución en su artículo 108 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2°.

El Poder Judicial también desempeña un papel relevante en materia de tratados internacionales por orden expresa del artículo 104 Constitucional, que a la letra dice: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal..."

El artículo 104, fracción I-A dispone que las controversias que surjan con motivo de la aplicación y cumplimiento de los tratados son materia federal y sólo cuando afecten intereses particulares, los tribunales estatales podrán dirimirlos.

⁴⁴ Ricardo Méndez Silva, *op. cit.*, pp. 56.

⁴⁵ Barra Mexicana de Abogados, *op. cit.*, pp. 206.

Observamos que nuestro código político emplea diversos nombres para designar los compromisos internacionales adquiridos por México lo cual es motivo de confusiones en su interpretación.

El artículo 76, fracción I habla de *tratados internacionales y convenios diplomáticos*; el artículo 89, fracción X, de *tratados*; el artículo 133 también emplea la palabra *tratados*; el artículo 15 usa los vocablos *tratados y convenios*; el artículo 104 enuncia los términos *tratados internacionales e instrumentos*; el artículo 117, fracción I se refiere a *tratado, alianza o coalición*. Esta multiplicidad de vocablos nos permiten afirmar que sólo originan confusión, por lo que sugerimos su reforma y en su lugar hablar de “*tratados y compromisos internacionales en general*”.

Hemos expresado en el capítulo tercero que también en el Derecho Internacional se emplea una multiplicidad de términos, sin embargo todos ellos son considerados tratados internacionales y es obligatorio registrarlos ante la Organización de las Naciones Unidas, por así indicarlo el artículo 102 de la Carta de San Francisco, o de lo contrario no se podrá acudir ante las instancias correspondientes para alegar su incumplimiento.

Consideramos que ninguna disposición de la Constitución contempla, por lo menos expresamente, los llamados acuerdos interinstitucionales.

2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Además de la Secretaría de Relaciones Exteriores, diversas dependencias de la administración pública federal son competentes para realizar ciertas actividades que tienen repercusiones en el ámbito internacional. Estas dependencias son: las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; del Trabajo y Previsión Social; de Turismo; del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y la de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

A continuación enunciamos en que consisten estas atribuciones que les están conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a algunos organismos centralizados.

El artículo 28 confiere a la Secretaría de Relaciones Exteriores, el despacho de los siguientes asuntos:

a) 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 corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte (fracción I).

b) 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; (fracción II).

c) Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos; (fracción IX).

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

Es importante señalar que mediante Decreto del 24 de octubre de 1995, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de diciembre de 1995, se reformaron los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En consecuencia, a la Secretaría de Relaciones Exteriores se le encomendaron dos nuevas facultades: coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados; y capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística (fracciones II A y II B).

El artículo 32 bis encomienda a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca intervenir en foros internacionales respecto de las materias que sean de su competencia, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias (fracción IX); así como participar en los convenios internacionales sobre meteorología y climatología (fracción XXI).

La Secretaría de Energía es competente para participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y para proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias (artículo 33, fracción IV).

Las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con repercusiones internacionales, están reguladas por las fracciones I y IV del artículo 34. Consisten en formular y conducir las políticas generales de comercio exterior, y en fomentar el comercio exterior del país.

Las propuestas para el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios corresponden a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Así lo dispone el artículo 35, fracción XV de la ley antes mencionada.

El artículo 36 se refiere a las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual es competente para negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales (fracción IV); y participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales (fracción XI).

En materia de relaciones internacionales, a la Secretaría de Educación Pública corresponde, de acuerdo con el artículo 38; fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores (fracción X).

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con el artículo 40, se encarga de participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores (fracción XIV).

En relación con la Secretaría de Turismo, a ésta se le encomienda por disposición del artículo 42, promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (fracción XI).

Cabe agregar que estas actividades deben apegarse a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 9º, que a la letra dice:

“Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán su actividad en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

Expuesto lo anterior, es menester comentar que este ordenamiento legal es una ley ordinaria o secundaria, por lo cual es de inferior jerarquía que la Constitución y debe apegarse a lo dispuesto en nuestra Carta Magna. De lo anterior concluimos que las facultades a favor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de tratados, son complementarias y no sustituyen a las otorgadas por nuestra Ley Suprema.

El manejo de las relaciones exteriores por la Secretaría de ese ramo, y la intervención de otras dependencias en los convenios internacionales que tengan por objeto materias que son de su competencia, únicamente es en su carácter de auxiliares del Presidente, por lo que deben acatar sus instrucciones en todo momento.

Además, el artículo 7º establece un mecanismo de control que puede ser ejercido por el titular del Ejecutivo Federal para supervisar las actuaciones de las dependencias y entidades. Tal precepto expresa: “El Presidente de la República podrá convocar a reunión de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas

reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el secretario técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.”

Aunado a lo anterior, como hemos podido constatar, la Secretaría de Relaciones Exteriores coordina las acciones en el exterior de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a los organismos descentralizados, éstos pueden tener ciertas atribuciones con efectos internacionales, tal es el caso de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, sus acciones con organismos internacionales deben ser supervisadas previamente por su respectiva coordinadora de sector, por la Secretaría de Relaciones Exteriores y por el Presidente de la República.

Lo anterior debido a que son “auxiliares” del Poder Ejecutivo de la Unión, ya que así lo indica el artículo 3º, fracción I de la ley de la materia⁴⁶; por corresponder a la Secretaría de Relaciones Exteriores la coordinación de las acciones en el exterior de las entidades públicas federales (artículo 28, fracción II) y por corresponder a las dependencias coordinadoras de sector la programación, así como conocer la operación, evaluar los resultados y participar en las entidades agrupadas en el sector a su cargo (artículo 49, segundo párrafo).⁴⁷

3. CÓDIGO CIVIL

Los artículos 3º y 4º establecen el momento de iniciación de la vigencia de los tratados internacionales en el ámbito interno.⁴⁸

El artículo 3º expresa que: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.”

“En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que

⁴⁶ El artículo 3º señala textualmente: “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

1. Organismos descentralizados.”

⁴⁷ El texto del segundo párrafo del artículo 49 es el siguiente: “Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

⁴⁸ Carlos Arellano García. *Derecho Internacional Público*. 2da. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 699.

además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.”

En forma complementaria, el artículo 4º dispone: “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.”

Sin embargo, estos preceptos legales no sirven de fundamento legal para afirmar que los tratados que no sean publicados en el *Diario Oficial* de la Federación no obligan a los ciudadanos, pues este es un requisito para que surtan efectos. Además, en virtud de haber sido ratificados por el Presidente de la República, entraña compromisos contraídos formalmente en el ámbito internacional.⁴⁹

Por su parte, el doctor Arellano García manifiesta las siguientes observaciones:

A) “Los tratados internacionales que contengan disposiciones de observancia general, dirigidas a gobernantes y gobernados, requieren de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación...*”

En este Diario se publican los decretos de aprobación por el Senado de la República, así como el de promulgación en el que se transcribe el texto literal del tratado.

B) “Sin la publicación no se puede iniciar la vigencia de un tratado internacional en lo interno.”

C) “No se requiere una ley que introduzca en lo interno el tratado internacional, basta con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación.*”⁵⁰

En lo que concierne a los acuerdos interinstitucionales, la Ley sobre Celebración de Tratados no ordena su publicación en el Diario referido.

El artículo 12 del Código Civil incluye en nuestro derecho interno a los tratados y convenciones en los que el país es parte, pues expresa: “Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquéllos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.”

La Nación, las entidades federativas y los municipios, son personas morales. Así lo establece la fracción I del artículo 25. En consecuencia, gozan de capacidad para ser titulares de derechos y para contraer obligaciones, en el ámbito interno.

El artículo 26 autoriza a las personas morales para ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución; y de conformidad con el artículo 27 obran y se obligan por medio de los órganos que las representan. El artículo 28 señala que se regirán por las leyes correspondientes.

⁴⁹ Eusebio Salgado Salgado, *op. cit.*, pp. 68.

⁵⁰ *Op. cit.*, pp. 698-699.

No obstante, retomando los comentarios del doctor Arellano García, manifestamos la conveniencia de que en razón de la materia de los acuerdos interinstitucionales, es decir, si contienen disposiciones que sean de observancia general, deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

4. CÓDIGO PENAL

Los acuerdos interinstitucionales son celebrados por los titulares de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, local y municipal. Estas personas son servidores públicos por lo que les son aplicables las disposiciones legales que rigen la actuación de quienes tienen ese carácter.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, por mandato expreso del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

El artículo 109, fracción II de nuestra Ley Suprema dispone que: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.”

En el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, los delitos cometidos por servidores públicos están comprendidos en el título décimo y son los siguientes: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

El 5 de enero de 1983, se publicaron reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, mediante el cual fueron modificados los artículos 24, inciso 1º, fracción III; 52, inciso 4; 85, segundo párrafo; 90, fracción I, inciso “e”; y todo el título décimo.

El artículo 212 nos proporciona una definición de servidor público, lo que nos permite identificar quién es el sujeto activo de los delitos a que se refiere el título décimo del Código Penal vigente. Enuncia textualmente: “Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial

Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.”

“Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.”

Para los delitos cometidos por servidores públicos de la administración pública local o municipal, resultan aplicables los códigos penales locales.

De conformidad con el artículo 111 Constitucional, si los altos funcionarios fuesen responsables por la comisión de delitos (Secretarios de Estado, Procurador General de la República), la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si se procederá contra el inculpaado.

En el supuesto de una resolución negativa de la Cámara se suspenderá un procedimiento ulterior, pero cabe la posibilidad de que cuando el funcionario concluya el ejercicio de su cargo, la imputación acerca de la comisión del delito continúe su curso. Si la resolución consiste en que haya lugar a proceder, el caso será turnado a las autoridades competentes.

La declaración de que “ha lugar a proceder” produce el efecto de la separación del servidor público de su cargo, mientras esté sujeto a un proceso penal. Si la sentencia es absolutoria, ejercerá nuevamente sus funciones. No se le puede otorgar el indulto (artículo 111 Constitucional).

En la celebración de acuerdos interinstitucionales, un servidor público puede incurrir en la comisión de los siguientes delitos: ejercicio indebido de servicio público o ejercicio abusivo de funciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 214, “Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal,

por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.”

“Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

“Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrá de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

De la lectura de este precepto resulta que el servidor público que celebre y firme un acuerdo interinstitucional, debe encontrarse en posesión legítima de su empleo, cargo o comisión y haber cumplido con todos los requisitos legales; abstenerse de celebrar acuerdos que puedan afectar gravemente el patrimonio o los intereses de la dependencia o entidad de la administración pública federal o del Distrito Federal a la cual representan; y abstenerse de sustraer, destruir, ocultar, utilizar o inutilizar ilegalmente tales acuerdos. En caso contrario, cometerá el delito de ejercicio indebido de servicio público.

El delito de ejercicio abusivo de funciones está previsto por el artículo 220, el cual expresa:

“I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;”

Este precepto prohíbe a los servidores públicos celebrar acuerdos interinstitucionales que le produzcan algún beneficio económico, o a las personas que en él se indican.

El artículo 244 precisa: “El delito de falsificación de documentos se comete por alguno de los medios siguientes:

VI. Redactando un documento en términos que cambien la convención celebrada, en otra diversa en que varien la declaración o disposición del otorgante, las obligaciones que se propuso contraer o los derechos que debió adquirir;

VII. Añadiendo o alterando cláusulas o declaraciones, o asentando como ciertos hechos falsos, o como confesados los que no lo están, si el documento en que se asienta se extendiere para hacerlos constar y como prueba de ellos;”

Esta disposición legal prohíbe a quienes celebren un acuerdo interinstitucional, que lo redacten en forma tal que varíen lo que se convino previamente; o que se añadan o alteren las cláusulas o declaraciones, sin el consentimiento de la institución con la que se celebren.

En cuanto a los plazos de prescripción de los delitos cometidos por servidores públicos, el artículo 114, párrafo segundo de la Constitución señala que son los que marque la legislación penal, sin que sean menores de 3 años, y éstos se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos que menciona el artículo 111.

Finalmente, el artículo 213 expresa: “Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.”

5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En palabras del doctor Andrés Serra Rojas: “El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo...permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servidores públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.”⁵¹

⁵¹ *Op. cit.*, pp, 497.

El referido poder disciplinario está plasmado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1982, como lo dispuso el artículo 109 Constitucional. Para complementar esta ley, también se publicaron referencias al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1982.⁵²

El artículo 1º de esta ley dispone que tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.”

Los sujetos de esta ley son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. También lo son los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, los miembros de las judicaturas locales. Así lo dispone el artículo 2º de la ley que nos ocupa, en relación con los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional. Todos ellos, al no cumplir con esta ley se harán acreedores a una responsabilidad administrativa (artículo 46).

Si un acuerdo interinstitucional es celebrado por secretarios de Estado o por los titulares de organismos descentralizados de la administración pública federal, les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los acuerdos interinstitucionales también pueden celebrarse por los titulares de las dependencias y de los organismos descentralizados de las entidades federativas y de los municipios, a quienes les resultan aplicables las leyes locales y municipales relativas.

⁵² *Ibidem*, pp. 504.

Si con motivo de la celebración de un acuerdo interinstitucional o de su cumplimiento, se perjudican los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, los secretarios de Estado o los titulares de los organismos descentralizados de la administración pública federal serán sometidos a juicio político, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 110 Constitucional, en relación con el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁵³

El artículo 7º nos indica qué debemos entender por “perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.” Por lo que los mencionados servidores públicos deben abstenerse de celebrar acuerdos interinstitucionales que impliquen violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales

⁵³ El artículo 5º señala: “En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

“Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a las Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

Y el artículo 110 Constitucional a la letra dice: “Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero del Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.”

“Para aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.”

“Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.”

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

(fracción III); usurpación de atribuciones (fracción V); cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones (fracción VI); omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior (fracción VII); o violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (fracción VIII).

El Congreso de la Unión se encarga de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando constituyan delitos se formulará la declaración de procedencia y se aplicará la legislación penal (artículo 7º, último párrafo).

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. También se le podrá sancionar con inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años (artículo 8º).

El juicio político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones; y las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento (artículo 9º, párrafos cuarto y quinto).

Aunado a lo anterior, en la negociación y firma de los acuerdos que nos ocupan, los servidores públicos deben acatar lo dispuesto por el artículo 47, fracciones I, III, IX, XIII, XIV y XXII, las cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar el procedimiento y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio de sus deberes laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público...”

De haber infringido los preceptos antes citados y de haberse comprobado la responsabilidad administrativa, de conformidad con el artículo 53, se aplicarán las siguientes sanciones:

“I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública.

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica; y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso de tal circunstancia, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley que comentamos, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Y para la imposición de las sanciones antes aludidas, se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones (artículo 54, fracciones I a la VII).

Como excepción a la regla general, el artículo 63 señala que: "La dependencia y la Secretaría (de Contraloría y Desarrollo Administrativo), en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delitos, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario diario vigente en el Distrito Federal."

Durante el procedimiento para la imposición de las sanciones administrativas, un secretario de Estado o un titular de un organismo descentralizado de la administración pública federal, puede ser suspendido temporalmente si previamente el Presidente de la República lo autoriza (último párrafo del artículo 64).

El artículo 70 enuncia que: "Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."

El artículo 71 señala textualmente que: "Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida."

El artículo 75 ordena que: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución, inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público."

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrá la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

6. LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA

De conformidad con la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, ésta es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y de organismos descentralizados que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos. Así lo expresa el artículo 1º en los siguientes términos:

“La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, en las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

Esta disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que le es aplicable a los organismos descentralizados, ya que el apartado B del artículo 123 Constitucional no se refiere a ellos. Por el contrario, la fracción XXXI del apartado A del mencionado artículo alude a dichos organismos descentralizados.

No existe un criterio definido en relación a la aplicación del apartado A o del apartado B a diversos organismos descentralizados. Sin embargo, los trabajadores de muchos organismos descentralizados por servicio están sujetos a las normas del apartado A del artículo 123 de la Constitución de la República y a la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, en la celebración de acuerdos interinstitucionales, los servidores públicos deben acatar lo dispuesto por el artículo 44, fracciones I y IV que expresan:

“ Son obligaciones de los trabajadores:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;”

Este deber ha sido denominado de “responsabilidad” por el jurista Andrés Serra Rojas; y agrega que todo funcionario, cualquiera que sea su rango, es responsable de las tareas que le son confiadas.⁵⁴

Además el referido jurista indica que todo servidor público tiene los siguientes deberes y obligaciones:

a) Las obligaciones morales, que se refieren principalmente a la obediencia jerárquica, la discreción y la lealtad... En otros casos constituyen delitos como el peculado, el cohecho, el abuso de poder, el tráfico de influencias y otros.”

b) Deber de diligencia. La ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad necesaria. El artículo 46 de la ley, fracción I señala varios casos del deber de diligencia.

“El funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, tanto materiales como políticos y religiosos.”

c) Deber de desinterés, imparcialidad y neutralidad. Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase que sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere la responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario, que sirve de estímulo a una eficiente labor. Pero este desinterés no debe variar de influencia, recomendaciones y demás actos indebidos y que las leyes sancionan.

d) Deber de obediencia. “Es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes superiores jerárquicas, y cumplir con las obligaciones que le imponga el reglamento interior de trabajo... Tienen el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. Este mismo deber se impone en modalidades diversas en los organismos descentralizados, sujetos a determinaciones de la ley respectiva. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte de un mismo servicio”.

e) El deber de fidelidad, llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas, a fin de evitar que se ponga en peligro al propio Estado, o al interés público, como es el caso del secreto diplomático (artículo 44, fracción IV).

f) El deber de discreción implica obligaciones diferentes del funcionario público: el secreto profesional y la reserva, que se encuentran contemplados en los artículos 210 y 211 del Código Penal.

⁵⁴ *Op. cit.*, pp. 27, 422 y 423.

g)El deber de lealtad o fidelidad a la Nación mexicana. “Este deber adquiere cada día mayor importancia frente a los intereses contradictorios que ponen en peligro al Estado. La indignidad en el resguardo de intereses nacionales es la peor de las afrentas. En algunos países se distinguen varias situaciones que se ajustan a su libertad política; según se obligue a un empleado a servir al partido en el poder, o figure en un partido de oposición o que se le prohíba en forma absoluta mezclarse en política.”

“Este deber comienza con el derecho que tienen la administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad, y cuando el empleado público proteste el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Esta protesta significa un compromiso legal y *ad honorem*, de sostener la organización política, los órganos del Estado y los principios que regulan la vida nacional. Este deber guarda relación con el deber de legalidad...”⁵⁵

Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir, si reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración como a los particulares.

7. LEY SOBRE CELEBRACIÓN DE TRATADOS

La iniciativa de ley fue presentada por el entonces Presidente, licenciado Carlos Salinas de Gortari, fue promulgada el 23 de diciembre de 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992 y entró en vigor el día siguiente de su publicación:

A continuación transcribimos su contenido:

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo

⁵⁵ *Ibidem*, pp 422-428.

podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2º.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II. “Acuerdo interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales; cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

III. “Firma ad referéndum”: el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.

IV. “Aprobación”: el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.

V. “Ratificación”, “adhesión” o “aceptación”: el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

VI. “Plenos Poderes”: el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

VII. “Reserva”: La declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

VIII. “Organización internacional”: Persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

Artículo 3°. Corresponde al Presidente de la República otorgar Plenos Poderes.

Artículo 4°.- Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial* de la Federación.

Artículo 5°. La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión.

Artículo 6°. La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente.

Artículo 7°. Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

Artículo 8°. Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales, deberá:

I. Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II. Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III. Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Artículo 9°.- El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8°, cuando esté de por

medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Artículo 10°. De conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará, en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que se refiere el artículo 8°, a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

Artículo 11°. Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la resolución de controversias legales a que se refiere el artículo 8°, tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.

TRANSITORIO

Único. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En opinión del doctor Carlos Arellano⁵⁶, es urgente la abrogación de este ordenamiento legal, ya que:

A) Contradice los artículos 133; 76, fracción I; 89, fracción X Constitución mexicana y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Considera que: "...la potestad representativa del país, para celebrar válidamente tratados internacionales le corresponde conjuntamente al Presidente de la República y al Senado de la República. El Presidente de la República es el órgano revisor de lo que pretende pactarse."

B) Vulnera el artículo 117, fracción I de la Constitución, el cual prohíbe a los Estados de la República celebrar tratados con otros Estados o con las potencias extranjeras.

C) Se conculca el artículo 115 Constitucional pues "...el Municipio no es más que una forma de organización interna de cada Estado de la República..." y en la ley que se comenta se permite a las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública municipal celebrar acuerdos interinstitucionales que en realidad son tratados internacionales.

También esta ley es contraria a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, porque define erróneamente al tratado como el convenio celebrado entre

⁵⁶ *Op. cit.*, pp. 702 704.

el Gobierno de México y uno o varios sujetos del Derecho Internacional, puesto que el tratado es celebrado por el país, y no por el gobierno. Este último sólo representa al país.

El gobierno federal tiene diversos órganos y no todos están autorizados constitucionalmente para representar a nuestro país en la celebración de tratados, únicamente el Presidente y el Senado, según lo indica el artículo 133 Constitucional.

D) La Ley sobre Celebración de Tratados expresa que los tratados están regidos por el Derecho Internacional Público y la Convención de Viena indica que dichos instrumentos están regulados por el Derecho Internacional. Esto último es lo correcto.

E) Es errónea la parte final del concepto de tratado contenido en la ley, porque es posible que en un tratado internacional nuestro país no asuma compromiso alguno y el otro país sí.

F) Se dice que “los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos, lo cual es incorrecto pues se trata de un sólo país”.

G) Lo estipulado en esta ley no se ajusta a lo previsto en la Convención de Viena, ya que: “... no debe olvidarse que las dependencias gubernamentales sólo son órganos representativos del Estado y no sujetos de la comunidad internacional y tampoco son sujetos de Derecho Internacional. Esto va en contra de la definición misma del Derecho Internacional”.

H) En los términos de los artículos 7º y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, nuestro país tendrá que responder de lo que hagan todos los órganos federales, estatales o municipales en el extranjero, a pesar de la inconstitucionalidad de sus actos, dado que expresamente lo autoriza la Ley sobre Celebración de Tratados.

Coincidimos con todos los comentarios expresados por el doctor Arellano. Resulta importante agregar que nos percatamos que el único criterio de distinción entre un tratado y un acuerdo interinstitucional que esta ley enuncia, es el relativo a los sujetos que intervienen en su celebración.

De conformidad con este ordenamiento legal, mientras que un tratado es celebrado por representantes de los Estados, un acuerdo interinstitucional es firmado por el representante de cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, local o municipal. Esta distinción no es correcta, ya que un tratado internacional tiene tal carácter si establece una relación jurídica entre Estados, independientemente del nombre con el que se le designe.⁵⁷

⁵⁷ Véase el concepto de tratado en el capítulo tercero de este trabajo y el artículo 2º, apartado 1, inciso “a” de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La ley tampoco es clara en cuanto al ámbito material de validez de los acuerdos cuyo examen nos ocupa. nicamente señala que deben tratar acerca de las materias que estén atribuidas a las dependencias y organismos descentralizados (segundo párrafo de la fracción II del artículo 1º), y el artículo 8º indica que pueden versar sobre mecanismos internacionales para la solución de controversias .

El citado artículo 8º sirve de fundamento para sostener que esta ley no distingue a los tratados de los acuerdos interinstitucionales en cuanto a la materia, ya que ambos pueden tratar sobre mecanismos internacionales de solución de controversias. Por lo que en este caso, si se desea no someterlos a la aprobación del Senado, bastará con denominarlos acuerdos interinstitucionales.

Otras diferencias entre los tratados y los referidos acuerdos, consisten en que los primeros deben ser sometidos en todos los casos a la aprobación del Senado y este requisito no es necesario que sea cumplido para los acuerdos interinstitucionales; además se ordena que los primeros sean publicados en el *Diario Oficial* de la Federación y para los segundos no se exige su publicación (artículos 2º, fracción I y 4º).

Las semejanzas consisten en que ambos casos se debe solicitar a la Cancillería mexicana su opinión acerca de la procedencia de suscribirlos y deben ser inscritos en los registros respectivos (artículos 6º y 7º).

CAPÍTULO SEXTO

LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE TRATADOS

SUMARIO: 1. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS DE 1969. 2. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE 1989.

1. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS DE 1969

Antes de la Convención de Viena, sólo la Convención de la Habana sobre Tratados, producto de la Sexta Conferencia Internacional Americana de 1928 reguló esta materia en veintiún artículos. México la firmó pero no la ratificó.

Los antecedentes históricos de la Convención sobre Derecho de los Tratados, son los que se mencionan a continuación:¹

En 1938 se publicó un proyecto sobre el Derecho de los Tratados, de cuya elaboración se encargó la Universidad de Harvard.

El artículo 13, inciso 1 "a" de la Carta de las Naciones Unidas dispone que la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación.²

Como consecuencia de esa atribución, la Asamblea General creó en 1947, la Comisión de Derecho Internacional integrada por 25 expertos, electos a título

¹ Modesto Seara Vázquez. *Derecho Internacional Público*, 14a ed., Edit. Porrúa, México, 1993, pp. 218 y Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 21.

² Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 21.

personal, quienes de acuerdo con la resolución que la creó deben representar: "Las formas fundamentales de civilización y los principales sistemas jurídicos del mundo."

Su plan de trabajo fué codificar todo el Derecho Internacional. Escogió catorce temas, entre ellos la codificación del Derecho de los Tratados.

A partir de 1950, la Comisión se dedicó a elaborar un proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados y al terminarlo, lo presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la recomendación de celebrar una conferencia internacional.

En 1966 la Asamblea General adoptó la resolución 2166 en su XXI periodo de sesiones por la cual se convocó a una conferencia internacional de plenipotenciarios con el propósito de examinar el Derecho de los Tratados e incorporar los resultados de su labor en una convención internacional y demás instrumentos que estimara pertinentes.

El proyecto final de setenta y cinco artículos fue aprobado por la Comisión en una reunión en Ginebra que se llevó a cabo del 4 de mayo al 19 de julio de 1967, para someterlo a una conferencia de plenipotenciarios.

La conferencia celebró dos periodos de sesiones. El primero, del 26 de marzo al 24 de mayo de 1968, con la asistencia de representantes de ciento tres Estados y el segundo, del 9 de abril al 21 de mayo de 1969, con la asistencia de representantes de ciento diez Estados. En los dos periodos participaron observadores de organismos especializados y de otros organismos intergubernamentales.

El 22 de mayo los trabajos culminaron cuando la conferencia adoptó el texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que contiene un preámbulo, ochenta y cinco artículos y un anexo. Los artículos se agrupan en ocho partes que se titulan: Introducción; celebración y entrada en vigor de los tratados; observancia, aplicación e interpretación de los tratados; enmienda y modificación de los tratados; nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados; disposiciones diversas; depositarios, notificaciones, correcciones y registros; y disposiciones finales.

México la firmó el 23 de mayo de 1969 (el mismo día que se abrió a firma); el Senado la aprobó el 29 de marzo de 1973; el instrumento de ratificación fue depositado el 25 de septiembre de 1974 y el decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975. Entró en vigor el 27 de enero de 1980. México no formuló ninguna reserva, declaración u objeción.³

³ *Ibidem*, pp. 22.

Esta Convención sólo puede aplicarse a tratados concluidos después de su entrada en vigor, según lo dispone su artículo 4º, es decir, a partir del 20 de enero de 1980, fecha en que tuvo lugar la trigésima quinta ratificación.⁴

Aunque representa un avance definitivo, no regula todas las cuestiones referentes al Derecho de los Tratados. Por ejemplo, no menciona la clasificación de éstos.

No obstante, representa la opinión jurídica generalmente aceptada y por ello constituye una guía de gran valor para todos los países en materia de tratados.⁵

Jorge Palacios concluye que:

a) Los tratados se rigen por el Derecho Consuetudinario y por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuando los Estados son parte.

b) Si una norma de la Convención es parte del Derecho Consuetudinario, ésta es aplicable a todos los Estados, sean o no miembros de la misma.

c) Los Estados parte de la Convención pueden, por consentimiento mutuo, apartarse de sus normas.

d) Ningún Estado puede apartarse de las normas imperativas de Derecho Internacional General (*jus cogens*).

e) Los Estados pueden apartarse de cualquier norma de Derecho Consuetudinario que no sea *jus cogens*.⁶

Es importante mencionar que el último párrafo del preámbulo de la Convención señala que las normas de Derecho Internacional Consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en sus disposiciones.

El artículo 2, apartado 1, inciso "a" define a los tratados, tema considerado en el capítulo primero del presente trabajo, razón por la cual no transcribimos su contenido para obviar repeticiones.

Marco Gerardo Monroy Cabra esboza algunos comentarios acerca de este artículo en los siguientes términos: "a) se refiere a todos los acuerdos, ya sean solemnes o los que modernamente se conocen como acuerdos en forma simplificada; b) excluye a los acuerdos verbales; c) los canjes de notas tienen la calidad de acuerdos internacionales y por esto se les aplican las normas que regulan el Derecho de los Tratados; d) para el significado de tratado no interesa su denominación; e) el tratado está regido por el Derecho Internacional y, por tanto, quedan excluidos los actos de derecho interno; f) la Convención sólo se refiere a tratados entre 'Estados', sin embargo, los acuerdos no comprendidos por ésta, tienen validez, ya que sus normas se pueden aplicar a tales acuerdos."

⁴ César Sepúlveda, *op. cit.* pp. 506.

⁵ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 22-23 y Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 62.

⁶ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, pp. 21-22.

Es de particular importancia mencionar que la Comisión de Derecho Internacional de 1962, en su proyecto de Convención, definió a los tratados en forma simplificada de la siguiente manera: "...todo tratado celebrado por canje de notas o de cartas, minuta aprobada, memorando de acuerdo, declaración conjunta u otro instrumento concertado de esa manera."

Sin embargo en 1966 suprimió esta definición y la de tratado multilateral general por estimar que ambos eran definidos en el artículo 2, como "tratado".

Concluimos que los acuerdos interinstitucionales encuadran en lo dispuesto por el referido artículo 2, apartado 1, inciso "a", por lo tanto se rigen por esta Convención. Además no deben contravenir lo dispuesto por este instrumento internacional ni el *jus cogens*.

Este precepto se relaciona con los artículos 12 y 13 que citaremos posteriormente.

El artículo 3º se refiere a los acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención. Enuncia textualmente lo siguiente:

"El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional o entre esos otros sujetos de Derecho Internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

a) al valor jurídico de tales acuerdos;

b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieran sometidos en virtud del Derecho Internacional independiente de esta Convención;

c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de Derecho Internacional.

Este artículo no es aplicable al caso de los acuerdos interinstitucionales, ya que las dependencias y entidades de la administración pública federal, local o municipal no son sujetos de Derecho Internacional, sino que se consideran parte integrante del Estado.

En opinión de Antonio Remiro Brotons, el carácter supletorio del Derecho Internacional General está previsto por el artículo 5º de la Convención. En virtud de tal característica, primero se observará lo convenido por las partes.⁷

El artículo 6º indica que: "Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados." De su contenido no debe concluirse que otros sujetos diferentes de los Estados no puedan celebrar tratados. Esto "...constituye una delimitación deliberada de la Convención".⁸ Alude al *jus ad tractatum* de los Estados.

⁷ *Op. cit.*, pp. 70 y 495.

⁸ César Sepúlveda, *op. cit.*, pp. 507.

En la celebración de tratados, se considera que representan al Estado:

a) Quienes están investidos de plenos poderes.

b) Cuando carece de éstos, pero se deduce que es representante del Estado, como consecuencia de la práctica o de otras circunstancias.

Las reglas específicas consideran facultados:

a) Al Jefe de Estado o de gobierno y al Ministro de Relaciones Exteriores para todos los actos relativos a la celebración del tratado; b) a los jefes de misión diplomática para la adopción del texto de los tratados con el Estado ante el que se encuentren acreditados; y c) a los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano (artículo 7°).

En un sentido estricto, los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, local y municipal no se consideran representantes del Estado si se atiende literalmente a este precepto, por lo cual carecen de facultades para contraer compromisos con sujetos de Derecho Internacional.

Y el artículo 8° complementa el texto del artículo 7° al manifestar que: “Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que conforme al artículo 7°, no puede considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado.”

Los artículos 12 y 13 de la Convención de Viena tratan lo que la doctrina francesa llama “acuerdos en forma simplificada”.⁹

A la luz del artículo 12 de la Convención de Viena, tienen tanta validez los tratados formales como los acuerdos en forma simplificada.¹⁰ El nombre que se le dé a un instrumento o acuerdo internacional es por lo tanto, independiente por lo que se refiere a sus efectos jurídicos.

“Los artículos 12 y 13 de la Convención tienden a reglar, en el ámbito del Derecho Internacional positivo, la delicada cuestión de los acuerdos vinculatorios para los Estados (al menos desde el punto de vista del ordenamiento jurídico internacional), mediante la sola firma o el canje de instrumentos, sin recurrir a los procedimientos previstos por el derecho interno respectivo cuando éstos atribuyen el ‘*treaty-making-power*’ a los órganos investidos de las competencias ejecutivas y legislativas, conjuntamente.”¹¹

⁹ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 64.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 222.

De acuerdo con el contenido de estos preceptos, Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpéch agrupan a los acuerdos en forma simplificada en dos categorías: "... los que se celebran por su sola firma (considerados en el art. 12) y los que se concluyen por el canje de instrumentos (considerados en el art. 13)..." y nos ilustran con las siguientes aseveraciones:¹²

"... la supresión de la exigencia de ratificación implica que la autoridad competente para celebrar tratados (por lo general el jefe de Estado) no interviene en la conclusión de estos acuerdos. Ellos quedan definitivamente concluidos por medio de los negociadores que han intervenido en la celebración (ministros, embajadores, delegados, etc.)... en rigor debe interpretarse que, en el ámbito del ordenamiento jurídico interno, ésta ha delegado su facultad, es decir, autorizado expresa o tácitamente el acto... desde el punto de vista internacional esa delegación es inobjetable puesto que no sólo ha sido aceptada por las normas del derecho consuetudinario, sino que, a partir de la convención, se ha convertido en una norma positiva del ordenamiento internacional. Desde la sanción del art. 12 de la Convención de Viena, termina definitivamente la distinción entre tratados formales y no formales, ya que ambos están específicamente consagrados por la Convención que les atribuye los mismos efectos."¹³

Los acuerdos en forma simplificada pueden someterse posteriormente a ratificación.

"Su plena validez en el ámbito internacional, que no se discute, no es impedimento para que los eventuales trámites de aprobación legislativa y posterior ratificación lo consagren también, sin duda posible, como norma imperativa del ordenamiento jurídico interno. El caso se da frecuentemente en los Estados federales donde un acuerdo simplificado sobre extradición, por ejemplo, sólo puede cobrar indiscutida operatividad en cada Estado miembro a través de su aprobación por los representantes de los mismos en el Parlamento."

"Asimismo puede ocurrir que el tratado sea 'formal' para una de las partes, porque requiere ratificación en su derecho interno, y simplificado, para la otra, porque no se dé la misma necesidad; en tal caso el tratado suele prever, en su formulación, la ratificación según los requisitos constitucionales de las partes, lo que cubre ambos supuestos".

"Los acuerdos en forma simplificada tienen dos límites. El límite superior, está dado por el tratado formal 'clásico', precisamente con respecto a éste son 'simplificados'. El límite inferior está dado por los instrumentos de negociación, que sólo

¹² *Ibidem*, pp. 276.

¹³ *Ibidem*, pp. 223-224.

alcanzan el carácter de ‘acuerdos’ cuando evidencian la intención de obligarse por ellos y no mientras permanecen como meros ‘papeles de trabajo’. De modo que la variedad en que pueden concretarse es significativa y va desde los convenios que sólo se diferencian de un tratado formal únicamente por la falta del requisito de la ratificación, hasta las minutas o memoranda u otras comprobaciones de acuerdo, la propia correspondencia diplomática, etc. la máxima ‘informalidad’, puede verse en una respuesta favorable a una solicitud o en un mero acto que contenga la sustancia de un acuerdo de voluntades”.¹⁴

En cuanto a la necesidad de ratificación de un tratado, en el proyecto del artículo 14 no hubo mayoría en alguna de las posiciones,¹⁵ por lo cual “Cuando el tratado no dice o no consta de otro modo, que se requiere ratificación o firma, existe incertidumbre acerca de si el tratado es o no obligatorio”. De la lectura de este precepto, se entiende que las partes están obligadas a ratificación cuando el tratado así lo dispone o consta que los Estados negociadores así lo convinieron. También cabe la posibilidad de que algunas partes se obliguen por la firma y otras por la ratificación cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación o se desprenda esa intención de los plenos poderes de su representante.¹⁶

“La práctica internacional ofrece pocos ejemplos de tratados que hayan sido anulados por una pretendida irregularidad de la ratificación. Se cita el caso de Gran Bretaña, que no aceptó las alteraciones introducidas por el Senado de Estados Unidos al tratado Hay-pouncefote que agregaba ciertas enmiendas que lo modificaban.”¹⁷

La Convención no define los términos “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, sino que remite a los actos así denominados por el Derecho Consuetudinario. La Convención emplea estos términos como equivalente a todo “...acto jurídico internacional por el cual se consigna, en el ámbito internacional, el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado.”¹⁸

De conformidad en el párrafo 2 del artículo 14, “aceptación” y “aprobación”, equivalen a “ratificación”.

“El principio general que rige la materia es que un tratado no es obligatorio sino cuando ha sido concluido por los órganos competentes, es decir, cuando se han

¹⁴ *Ibidem*, pp. 224-225.

¹⁵ Ante la posibilidad de que un tratado no dispusiera nada al respecto, hubo dos tendencias:

- 1) Los partidarios de que ese método fuera la firma.
- 2) Los partidarios de la ratificación.

¹⁶ Miguel A. D’Estéfano Pisani, *op. cit.*, pp. 43.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Idem*.

observado todas las disposiciones del Derecho Constitucional que determinan el *treaty-making-power* de cada parte contratante. Principio que a su vez deriva de otro, bien conocido tanto en derecho público como en el privado; el representante de una persona jurídica no puede comprometer a ésta sino en tanto y cuanto actúe dentro de los límites de su competencia.”

Si aceptamos este argumento como válido, cabe entonces preguntarnos ¿Qué efectos tendrá en Derecho Internacional el consentimiento otorgado por un órgano que se ha extralimitado en su competencia?

El problema presenta dos aspectos: en los tratados formales, que exigen ratificación, se ha presentado tradicionalmente bajo la faz de las ratificaciones imperfectas, es decir, las ratificaciones expedidas *ultra vires*, sea por un órgano incompetente, sea por el competente —por lo general el Jefe de Estado— pero con exceso de poder, en defecto o violación de una norma constitucional (presumiblemente sin intervención del Poder Legislativo). En los tratados informales o “simplificados”, se plantea la cuestión análoga de saber si la ausencia de ratificación —es decir la conclusión inmediata por firma o canje— está autorizada o no por el ordenamiento constitucional efectivo.¹⁹

Verdross afirma: “Pero un tratado ya ratificado es impugnabile si la efectiva limitación del *treaty-making power* era conocida de la otra parte o tenía que haberlo sido con la debida diligencia; si por el contrario un Estado concertó de buena fé un tratado sin conocer la limitación de la competencia del *treaty-making-power* de la otra parte, tendrá ésta el deber de resarcir, si no reconoce ulteriormente la obligatoriedad del tratado”.²⁰

Esta es precisamente la preocupación que se nos presenta cuando pensamos sobre las consecuencias que traería consigo el incumplimiento de un acuerdo interinstitucional.

“...Cuando un representante que según el Derecho Internacional sea competente para comprometer al Estado exprese por alguno de los procedimientos establecidos el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, ha de considerarse en Derecho Internacional que el Estado queda obligado por el tratado. Conforme a esa opinión, el incumplimiento de los requisitos internos puede entrañar la invalidez del tratado como legislación interna y hacer que al representante se le apliquen las disposiciones del derecho interno como consecuencia de sus actos, pero no menoscaba la validez del tratado en Derecho Internacional siempre que el representante haya actuado dentro de sus facultades con arreglo al Derecho Internacional.”²¹

¹⁹ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 281.

²⁰ *Ibidem*, pp. 283.

²¹ *Ibidem*, pp. 285.

Los artículos 26, 27 y 46 se refieren al problema de las relaciones entre el Derecho Internacional y el derecho interno. Los dos primeros aluden a la observancia de los tratados y el mencionado en último término implica un caso de nulidad. Los transcribimos en los siguientes párrafos:

“Artículo 26. *Pacta Sunt Servanda.*”

“Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fé.”

“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 por el artículo 46.”

El artículo 27 actual recoge la tesis internacionalista y la opinión de Sir Gerald Fitzmaurice, para quien el Derecho Internacional tiene primacía sobre el derecho interno. Sir Gerald Fitzmaurice relator de la Convención de Viena dijo en su primer informe que la conclusión de un tratado era un acto administrativo y, por lo tanto, son válidos los tratados celebrados por la persona capacitada para representar al Estado por su posición y oficio (Jefe de Estado, Primer Ministro o el Ministro de Relaciones Exteriores, o la persona a quien se otorguen plenos poderes). “La falta de aprobación legislativa requerida por la Constitución, es irrelevante en el plano internacional.”²²

César Sepúlveda expresa que en cuanto al contenido de artículo 27: “Un Estado puede invocar su Derecho Constitucional para rehusarse a suscribir un tratado, o para formular una reserva válida al texto de ese pacto, pero si ha expresado su consentimiento no puede evadirse más tarde alegando la existencia de preceptos de su constitución.” Y agrega que es difícil que ocurra algún caso de nulidad como los previstos por los artículos 46 y 47 de la Convención.²³

Carlos Bernal considera que en relación con los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena, “La violación de los artículos 76-1 y 89-X de la Constitución no es de considerarse una violación manifiesta ya que no resulta objetivamente evidente conforme la práctica usual y de buena fé.”

“Un tratado resultará manifiestamente violatorio a la Constitución en los términos de la Convención (artículo 46-2), si es contrario a una norma de contenido material y no procedimental como sería el caso de la celebración de un tratado, con o sin la aprobación del Senado, sobre extradición de reos políticos o de esclavos en contradicción al artículo 15 de la Constitución Mexicana.”²⁴

²² Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 97-98.

²³ *Op. cit.*, pp. 509.

²⁴ *Op. cit.*, pp. 41.

El artículo 46 dispone que: “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 una norma de importancia fundamental de su derecho interno”.

El artículo 46 de la Convención de Viena confirma lo preceptuado por el artículo 13 del proyecto de la Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados, preparado por la Comisión en 1949.²⁵

Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fé las obligaciones que derivan de los tratados y otras fuentes del Derecho Internacional y no puede invocar las disposiciones de su Constitución o de sus leyes como excusa para dejar de cumplir ese deber.

Acerca de la capacidad de los Estados miembros de una federación para celebrar tratados internacionales, se argumenta lo siguiente:

“...los miembros de un Estado federal no son Estados en el sentido del Derecho Internacional y, por consiguiente, no tienen en principio, capacidad para concluir tratados. Sin embargo existen excepciones, aunque las mismas se originan en supuestos expresamente previstos o autorizados por determinadas normas del ordenamiento jurídico interno respectivo, en cuyo caso los acuerdos que eventualmente estén autorizados a celebrar, se hallan regidos por este último.”²⁶

Al igual que Lauterpacht, Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpech consideran que: “... en ausencia de tal autorización conferida por el derecho federal, no puede considerarse que los miembros de una federación tengan el poder de concluir tratados”.²⁷

“...buena parte de la doctrina acepta que la capacidad para concluir tratados debe relacionarse con la noción de personalidad internacional, base a su vez para establecer la calidad de sujeto de Derecho Internacional”.²⁸

El artículo 5 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (actual 6) expresaba:

“1. Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.”

“2. Los Estados miembros de una unión federal podrían tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados en ésta.”²⁹

²⁵ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 90.

²⁶ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 175.

²⁷ *Ibidem*, pp. 176.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Ibidem*, pp. 178.

El proyecto de este artículo fue eliminado en 1965.

En síntesis, la Ley sobre Celebración de Tratados contradice lo preceptuado por esta Convención, al permitir que los organismos locales y municipales del Estado mexicano celebren acuerdos interinstitucionales.

Sólo nos resta sugerir una revisión a este ordenamiento legal para que sea congruente con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados, toda vez que es ley suprema del país.

2. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE 1986

Además de los Estados, las organizaciones internacionales son sujetos de Derecho Internacional y, por ende, gozan del *jus ad tractatum*. Esta capacidad le es reconocida en la Convención de Viena de que nos ocuparemos en este apartado.

Del 18 de febrero al 21 de marzo de 1986 se celebró la Conferencia para la Convención sobre el Derecho Contractual de Estados y Organizaciones Internacionales y de Entidades Intergubernamentales.³⁰

Esta Conferencia aprobó una resolución mediante la que recomendó a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargara a la Comisión de Derecho Internacional un estudio, en consulta con las organizaciones internacionales principales, del tema de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales.³¹

La Comisión de Derecho Internacional elaboró un proyecto de artículos acerca de los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales, entre ellas o con Estados. El proyecto fue aprobado en forma definitiva en el trigésimo cuarto periodo de sesiones (1980). "Para la elaboración del mismo se partió de los artículos del Convenio de Viena de 1969, siguiendo su mismo orden y numeración, en un intento de mantener [por el mayor tiempo posible un paralelismo entre el Convenio y el proyecto de artículos]."³²

³⁰ Tomislav Mitrovic. "Situación Jurídica de Organizaciones Internacionales. Convención de Viena sobre el Derecho Contractual de Estados y Organizaciones Internacionales o Entidades Intergubernamentales", en *Política Internacional*, núm. 879, Yugoslavia, 1986, pp. 19.

³¹ Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 168.

³² Rosario Huesa Vinaixa. "Algunas consideraciones sobre el Convenio de Viena de 1986 sobre Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol., XLI, núm. 1, enero-junio, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 43-44.

Los obstáculos para su aprobación se debieron principalmente a la especial naturaleza de los sujetos cuya actividad convencional se pretendía regular.³³

La Convención sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales se adoptó el 21 de marzo de 1986 en Viena, Austria.

En México, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988. La fé de erratas se publicó en el Diario Oficial el 12 de septiembre y el 5 de octubre de 1988. Fue firmada por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha de su adopción. Aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 1987, según Decreto publicado en el Diario Oficial el 11 de enero de 1988. El depósito del instrumento de ratificación se efectuó el 10 de enero de 1988.³⁴

El valor de la Convención radica en lo siguiente: A) "Los Estados fueron considerados por mucho tiempo como los únicos sujetos del Derecho Internacional capaces de celebrar tratados internacionales. La práctica de los Estados surgida a partir de la Primera Guerra Mundial, revela una indudable aceptación a la norma consuetudinaria de otorgar también capacidad a organismos internacionales para celebrar tratados." En este sentido, la convención formaliza una práctica ya existente.³⁵

B) "La adopción de esta Convención reviste un significado especial para el desarrollo de la cooperación internacional ya que existe la necesidad de que las organizaciones internacionales tengan un mayor protagonismo en materia del Derecho Internacional y la correspondiente capacidad de pactar acuerdos. La adopción de la Convención será importante también para el ulterior desarrollo de la codificación y para el desarrollo progresivo del Derecho Internacional."³⁶

Las dos Convenciones de Viena constituyen dos regímenes diferentes para las relaciones entre Estados: uno se aplica a los casos en que ambos son partes en el Convenio de 1969 y otro se aplica a los demás casos (Convención de Viena de 1986).³⁷

³³ *Ibidem*, pp. 45. Acerca de la naturaleza de las organizaciones Internacionales, el Tribunal Internacional de Justicia dictaminó el 11 de abril de 1949 que: "los sujetos de derecho, en un sistema jurídico, no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza y a la extensión de sus derechos, ... la ONU si bien es una persona internacional... esto no equivale a decir que la organización sea un Estado, lo que no es evidentemente, o que su personalidad jurídica, sus derechos y deberes sean los mismos que los de un Estado." Miguel A. D' Estéfano Pisani, *op. cit.*, pp. 12.

³⁴ Senado de la República, *op. cit.*, t. XXVII, pp. 83.

³⁵ Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 41.

³⁶ Tomislav Mitrovic, *op. cit.*, pp. 21.

³⁷ Rosario Huesa Vinaixa, *op. cit.*, pp. 45.

El Convenio de Viena de 1986 no se extiende a los acuerdos no celebrados por escrito. El fundamento de esta afirmación es el inciso “a” del artículo 1º.

Las formas de manifestación del consentimiento de una organización internacional son las mismas de que disponen los Estados (firma, canje de instrumentos que constituyen un tratado, aceptación, aprobación, adhesión).

A diferencia de la Convención de 1969, en la que se alude a ratificación, en el caso de las organizaciones internacionales se le identifica como “acto de confirmación formal.”

Al igual que los Estados, la manifestación del consentimiento de una organización puede ir acompañada de una reserva.³⁸

El artículo 81 introdujo una medida novedosa que no existía antes, pues contempla la obligación de registrar los tratados después de su entrada en vigor.³⁹

Rosenne hace la siguiente clasificación de compromisos internacionales celebrados por la Organización de las Naciones Unidas: “1) acuerdos entre las Naciones Unidas, o las Naciones Unidas juntamente con uno o más de los organismos especializados y un Estado particular; 2) acuerdos entre las Naciones Unidas y un organismo especializado, en particular los acuerdos de relación, o sea los celebrados en virtud del artículo 63 de la Carta por el cual una organización internacional adquiere el status de ‘organismo especializado’; 3) acuerdos entre las Naciones Unidas y una organización intergubernamental que no sea un organismo especializado del artículo 63; 4) acuerdo entre uno o más organismos especializados y un Estado particular; 5) acuerdos entre dos organismos especializados; 6) acuerdos entre un organismo especializado y una organización intergubernamental que no tenga ese carácter; 7) convenciones concluidas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, por dos o más Estados particulares.”⁴⁰

El artículo 1º indica el alcance de la presente Convención. Señala que se aplica:

- a) A los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y
- b) A los tratados entre organizaciones internacionales.

Al igual que la Convención de 1969, esta Convención en su artículo 3º alude a los acuerdos internacionales no comprendidos en su ámbito de aplicación. Al respecto indica que:

“El hecho de que la presente Convención no se aplique:

³⁸ *Ibidem*, pp. 58.

³⁹ *Ibidem*, pp. 61.

⁴⁰ Ernesto De La Guardia, y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 167.

i) A los acuerdos internacionales en los que fueren partes uno o varios Estados, una o varias organizaciones internacionales, y uno o varios sujetos de derecho internacional que no sean Estados ni organizaciones.

ii) Ni a los acuerdos internacionales en los que fueren partes una o varias organizaciones internacionales, y uno o varios sujetos de Derecho Internacional que no sean Estados ni organizaciones;

iii) Ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales;

iv) Ni a los Estados internacionales entre sujetos de Derecho Internacional que no sean Estados ni organizaciones internacionales; no afectará:

a) Al valor jurídico de tales acuerdos;

b) A la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieran sometidas en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención;

c) A la aplicación de la Convención a las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales o a las relaciones de las organizaciones entre sí, cuando estas relaciones se rijan por acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de Derecho Internacional.

El artículo 5º delimita el ámbito material de aplicación de la Convención. Expresa que: "...se aplicará a todo tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional, y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier regla pertinente de la organización."

El artículo 6º señala que: "La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización."

Del contenido de este precepto se deduce que la capacidad de una organización internacional es limitada en esta materia, además de que sólo pueden celebrar los tratados indispensables para el cumplimiento de sus objetivos.⁴¹

Ahora bien, una regla de una organización se entiende como "...los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptados de conformidad con éstos y su práctica establecida".⁴²

El artículo 7 precisa a quiénes se considera representantes de una organización internacional, y que por lo tanto, pueden asumir compromisos internacionales en su nombre. Enuncia textualmente: "Para la adopción o la autenticación del texto

⁴¹ Rosario Huesa Vinaixa, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁴² *Ibidem*, pp. 50.

de un tratado o para manifestar el consentimiento de una organización en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a esa organización internacional:

a) Si presenta los adecuados plenos poderes, o

b) Si se deduce de las circunstancias que la intención de los Estados y de las organizaciones internacionales de que se trate, ha sido considerar a esa persona representante de la organización para esos efectos, de conformidad con las reglas de la organización y sin la presentación de plenos poderes.

“En la práctica convencional de las organizaciones internacionales (principalmente de la desarrollada al margen de las comunidades europeas) no aparece como elemento constante la presentación de dichos Poderes por parte de las personas que representan a la organización... en lo que a la manifestación del consentimiento en obligarse se refiere, los representantes del Consejo y de la Comisión de las Comunidades europeas sí presentan con frecuencia sus poderes (los acuerdos en cuestión aluden a plenos poderes reconocidos en buena y debida forma, especialmente cuando se trata de acuerdos en los que intervienen los Estados.”⁴³

El artículo 11 se refiere a la forma de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado. Enuncia que:

“1. 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, en cualquier otra forma que se hubiere convenido.”

“2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, un acto de confirmación formal, la aceptación, la aprobación o la adhesión, en cualquier otra forma que se hubiere convenido.”

El artículo 14, al igual que su homólogo en la Convención de Viena de 1969, enuncia los supuestos en los que un Estado está obligado a ratificar un tratado. Esta disposición dice:

“Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, un acto de confirmación formal, la aceptación o la aprobación.”

“1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la ratificación:

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

⁴³ *Ibidem*, pp. 57.

b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras han convenido en que se exija la ratificación;

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

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

“2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante un acto de confirmación formal :

a) Cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante un acto de confirmación formal;

b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras o, según el caso, las organizaciones negociadoras han convenido en que se exija un acto de confirmación formal;

c) Cuando el representante de la organización haya firmado el tratado a reserva de un acto de confirmación formal; o

d) Cuando la intención de la organización de firmar el tratado a reserva de un acto de confirmación formal se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.”

“3. El consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación o, según el caso, para un acto de confirmación formal.”

El artículo 27, también se asemeja al mismo numeral de la Convención de Viena de 1969, con la variante de que agrega que una organización internacional, al igual que un Estado, no puede aducir que el incumplimiento de un tratado se debe a un impedimento derivado de sus reglas. Dispone textualmente:

“El Derecho interno de los Estados, las reglas de las organizaciones internacionales y la observancia de los tratados.”

“1. Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.”

“2. Una organización internacional, parte en un tratado, no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado.”

“3. Las normas enunciadas en los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 46.”

El artículo 46 se encuentra contenido en la sección 2 y se refiere a la nulidad de los tratados. Se vincula con el artículo 27. A la letra dice:

“Disposiciones de derecho interno del Estado y reglas de la organización internacional 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. El hecho de que el consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado que haya sido manifestado en violación de las reglas de la organización concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicha organización como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una regla de importancia fundamental.”

“3. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado o cualquier organización internacional que proceda en la materia conforme a la práctica usual de los Estados, y en su caso, de las organizaciones internacionales y de buena fé.”

Al igual que en el caso de los Estados, una organización internacional puede celebrar un tratado o un acuerdo en violación a su derecho propio, es decir, es un caso de inconstitucionalidad material. La solución a este supuesto nos la da el apartado 2 del artículo transcrito.

El artículo 47, se relaciona con el artículo 7º. Se refiere a las “Restricciones específicas de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado de una organización Internacional.”

“Si los poderes de un representante para manifestar el consentimiento de un Estado o de una organización internacional en obligarse por un tratado determinado han sido objeto de una restricción específica, la inobservancia de esa restricción por tal representante no podrá alegarse como vicio del consentimiento manifestado por él, a menos que la restricción haya sido notificada, con anterioridad a la manifestación de ese consentimiento, a los Estados negociadores y a las organizaciones negociadoras.”

Este artículo resuelve el caso de los acuerdos concluidos en violación de las normas de competencia o en extralimitación de los poderes de sus representantes.

La “representatividad nata”, corresponde, generalmente, al *executive officer* de la organización (secretario general, director general...) y en las comunidades europeas suele recaer en el presidente del Consejo o en algún miembro de la Comisión, especialmente su presidente.”⁴⁴

⁴⁴ Rosario Huesa Vinaixa, *op. cit.*, pp. 57.

El artículo 53 trata acerca de la nulidad de los tratados. Establece una prohibición para celebrar tratados que contravengan el *jus cogens*.

“Tratados que estén oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional General (*jus cogens*).”

“Es nulo todo tratado que en el momento de su celebración, está 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.”

Constituye una limitación al ámbito material de los tratados celebrados por las organizaciones internacionales.

El artículo 73 delimita los casos en que se aplicará la Convención de 1969.

“Relación con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.”

“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.”

A manera de conclusión, es menester afirmar que esta Convención no prevé, por lo menos en forma expresa, la posibilidad que las organizaciones internacionales celebren tratados, cualquiera que sea su denominación, con dependencias o entidades de los Estados federales, sino con otros Estados u organizaciones internacionales.

Además, el Estado no puede justificar el incumplimiento de un acuerdo interinstitucional, argumentando que el consentimiento en obligarse se manifestó en contravención al derecho interno, excepto si esa violación es manifiesta y afecta una norma constitucional, lo cual resulta problemático, puesto que es difícil probar que una violación es manifiesta.

CAPÍTULO SÉPTIMO

ESTUDIO PARTICULAR DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

SUMARIO: 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY SOBRE CELEBRACIÓN DE TRATADOS. 2. DICTAMEN DE COMISIONES DE LA CÁMARA DE ORIGEN. 3. DIARIO DE DEBATES EN LA CÁMARA DE ORIGEN. 4. DICTAMEN DE COMISIONES EN LA CÁMARA REVISORA. 5. DIARIO DE DEBATES EN LA CÁMARA REVISORA. 6. ANÁLISIS DE LAS PRESUNTAS VENTAJAS DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. 7. PELIGROS Y DESVENTAJAS DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. 8. FINES DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. 9. SUJETOS DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. 10. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES. 11. OPINIÓN PERSONAL.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY SOBRE CELEBRACIÓN DE TRATADOS

En la exposición de motivos se arguyó lo siguiente respecto de los acuerdos interinstitucionales:

- a) Son obligatorios para las partes firmantes de acuerdo con el Derecho Internacional Público.
- b) A diferencia de los tratados, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado, ya que no son “Ley Suprema de la Nación”.
- c) Se diferencian de los contratos internacionales privados, puesto que no son regulados por el Derecho Internacional Privado.

d) Son un fenómeno jurídico presente en todos los países debido a las exigencias de la cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos.

e) Versan sobre las siguientes materias: radio y televisión, cuestiones aduaneras, asuntos culturales, de energía atómica, exportaciones, forestales, transporte marítimo, vivienda, enseñanza técnica, asistencia médica, seguridad social, turismo, poesía y narcóticos.

En síntesis, su ámbito material comprende las atribuciones de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

f) El proyecto de ley tiene por objeto coordinar las acciones de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, con la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo referente a la celebración de tratados y de los referidos acuerdos.

g) Las dependencias y organismos descentralizados están obligados a informar sus acciones en materia internacional a dicha Secretaría.

h) La Secretaría de Relaciones Exteriores debe formular una opinión sobre la procedencia de suscribir tratados y debe llevar un registro de éstos.

i) La iniciativa regula los tratados o acuerdos interinstitucionales sobre mecanismos internacionales para la solución de controversias legales; ya que ha aumentado el número de actos jurídicos transnacionales en los que intervienen los Estados y los particulares, razón por la cual México ha de sumarse a esta tendencia universal.¹

2. DICTAMEN DE COMISIONES EN LA CÁMARA DE ORIGEN

En esta etapa se hicieron constar las siguientes consideraciones generales:

I) Se justificó la necesidad de regular los acuerdos internacionales de carácter ejecutivo aduciendo las siguientes razones: por el dinamismo propio de las relaciones internacionales y porque la práctica de celebrarlos ha hecho posible una cooperación más eficiente entre organismos gubernamentales con responsabilidades similares.

II) Las afirmaciones que advirtieron sobre los riesgos de tales acuerdos fueron las siguientes:

- Por razones de seguridad jurídica para el Estado y los gobernadores, es preciso que su ámbito material de validez se circunscriba a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

¹ *Ley de Tratados*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1992. pp 12-36.

- Se resaltó la importancia de precisar el ámbito material de validez de los acuerdos interinstitucionales, ya que éstos son suscritos no sólo por dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sino también por los organismos de las administraciones públicas estatales y municipales.

- Para determinar la competencia de estos organismos gubernamentales para la celebración de los acuerdos interinstitucionales, ha de considerarse el ámbito espacial de validez (federal, local o municipal), así como las atribuciones que les confiere la Constitución, las leyes federales, los tratados, las leyes reglamentarias de la Carta Magna; las Constituciones y leyes locales y los tratados internacionales, en el caso de instituciones locales y municipales.

III) Sólo el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar tratados internacionales y únicamente las dependencias y organismos descentralizados de las administraciones públicas federal, estatal o municipal están facultadas para suscribir acuerdos interinstitucionales.²

IV) Al discutirse la definición de tratado contenida en el artículo 2 se acordó agregar la frase: es un instrumento “mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”. Al respecto se argumentó que con ello se puntualiza la naturaleza de este “pacto”, la cual explica la causa por la que deben ser aprobados por el Senado de la República.³

V) La definición de acuerdo interinstitucional quedó plasmada en la fracción II del artículo 2º de la ley que comentamos.⁴ La Comisión expresó que estos instrumentos pueden derivarse o no de un tratado previamente aprobado.

Asimismo, los diputados y senadores coincidieron en la importancia de incluir dentro de esta definición una referencia a su ámbito material de validez. Por ello, se agregó un segundo párrafo que expresa: “El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriban.”⁵

VI) Se afirmó que estos acuerdos tienen naturaleza distinta a la de los tratados, puesto que los compromisos derivados de sus estipulaciones son asumidos por las dependencias u organismos descentralizados federales, estatales o municipales que los firman y no por los Estados Unidos Mexicanos.

VII) Se sostuvo categóricamente que los acuerdos interinstitucionales no son ley suprema de la Unión, a diferencia de los tratados internacionales.

² *Ibidem*, pp. 29.

³ *Ibidem*, pp. 30.

⁴ Véanse los capítulos tercero y quinto.

⁵ *Ley de Tratados*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992, pp. 32.

VIII) El artículo 6° (5° de la iniciativa) señala la atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores consistente en la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto de las acciones para la celebración de un tratado, así como la facultad para emitir una opinión sobre la procedencia de suscribir estos instrumentos internacionales e inscribirlos en el registro correspondiente después de haber sido suscrito.

Sobre el particular, esta Cámara sostuvo que esta disposición refuerza las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

IX) El artículo 7° (6° de la iniciativa) señala textualmente lo siguiente: “Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.”

Los senadores comentaron en relación con este precepto que es “una norma por demás atinada para permitir un adecuado registro y control de acuerdos iinterinstitucionales.”⁶

X) El artículo 8° (7° de la iniciativa) alude a los requisitos que deberán observar los tratados y los acuerdos materia de nuestro estudio que contengan mecanismos para la solución de controversias legales en que sean parte la Federación o personas físicas o morales mexicanas y los gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales.

La Cámara de origen sugirió modificar la fracción III de la iniciativa, la cual señalaba “Garantizar la imparcialidad en la composición de sus organismos de decisión”, a fin de “precisar que el factor atendible en términos de la imparcialidad deseada no es la composición de los órganos, sino que dicha composición asegure la actuación sin parcialidad del mecanismo internacional de solución de controversias”. A nuestro juicio, esto es un juego de palabras. Derivado de lo anterior, la fracción citada fue redactada en los siguientes términos “III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.”⁷

XI) Por lo que se refiere al artículo 9°, relativo a la facultad del gobierno de México para desconocer resoluciones de los órganos de decisión de mecanismos internacionales para la solución de controversias, cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público u otro interés esencial de la Nación, se propu-

⁶ *Ibidem*, pp. 34.

⁷ *Ibidem*, pp. 36

so una nueva redacción, para lo cual tomaron en cuenta diversas propuestas, recibidas en conferencia de Comisión designada por la Cámara de Diputados.

XII) El artículo 10 (9º de la iniciativa) contempla la facultad del Presidente de la República para nombrar a los árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias, en los casos en los que la Federación sea parte.

Al respecto se comentó que esta norma “es congruente con las atribuciones del Ejecutivo Federal para dirigir la política exterior.”⁸

XIII) Por lo que hace al artículo 11 que se refiere a la eficacia y reconocimiento de las resoluciones derivadas de la aplicación de mecanismos internacionales para la solución de controversias, los cuales podrán utilizarse como medio de prueba en los casos nacionales, no se expresaron comentarios.⁹

Finalmente, los senadores propusieron la aprobación del proyecto de Ley sobre Celebración de Tratados, en virtud de “... considerar que con este ordenamiento legal se establece una distinción útil entre tratado y acuerdos interinstitucionales, se precisan adecuadamente los órganos del Estado que deben participar en su celebración y perfeccionamiento, y se señala en el orden interno la aplicación de normas internacionales relativas a mecanismos para la solución de controversias que se dan en este ámbito”.¹⁰

El 6 de diciembre la Cámara de Senadores dió cuenta con la iniciativa de la Ley de Tratados que el titular del Ejecutivo Federal envió a esa Cámara para su aprobación y discusión. En esa misma fecha fue turnado a la comisión correspondiente para su estudio, fundamentación y análisis. El 12 de diciembre se reunieron algunos miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara alta con miembros de la Cámara de Diputados. También se comunicaron con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores para desahogar consultas y ampliar información. Finalmente, fue aprobada por la Cámara de Senadores.¹¹

3. DIARIO DE DEBATES EN LA CÁMARA DE ORIGEN

Durante los debates, los miembros de la Cámara Alta expresaron los siguientes comentarios:¹²

⁸ *Ibidem*, pp. 36.

⁹ Véase el texto completo de este precepto en la página 174 del presente trabajo.

¹⁰ *Ley de Tratados*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992, pp. 36-37.

¹¹ *Ibidem*, pp. 25 y ss.

¹² *Ibidem*, pp. 42-60.

A) Esta Ley cubre una laguna legal. Es indispensable normar los acuerdos administrativos surgidos a consecuencia de la intervención y la interdependencia entre los países, que suscriben tratados y acuerdos de naturaleza diversa, creando derechos y obligaciones de variada índole.

B) Los tratados son el instrumento más importante de cambio del Derecho Internacional Público para la cooperación entre Estados. De allí la importancia de esta ley, que tiene por objeto fundamental regular los tratados.

C) Esta iniciativa también regula la coordinación necesaria en los acuerdos interinstitucionales, ya que han proliferado en todos los países, como una expresión de la nueva y dinámica realidad que la interdependencia, el mayor intercambio y la cooperación internacional van determinando.

D) Es necesario definirlos con precisión, señalar sus alcances y límites y sujetarlos a una normatividad y al control de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

E) La iniciativa propone regular los tratados o acuerdos interinstitucionales que contengan mecanismos para la solución de controversias legales, lo cual hace posible la negociación e incorporación a estos mecanismos internacionales.

F) Sus propósitos normativos, de coordinación y de control son inobjetable.¹³

G) Se dijo que la definición de tratado prevista por el artículo 2º, fracción I de la iniciativa era congruente con la definición que de estos instrumentos enuncia la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

H) En esta definición se incorpora la facultad que la Constitución otorga al Senado de la República y que consiste en aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo de la Unión.

I) Se dijo que el Senado de la República está facultado para aprobar “convenios diplomáticos” y el artículo 76, fracción I de la Constitución Política Estado Unidos Mexicanos habla de “convenios diplomáticos”.

J) La fracción II del Artículo 2º indica el ámbito material de los mencionados acuerdos, lo cual tiene el propósito de precisar sus límites y alcances.

K) Se justificó esta normatividad para no permanecer aislados ni ajenos ante las corrientes internacionales.

En respuesta a estas afirmaciones, el entonces senador Porfirio Muñoz Ledo, arguyó:¹⁴

a) Que tal iniciativa constituía un avance en la esfera de la legislación sobre los actos que comprometen hacia el extranjero al gobierno de México.

¹³ Exposición del Senador Humberto Lugo Gil. *Ibidem*, pp.42-43.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 47-52.

b) Cubre una laguna que existía y que permitió por la práctica administrativa y por el propio desarrollo de las dependencias del Ejecutivo de la Unión excesos y abusos en la suscripción de acuerdos con dependencias extranjeras que no se hicieron pasar por los trámites adecuados.

c) Las dependencias del sector público, debido a la diversificación de sus actividades, comenzaron a aumentar sus contactos con dependencias de otros países, con instituciones descentralizadas y con organismos multilaterales.

d) Lo anterior motivó la falta de control por parte del Ejecutivo de la Unión a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Senado de la República.

e) Son inconvenientes los acuerdos ejecutivos celebrados por la Procuraduría General de la República con la Procuraduría de los Estados Unidos.

f) Se ha realizado y extendido una “diplomacia interinstitucional”.

g) A manera de ejemplo dijo que no se ha definido la naturaleza jurídica de las “cartas de intención” que aparecieron en las relaciones financieras entre los Estados con organismos multilaterales y que comprometen la política económica y la política general de un país.

h) La definición de los acuerdos interinstitucionales es incorrecta porque confunde o reúne en un sólo párrafo instituciones de naturaleza distinta.

i) Es erróneo asimilar a las dependencias del Poder Ejecutivo con los organismos descentralizados, o con el gobierno de un Estado o con un municipio debido a que: “...De acuerdo con la Constitución el Poder Ejecutivo de la Unión es unitario...” y cita el artículo 80 del mencionado ordenamiento. Y concluye: “...las dependencias son... agencias administrativas del Ejecutivo. Es muy delicado que se les dé facultades de convenir por separado.”¹⁵

j) Es un abuso del lenguaje llamar acuerdos interinstitucionales a aquéllos que celebra una dependencia (que es una esfera administrativa del Ejecutivo) con otras dependencias semejantes.

k) Cuando se trata de un acuerdo firmado por un organismo descentralizado es claro que se está comprometiendo a esa institución, pero cuando lo firma una dependencia del Ejecutivo, empiezan las confusiones, porque se firma a nombre de la totalidad del gobierno de la Unión y se compromete al gobierno de la Unión.”

l) Es conveniente separar en dos apartados la fracción II del artículo 2º de la iniciativa, una relativa a organismos descentralizados, estados o municipios que tienen personalidad jurídica propia y las dependencias del Ejecutivo que no la tienen.

El Senador Joaquín González Castro replicó a las observaciones del político antes mencionado:¹⁶

¹⁵ *Ibidem*, pp. 50.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 53-54.

I) Todo convenio que implique compromiso para los Estados Unidos Mexicanos, independientemente de la denominación, es considerado como tratado y en consecuencia, debe ser sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores.

II) Los convenios de colaboración e intercambio de esfuerzos que suscriben los gobiernos, únicamente originan compromisos institucionales, pero no obligaciones a nivel de Estado, razón por la cual “no producen consecuencias legales en términos Constitucionales”. Esta definición de acuerdo interinstitucional sólo tiene un problema de forma —sin precisar cuál— y no de fondo. Sería un error no señalar quiénes son los sujetos posibles de estos acuerdos.

III) Se trata de una definición convencional, que comprende a los sujetos que en ella participan: municipios, entidades federativas, dependencias y organismos descentralizados.

Como consecuencia de los argumentos anteriores, Muñoz Ledo propuso añadir un párrafo a la fracción II del artículo 2º, en los siguientes términos: “En el ámbito de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno -mencionados- que los suscriben. Pero sólo obligarán al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, los que se ajusten a los requisitos señalados en la fracción primera.”¹⁷

Consideró que el dictamen formulado por la Secretaría de Relaciones Exteriores cubre parcialmente el expediente administrativo interno, pero no la cuestión constitucional sobre las atribuciones de una Secretaría de Estado, que son atribuciones propias del Ejecutivo, puesto que se trata de una delegación para el ejercicio de esas atribuciones en la esfera administrativa. Añadió que: “No es garantía constitucional, suficiente, el que la Secretaría de Relaciones Exteriores autorice a otra Secretaría a firmar.”¹⁸

Recomendó que se asentara que los acuerdos interinstitucionales sólo obligarán al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos si su suscripción fue autorizada por las Cámaras.¹⁹

El Senador González Castro manifestó que la adición propuesta por el senador Muñoz Ledo no era “estrictamente necesaria”, ya que los límites del Ejecutivo Federal para asumir compromisos a nombre del Estado Mexicano estaban previstos por el Artículo 2º, fracción I.²⁰

¹⁷ *Ibidem*, pp. 17.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 57.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 58.

²⁰ *Ibidem*, pp. 59.

El Senador Muñoz Ledo intervino y enunció una frase que nos parece digna de citarse textualmente: “Tratándose de acuerdos interinstitucionales suscritos por el gobierno de un Estado de la Federación, es obvio que no compromete al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, que es el Gobierno Federal. Esto es claro. Tratándose de acuerdos interinstitucionales firmados por un municipio, ayuntamiento es obvio que no compromete al Gobierno de la Federación. Esto es obvio. Tratándose de acuerdos suscritos por un organismo descentralizado, también es obvio. Tratándose de acuerdos suscritos por un organismo descentralizado, también es obvio que no comprometen al Gobierno mismo, por la naturaleza específica de un organismo descentralizado. La confusión se establece cuando ese acuerdo está firmado por una dependencia del Ejecutivo... ¿Cuál es la frontera entre las atribuciones propias y cuáles son las atribuciones que le está delegando en la esfera administrativa el Ejecutivo?”²¹

La teoría del licenciado Muñoz Ledo consistió en que los Estados Unidos Mexicanos se comprometían internacionalmente como un sólo ente, si las Secretarías de Estado suscriben los acuerdos interinstitucionales, en virtud de estar ejercitando atribuciones del Ejecutivo Federal que éste les delega.

Solicitó que se asentara en el Diario de Debates que “los acuerdos interinstitucionales, firmados o suscritos con autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores por una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo de la Unión, sólo comprometen a esa dependencia en la esfera administrativa, y no comprometen de modo alguno al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.”²²

Su preocupación central era el riesgo de que la celebración de tales acuerdos comprometían internacionalmente a los Estados Unidos Mexicanos. Es importante manifestar que el senador citado en párrafos anteriores, confundió el término gobierno con el de Estado. Consideramos que lo correcto es hablar de Estado.

Para dar término a su intervención agregó que los abogados de la Cancillería no tienen facultades suficientes para conceder autorización para la suscripción de estos acuerdos.

Finalmente fue aprobado el artículo 2º, fracción II por 46 votos en pro y tres votos en contra. La mayoría de la Cámara Alta desechó la propuesta del senador Muñoz Ledo en votación económica.

Aprobado el proyecto en lo general y en lo particular, pasó a la Honorable Cámara de Diputados.

²¹ *Ibidem*, pp. 59-60.

²² *Ibidem*, pp. 60.

4. DICTAMEN DE COMISIONES EN LA CÁMARA REVISORA

Durante esta etapa de discusión y aprobación de la Ley sobre Celebración de Tratados, se dijo que "... la preservación y fortalecimiento de la soberanía; el apoyo al desarrollo económico, político y social del país a través de una mejor inserción de México en el mundo; la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; la ampliación de la presencia de México en el mundo por medio de nuestra cultura; la promoción de una imagen positiva de México en el exterior; y el apoyo a la cooperación internacional en todos sus aspectos, son los objetivos generales de la política exterior de México, enunciados por el Plan Nacional de Desarrollo."²³

Se estimó que México debía valerse de instrumentos novedosos para facilitar su integración al mundo actual mediante una política "activa y diversificada", por lo que la iniciativa de Ley de Tratados pretendía responder a tales requerimientos.

Se adujo a favor de esta ley, que contenía disposiciones que garantizaban seguridad y coordinación de las dependencias o entidades del gobierno mexicano en los niveles federal, estatal y municipal, en su actuación en el ámbito internacional a fin de no vulnerar la facultad exclusiva del Presidente de la República consistente en dirigir la política exterior mexicana.²⁴

Se señaló que las definiciones de tratado y acuerdo interinstitucional se inspiraron en las Convenciones de Viena. Que ambos son instrumentos diferentes y se indicaron las características de uno y otro.

Se dijo que un acuerdo interinstitucional no compromete al país, por lo que se requiere su publicación en el Diario Oficial de la Federación; son instrumentos bilaterales, de mayor especificidad, de mutua cooperación mediante los cuales se logran acciones conjuntas en favor de la vivienda, el amistoso acercamiento entre ciudades, la educación, la ecología, o la salud, entre otros intereses".²⁵

En cuanto a las materias que comprenden, la lista es enunciativa y no limitativa. Sin embargo, no se especifican las materias sobre las que versan los tratados.

Se añadió que presenta las características esenciales aceptadas por la costumbre internacional y por la práctica nacional, pero la iniciativa de ley respectiva permite que estos acuerdos se suscriban a nivel estatal y municipal, lo que contribuye a lograr la descentralización.²⁶

²³ *Ibidem*, pp. 68

²⁴ *Ibidem*, pp. 69.

²⁵ *Ibidem*, pp. 71.

²⁶ *Idem*.

En cambio, los tratados abarcan muchos eventos de índole diversa, obligan a los Estados como tales a su cumplimiento y de éstos derivan acciones bilaterales o multilaterales.

Se dijo que los acuerdos interinstitucionales y los tratados no deben autorizar la celebración de otros tratados que versen sobre las siguientes materias:

a) Para la extradición de reos políticos y de los delincuentes del orden común, que hayan tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito.

b) Los que alteren las garantías y derechos establecidos por la norma fundamental para el hombre y el ciudadano.²⁷

El artículo 6º de la iniciativa, facultaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores para formular una opinión acerca de la procedencia de suscribir un tratado, pero se hizo hincapié en que dicha facultad debía entenderse sin perjuicio de la decisión última del Presidente de la República.²⁸

Idéntica facultad confirió la iniciativa a la mencionada dependencia sobre la procedencia de suscribir acuerdos interinstitucionales en el artículo 7º, pero se aclaró que debía entenderse como una autorización para celebrar estos acuerdos "...a efecto de que su firma no incida en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo Federal, ni afecte en forma alguna las estrategias y los objetivos de la política exterior mexicana."²⁹

Se previó la existencia de un registro para la inscripción de tratados y acuerdos interinstitucionales a efecto de otorgar seguridad jurídica y fortalecer la coordinación de los esfuerzos de los tres niveles de gobierno.

Respecto a las facultades constitucionales de los Estados de la Federación para celebrar acuerdos interinstitucionales se indicó que éstos no están contenidos en la prohibición establecida por el artículo 117 constitucional, ya que -según explicaron- se refirió a la celebración de tratados en materia política, es decir, alianzas y coaliciones, que tal precepto prohíbe la celebración de tratados en sentido estricto, es decir, de compromisos internacionales que un Estado miembro de la comunidad internacional asume frente a otro u otros miembros de dicha comunidad; que establecía una excepción al principio general de distribución de competencias previsto por el artículo 124 y que por ser una prohibición y excepción debe interpretarse en sentido estricto. Además no confiere participación a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la suscripción de acuerdos por los Estados y para vigilar que éstos no rebasen las facultades legales.³⁰

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibidem*, pp. 73.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibidem*, pp. 74.

Los integrantes de la Cámara Baja concluyeron que las entidades federativas están obligadas a acatar lo dispuesto por los artículos 117 y 118 Constitucionales en la suscripción de acuerdos interinstitucionales y que les está prohibido suscribir acuerdos interinstitucionales que versen sobre las siguientes materias:

a) Alianza o coalición con otro Estado o potencia extranjera.
b) Acuñación de moneda, emisión de papel moneda, estampillas y papel sellado.
c) Los que prohíben o gravan directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él, a alguna mercancía nacional o extranjera.

d) Gravámenes sobre circulación, el consumo de efectos nacionales o extranjeros, como impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, o requiera inspección o registro de bultos o exija documentos que acompañen la mercancía.

e) Para expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

f) Para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, como sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

g) Las entidades federativas y los municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

h) Gravámenes sobre la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.³¹

Y de conformidad con el artículo 118 Constitucional, sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión podrán celebrar acuerdos interinstitucionales relativos a las siguientes materias:

I) Los que establezcan derechos de tonelaje, de puerto, imposición de contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II) Para poseer tropa permanente o buques de guerra.

III) Para hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuando los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

³¹ *Idem.*

Y agregan que tampoco podrán celebrarse acuerdos interinstitucionales que traten sobre asuntos de competencia federal. “...Aún cuando no se encuentran referidos en prohibición expresa.”³²

En relación con la inclusión de los mecanismos para la solución de controversias, se dijo que se pretendía otorgar igualdad a los mexicanos en los conflictos derivados de los instrumentos internacionales firmados por dependencias y entidades mexicanas de los tres niveles de gobierno.

La comisión interpretó que dichos mecanismos son optativos para los mexicanos, ya que podrían acudir a éstos o ante los tribunales nacionales; y con ello se aseguraba el respeto a las garantías individuales de los gobernados mexicanos y las competencias de los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados; y que el reconocimiento por el derecho interno de las sentencias, laudos arbitrales, resoluciones o cualquiera que sea su denominación, dictados con motivo de un mecanismo internacional, se fundamenta en el artículo 569 del Código Federal de Procedimientos Civiles.³³

La limitación al reconocimiento de los mencionados mecanismos se prevé por el artículo 9º que ordena que el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconozca las resoluciones que se dicten con motivo de mecanismos internacionales para la solución de controversias, cuando éstos atenten contra la seguridad del Estado, el orden público u otro interés nacional. La Comisión expresó que la conceptualización de tales términos es una facultad discrecional del Presidente de la República.³⁴

Este artículo fue considerado como protector de nuestra soberanía y se le calificó como garantía frente a decisiones de instancias internacionales que atenten contra la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial para la nación.³⁵

En seguida se indicaron las adecuaciones que realizó la Cámara de Senadores a la iniciativa de ley que nos ocupa. Tales adecuaciones fueron las siguientes:³⁶

- Al artículo 1º se le adicionó la frase: “Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

³² *Ibidem*, pp. 75.

³³ *Idem*.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Ibidem*, pp. 36.

³⁶ *Ibidem*, pp. 77-78.

- En la fracción I del artículo 2º se afirmó que los Estados Unidos Mexicanos asumen un compromiso al suscribirse un tratado, y que éstos deberán ser aprobados por el Senado.

- Se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 2º relativo al ámbito material de los acuerdos interinstitucionales.

- Se adicionó la fracción VII que define la figura de la reserva como “la declaración que se formula al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, excluyendo o modificando los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado.”

- Se incluyó un precepto al que se identificó como artículo 4º, se recorrieron los siguientes numerales y el texto del artículo 11º del proyecto original se convirtió en el segundo párrafo del mencionado artículo 4º. Este precepto alude a la aprobación de los tratados por parte del Senado, el procedimiento respectivo y la obligatoriedad de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Se mencionó que el artículo 4º no se cumple, ya que los textos de muchos tratados no se publican en el Diario Oficial de la Federación, aunque sí los decretos de aprobación respectivos.

- Se modificó la redacción de la fracción III del artículo 8º (que en la versión original era el artículo 7º) que señala que los tratados o acuerdos interinstitucionales sobre mecanismos internacionales para la solución de controversias deben garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad, es decir, que su composición sea imparcial.

- Igualmente se modificó la redacción del artículo 9º (8º en la iniciativa original) para darle mayor claridad, y reconocimiento potestativo del gobierno federal a las resoluciones emitidas con motivo de los mecanismos internacionales de solución de controversias.

- Se modificó el título original de la ley, por el de “Ley sobre Celebración de Tratados”, con el propósito de que reflejara mayormente su propósito y contenido.

Se emitió la siguiente conclusión que consideramos, pretendió justificar la actuación de las dependencias y entidades federales, locales o municipales en el ámbito internacional. Se expresó que: “Intensificar la actividad internacional de nuestro país, participar dinámicamente en un mundo sujeto a un proceso histórico de cambio para contribuir o hacer de él un ámbito en el que priven la justicia, la cooperación y la paz como condiciones indispensables del desarrollo de la humanidad, hacen necesario el cumplimiento integral de las disposiciones constitucionales en la materia, así como un marco jurídico sólido, moderno y preciso que permita a la Administración Pública la concertación en el plano internacional, a la vez que asegure el pleno cumplimiento de los objetivos esenciales que orientan la política exterior de México.”³⁷

³⁷ *Ibidem*, pp. 78.

5. DIARIO DE DEBATES EN LA CÁMARA REVISORA

El día 21 de diciembre, la iniciativa de ley se presentó ante la Cámara de Diputados para una segunda lectura. Al ser discutida se expresó que es una ley nueva que regula la celebración de las convenciones diplomáticas o tratados y que también alude a las atribuciones del Senado en esta materia.³⁸

Se consideró que además “pone orden” en una práctica que se requiere encauzar, ya que han aumentado los contactos entre dependencias mexicanas y del extranjero y en las prácticas que algunas entidades federativas, ayuntamientos y municipios de la República tienen en materia internacional, con apego a lo ordenado por el artículo 117 Constitucional. Aunado a lo anterior, permite que las relaciones de los diversos niveles de gobierno con el extranjero, se conduzcan de una mejor manera.³⁹

Nuevamente se mencionó que los tratados y los acuerdos interinstitucionales son documentos diferentes y que en la iniciativa de ley objeto de discusión son definidos tomando en cuenta lo dispuesto por las Convenciones de Viena. Estas definiciones no tienen validez universal y sólo se pretendió que permitieran su aplicación.

“... La figura del Acuerdo Interinstitucional ...corresponde a una práctica de la realidad administrativa y de las relaciones de nuestro país, con un sinnúmero de países en asuntos de muy diversa naturaleza.” Este argumento puede interpretarse en el sentido de que antes de la Ley sobre Celebración de Tratados ya se celebraban este tipo de acuerdos.⁴⁰

Se dijo que la Ley sobre Celebración de Tratados está fundamentada en los artículos 61, fracción I; 76, fracción I; 73, fracción XXX; y 89, fracción X de nuestra Carta Magna.

Se resaltó que por primera vez se regula el ejercicio de la facultad consagrada por la fracción X del artículo 89 Constitucional al Ejecutivo Federal.

Se repite que los tratados son documentos celebrados con Estados extranjeros o sujetos de Derecho Internacional, por los cuales los Estados Unidos Mexicanos adquieren compromisos y además son Ley Suprema de la Unión. En cambio, los acuerdos interinstitucionales “Se refieren al desarrollo o vinculación entre entidades de México y otro país, pero siempre con base o en relación con facultades que ya tienen concedidas estas instancias de la Administración Pública con base en

³⁸ *Ibidem*, pp. 84.

³⁹ *Ibidem*, pp. 85.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 86.

una ley preexistente que les da esa facultad y que por virtud del acuerdo interinstitucional, se relaciona con otra análoga-homóloga, y para establecer ciertos efectos recíprocamente en función... de facultades limitadas y concedidas ya por una ley anterior.”⁴¹

Las entidades y dependencias de las Administraciones Públicas Federal, local y municipal suscribirán acuerdos interinstitucionales con apego estricto a las facultades que les confieren “leyes preexistentes”. Lo anterior constituye una garantía de seguridad jurídica. La Cámara Baja indica claramente que los sujetos extranjeros con los que se celebran acuerdos interinstitucionales son instituciones análogas-homólogas.

- Los artículos 8º al 11º se refieren a los mecanismos internacionales de solución de controversias, y son necesarios debido a la existencia de las cuestiones mercantiles que se someten al arbitraje. En esta materia, México suscribió la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales, firmada en Nueva York en 1958; y la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, firmada en Panamá en 1975.

Los acuerdos interinstitucionales que tratan sobre tales mecanismos internacionales de solución de controversias se circunscriben al ámbito privado, al de los intereses mercantiles. nicamente cuando el arbitraje tenga carácter público internacional, el Presidente de la República nombrará a los árbitros.

Se calificó a esta ley como breve y útil, como un instrumento legal adjetivo o aplicativo muy importante.⁴²

En seguida intervino la Diputada Blanca Esponda Espinosa, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien expuso los siguientes razonamientos:⁴³

a) Refiriéndose a la actividad internacional de México, señaló que actualmente “...se comunican... en lo externo, los naciones, los grupos, las organizaciones, los ciudadanos, las empresas y toda clase de entidades, y por eso es que esta ley busca regular toda aquella actividad internacional que despliegue en toda esta viva gama de posibilidades de intercambio internacional, diversos tipos de organismos de carácter paraestatal o incluso a nivel de los Estados de la República o los Municipios en pleno apego a sus facultades Constitucionales”.⁴⁴

b) Opinó que el artículo 7º es claro y que de su lectura no se incluye que el dictamen que formule la Secretaría de Relaciones Exteriores sea aprobatorio en todos

⁴¹ *Ibidem*, pp. 88.

⁴² *Ibidem*, pp. 89.

⁴³ *Ibidem*, pp. 104-108.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 104.

los casos, ya que los acuerdos interinstitucionales sólo serán inscritos en el registro respectivo cuando el dictamen sea aprobatorio.

c) Reconoció que la definición de tratado contenida en la iniciativa, se refiere al tratado en sentido amplio y se considerará como tal a “...todo aquéllo que sea fuente generadora de derechos y obligaciones para el Estado nacional.”

Cabe preguntarnos que si se celebra un convenio o acuerdo al que se denomine literalmente acuerdo interinstitucional y que genera derechos y obligaciones para el país, entonces ¿se considerará tratado?

d) Los acuerdos interinstitucionales “...serán sólomente aquéllos que vinculen en forma específica a la entidad que los suscribe con aquel otro entre internacional que también es fuente de derecho público.”⁴⁵

“... en el supuesto de un acuerdo interinstitucional cuya naturaleza empiece a rebasar el ámbito de competencia estricta del organismo o de la entidad, entonces dejará de ser acuerdo y pasará de manera automática para su ratificación y aprobación por el Senado de la República.”

e) Esta iniciativa es relevante porque permite una mejor regulación, control y orden de todo aquéllo que se suscriba en el exterior. Le permite a la Cancillería vigilar la política exterior con apego a los principios contenidos en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política Estados Unidos Mexicanos.

f) En relación al cuestionamiento sobre si la Cámara de Senadores debe en forma exclusiva aprobar los tratados, después de un análisis histórico concluye que al través de nuestra historia, el Senado ha sido propuesto “...como la instancia pertinente para concretar los principios y compromisos de la política exterior.”⁴⁶

No todos los diputados estuvieron de acuerdo con los argumentos expuestos. Se expresaron los siguientes comentarios que indican los inconvenientes de esta ley y de los acuerdos cuyo estudio nos ocupa:⁴⁷

A) Se trata de una iniciativa útil, que hace una aportación destacada pero insuficiente.”

B) Resuelve todo aquello que en la materia le compete directamente al Poder Ejecutivo de la Unión, pero no en relación con las facultades del Congreso de la Unión.

C) En la exposición de motivos no se especifican las características de los acuerdos interinstitucionales, que en otros países se conocen como acuerdos ejecutivos y que han dado lugar diversos problemas y dificultades.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 106.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 108.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 93-143.

D) Los Estados de la República, los gobiernos de los Estados y los municipios, establecen compromisos internacionales que los rebasan constantemente en sus capacidades y que comprometen no sólo elementos, recursos, criterios y decisiones que a ellos competen, sino que van mucho más allá.⁴⁸

E) Se propuso que en relación al dictamen que debe emitir la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la procedencia de suscribir acuerdos interinstitucionales, se especifique que ese dictamen puede ser positivo o negativo.

F) La iniciativa establece con claridad las facultades que le corresponden al Poder Ejecutivo Federal en relación a los acuerdos interinstitucionales, pero no con respecto al Poder Legislativo. El artículo 76, fracción I, dispone que las convenciones diplomáticas deben ser aprobadas por el Senado de la República y precisamente los acuerdos interinstitucionales son convenios diplomáticos, ya que "... la diplomacia se refiere a las relaciones entre Estados y no excluye la posibilidad de que una Secretaría de Estado establezca una relación también determinada con su homólogo o con un organismo internacional... y los acuerdos interinstitucionales forman parte de esas relaciones entre los países con los organismos internacionales."⁴⁹

G) Se mencionó que los acuerdos interinstitucionales sobre persecución y combate al narcotráfico afectan el conjunto del desarrollo económico del país e inciden directamente sobre la orientación de la política exterior de México.

H) El Poder Legislativo tiene facultades para examinar de manera permanente el ejercicio de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo relativas a la conducción de la política exterior del país.

I) La definición de organización internacional es insuficiente e inexacta, porque personas jurídicas creadas por el Derecho Internacional pueden ser muchas otras.

J) Se anunció que la posición del Partido de la Revolución Democrática en el momento de la votación sería la abstención, que equivale al reconocimiento de las ventajas que la iniciativa contiene, pero también de sus limitaciones.

K) Son insuficientes las facultades que se conceden a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la aprobación de tratados y se otorgan facultades a una dependencia del Ejecutivo Federal para que regule actos de otra dependencia.

L) La acepción de la "convención diplomática" debe dejar de ser estrecha y puramente legalista, "... e incluir los problemas de derecho económico y los problemas que tienen que ver con relaciones económicas internacionales normadas

⁴⁸ Comentarios del Diputado Oscar Valero Recio Becerra del Partido de la Revolución Democrática (PRD). *Ibidem*, pp. 96.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 97.

por acuerdos económicos, los cuales debían someterse a la aprobación del Congreso. Se citó como ejemplo las cartas de intención y los documentos que las han renovado, así como las negociaciones sobre créditos del Banco Mundial, que inciden en la regulación de la vida económica.⁵⁰

M) Se propuso el otorgamiento de atribuciones a la Cámara de Diputados, mediante ley reglamentaria, para intervenir en la discusión y en su caso aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XXX del artículo 73 que dice: “El Congreso tiene la facultad para establecer contribuciones: I-Sobre el comercio exterior.”⁵¹

N) Se estimó conveniente que se faculte a la Secretaría de Relaciones Exteriores para emitir un dictamen específico, aprobatorio o negativo de estos acuerdos, así como también proveer de facultades específicas a las Cámaras de Diputados y de Senadores cuando estos acuerdos interinstitucionales tengan que ver con elementos que afecten el conjunto de las instituciones republicanas del país.

Ñ) El Partido de la Revolución Democrática resolvió abstenerse en la votación y continuar presentando iniciativas de ley y propuestas de resolución que fortalezcan la capacidad normativa del Poder Legislativo en materia de regulación de tratados internacionales “...para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad de la República Mexicana.”⁵²

O) El Diputado Manuel Terrazas (PFCRN) adujo que:⁵³

- La iniciativa de Ley de Tratados constituye un avance. Cubre una laguna consistente en falta de coordinación en la práctica administrativa nacional al celebrar acuerdos y tratados de carácter internacional.

- El texto modificado de la Ley sobre Celebración de Tratados por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados logra un fundamento constitucional más amplio y preciso, contiene los lineamientos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y las disposiciones fundamentales del Derecho Internacional en esta materia, además los conceptos son más claros.

-La fracción II del artículo 2º define el acuerdo interinstitucional en forma adecuada.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 115.

⁵¹ Sobre el particular, el Diputado Juan Campos Vega del Partido Popular Socialista (PPS) propuso la participación de la Cámara de Diputados en asuntos relacionados con el comercio exterior; y el Diputado Juan Manuel Terrazas del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), estimó necesario legitimar la participación de la Cámara de Diputados en la política exterior del país.

⁵² *Ibidem*, pp. 118-119.

⁵³ *Ibidem*, pp. 128-131.

- Se requiere que la cancillería mexicana realice un seguimiento muy cuidadoso de las relaciones y acuerdos de los estados fronterizos de nuestra nación.

- En relación con el contenido del artículo 8º expresó que en los próximos tratados y acuerdos que celebre nuestro país, debe darse “una efectiva reciprocidad, que tome en cuenta nuestras condiciones concretas y asimetrías correspondientes, con pleno respeto al Derecho Internacional.”⁵⁴

- La fracción parlamentaria del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) se pronunció a favor del dictamen por considerar necesaria la existencia de esta ley y porque enriquece el marco legal existente para la regulación de tratados y de acuerdos interinstitucionales.

P) El Diputado Luis Danton Rodríguez del Partido Revolucionario Institucional señaló que:⁵⁵

- La ley facilita y distingue el proceso interno para la formación de un tratado y el proceso interno para la formación de los acuerdos interinstitucionales.

- El artículo 76 Constitucional, fracción I habla de las convenciones diplomáticas, su inclusión se debe a Francisco Zarco, quien aceptó que “convenciones o convenios” eran sinónimos.”

- El artículo 89, fracción X habla de tratados con las potencias. La palabra potencia no se refiere a la importancia de los países o a su capacidad bélica. Alude a la entidad pública.

- Para la elaboración, negociación y aceptación de los acuerdos interinstitucionales no se requieren las mismas formalidades que son necesarias para los tratados. “Los Acuerdos interinstitucionales serán por escrito, expresarán la voluntad de las partes y se sujetarán... a todas las pruebas... necesarias para que sus normas resulten sin errores ni vicios del consentimiento.”⁵⁶

- No es necesario que sean aprobados por el Senado, puesto que se requiere que sean más dinámicos y ágiles.

- Los acuerdos interinstitucionales no comprometen al Estado soberano, sino a los organismos, municipios o entidades federativas en el ámbito material de su competencia.

- Muchos de estos acuerdos son de carácter cultural.

- Será necesario que el Senado se reúna para discutir los términos de un programa, de un entendimiento entre los ayuntamientos de un condado y los de un municipio en México. La ley da una gran flexibilidad en este sentido.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 131.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 136-138.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 136-137.

- Respecto a la discusión de los tratados por parte de la Cámara de Diputados, afirmó que en la Constitución hay un error histórico. El Congreso de la Unión era unicameral y al hacer la reforma constitucional y restaurar al Senado en 1874, no se sustituyó la palabra Congreso por las palabras “Senado de la República” y quedó dentro de las facultades exclusivas.

- La Ley de Celebración de Tratados determina su objeto claramente. Define conceptos básicos de Derecho Internacional, distingue el sentido y alcance entre tratados y acuerdos, limita los acuerdos interinstitucionales a un ámbito de competencia específica y no obliga a su aprobación por parte del Senado dada su propia naturaleza y dinamismo. Su especificidad no obliga al gobierno federal sino a la dependencia o entidad, que lo negocie o lo suscriba. Requiere de una formalidad distinta a la de los tratados, interviene la Secretaría de Relaciones Exteriores para coordinar, vigilar y asegurar que los acuerdos correspondan a sus términos y a los principios de la política exterior mexicana. Fortalecen la política exterior y constituyen un medio de protección y promoción de los intereses vitales de México.

El Diputado Emilio Becerra González del Partido de la Revolución Democrática (PRD) expresó que:⁵⁷

- Debería llamarse “Ley del Peón Envenenado”, puesto que “... se pretende reformar una parte sustancial de la Constitución de la República, acabar con el federalismo, acabar con la división de poderes y dejar a la patria muy mal parada.”⁵⁸

- La distinción entre tratados y acuerdos interinstitucionales acaba con la división de poderes, ya que el Estado Mexicano ya no celebrará tratados con otros Estados para no someterlos a la revisión y aprobación del Senado, y serán tratados entre una Secretaría o dependencia del Poder Ejecutivo, con otra secretaria o dependencia similar de otro país.

- Indicó que se abre la posibilidad de que Petróleos Mexicanos (PEMEX) celebre acuerdos con diversos grupos financieros del extranjero o con transnacionales, con lo cual se causa un gran daño al país.

- Existe un riesgo de extensión de la frontera americana si se permite que Tijuana celebre un tratado con San Diego, El Paso con Ciudad Juárez, etcétera. Con estos acuerdos se perderá la soberanía mexicana.

- El artículo 8º modifica al artículo 94 de la Constitución, razón por la que resulta ser anticonstitucional.

- Los tratados que el pueblo mexicano ha observado recientemente conceden más derechos para los otros países y obligaciones para México.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 141-143.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 141.

Finalmente, se recogió la votación nominal en lo general y en lo particular en un acto. Se emitieron 315 votos en pro; 19 abstenciones y 3 votos en contra. Como resultado de lo anterior, la Ley sobre Celebración de Tratados fue aprobada en lo general.

6. ANÁLISIS DE LAS PRESUNTAS VENTAJAS DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

De todas las consideraciones expresadas por las Cámaras de Diputados y de Senadores al discutir y aprobar la iniciativa de la Ley sobre Celebración de Tratados, hemos extraído los argumentos que indican las ventajas de los referidos acuerdos y que exponemos en los siguientes párrafos:

I. Para su validez no se requiere que sean sometidos a la aprobación del Senado, en virtud de que no se les considera "Ley Suprema de la Nación."

II. Obligan únicamente a las partes que los suscriben.

III. Versan sobre actividades de cooperación cuya gama es muy amplia.

IV. En su celebración, las dependencias y entidades coordinan sus acciones con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además no atentan contra la facultad del Presidente consistente en dirigir la política exterior de México.

V. Las dependencias y organismos descentralizados están obligados a informar sus acciones en materia internacional a dicha Secretaría. A su vez, este órgano centralizado formulará una opinión sobre la procedencia de suscribir tratados y debe llevar un registro de éstos.

VI. La celebración de compromisos por dependencias y órganos de la Administración Pública con órganos homólogos extranjeros o con organizaciones internacionales ha hecho posible una cooperación más eficiente entre organismos gubernamentales con responsabilidades similares.

VII. Su ámbito material se circunscribe exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles federal, local y municipal que los suscriben (artículo 2º, fracción II de la Ley sobre Celebración de Tratados).

VIII. No son ley suprema de la Unión, pero sí forman parte del orden jurídico mexicano. Al respecto es relevante preguntarnos ¿entonces cuál es su nivel jerárquico dentro de ese orden jurídico? La respuesta es ésta: una ley federal ordinaria y un decreto están por encima de éstos.

IX. No afectan los derechos particulares, el ámbito competencial de otras dependencias u organismos descentralizados federales, locales o municipales, tampoco de los Poderes Judicial o Legislativo.

X. En virtud de no comprometer a los Estados Unidos Mexicanos, no es necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

XI. Son instrumentos de mayor especificidad, de mutua cooperación, mediante los cuales se logran acciones conjuntas en favor de la vivienda, el amistoso acercamiento entre ciudades, la educación, la ecología, o la salud, entre otros intereses. La mayoría son de carácter cultural.

XII. Permiten lograr la descentralización, puesto que son suscritos por organismos estatales y municipales.

XIII. Adoptan las características aceptadas por la costumbre internacional y por la práctica nacional.

XIV. No versan acerca de las materias enunciadas por el artículo 15 Constitucional (extradición de reos políticos y de delincuentes del orden común que hayan tenido la condición de esclavos en el país donde cometieron el delito, o que alteren las garantías y derechos establecidos por la Carta Magna para el hombre y el ciudadano).

XV. Su firma no incide en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo Federal ni afecta las estrategias y los objetivos de la política exterior mexicana. Lo anterior se garantiza mediante el dictamen que emite la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la procedencia de suscribirlos.

XVI. La existencia de un registro en el que se inscriba a estos acuerdos otorga seguridad jurídica y fortalece la coordinación de los organismos públicos federales, locales y municipales.

XVII. Palacios Treviño señaló que para la conclusión de los convenios ejecutivos en la mayoría de las ocasiones se requiere actuar con rapidez, por lo que no puede esperarse el período de sesiones del Senado, que es de cuatro meses al año. Cita dos ejemplos: la necesidad de convenir con otros países facilidades mutuas para el tránsito de personas mediante la abolición de las visas de entrada o la expedición gratuita de las mismas; y acuerdos para la adquisición de mejores tecnologías para la industria. Añade que: "La práctica de celebrar convenios administrativos responde a la necesidad de contar con mecanismos adecuados para satisfacer las exigencias cotidianas de las relaciones internacionales."⁵⁹

XVIII. Su conclusión es inmediata, se negocian y firman.

XIX. Es innecesario someterlos a la autorización de la Cámara de Senadores, para evitar que sean distraídos en asuntos de poca importancia.

⁵⁹ *Op. cit.*, pp. 51-52.

7. PELIGROS Y DESVENTAJAS DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

I. A través de esta ley se pretende reformar una parte sustancial de la Constitución de la República, acabar con el federalismo y con la división de poderes.⁶⁰

II. Al distinguir entre tratados y acuerdos interinstitucionales, prácticamente se está acabando con la división de poderes; ya que el Estado mexicano no celebrará tratados con otros Estados, sino tales acuerdos, para no someterlos a la revisión y aprobación del Senado.⁶¹

III. Entrañan el riesgo de que bajo la figura de un acuerdo interinstitucional se estipulen asuntos de interés nacional (como la pérdida de territorio).

IV. Antonio Remiro Brotons expresa que existen en la práctica numerosos ejemplos de acuerdos celebrados por titulares de diferentes departamentos ministeriales o por sus subordinados, sin presentación de plenos poderes. Y afirma que esta práctica es signo de vitalidad, pero su fluidez no está exenta de inseguridad acerca de sus límites en un momento dado. Agrega que: "Puede acontecer que el derecho interno de un Estado limite la nómina de los órganos que, sin plenos poderes, lo representan internacionalmente".⁶²

V. En la negociación de los tratados pueden participar servidores públicos de las entidades paraestatales junto con los agentes diplomáticos, sin embargo, son los negociadores quienes firman los tratados.

VI. Las entidades paraestatales se ocupan de las actividades estratégicas y prioritarias, por lo que es preocupante que celebren acuerdos con instituciones extranjeras.

VII. Esta ley es inconstitucional, por lo que sugiere su revisión y la implementación de las Convenciones de Viena.

VIII. Su incumplimiento implica el grave riesgo de que el Estado mexicano sea responsable en el ámbito internacional.

IX. Existe la posibilidad de que los sucesores de los titulares de las dependencias y entidades federales, locales o municipales, o bien, del Poder Ejecutivo Federal, los desconozcan o los tomen a la ligera.

⁶⁰ Comentarios del Diputado Emilio Becerra González. Diario de Debates de la Cámara Revisora. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados*. México, 1992. pp. 141.

⁶¹ Comentarios del Diputado Emilio Becerra González (PRD). *Idem*.

⁶² *Op. cit.*, pp. 149.

8. FINES DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

De la lectura de la Ley sobre Celebración de Tratados inferimos que con la existencia de tales acuerdos se pretende la realización de los siguientes fines:

- a) Facilitar la integración de México al mundo actual.
- b) La cooperación más eficiente entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos.
- c) Hacer efectiva la descentralización de funciones en los ámbitos federal, local y municipal.
- d) Tienen fines políticos, pues la suscripción de tales acuerdos contribuye a formar una imagen satisfactoria ante la opinión pública de los servidores públicos que los negociaron y firmaron.
- e) Se ha dicho que permiten a los sujetos que los celebran, cumplir con las atribuciones que las leyes les confieren y lograr sus objetivos.
- f) Se ha dicho que fortalecen las relaciones amistosas y de cooperación técnica con organismos internacionales.

9. SUJETOS DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

El artículo 1º de la Ley sobre Celebración de Tratados dispone que “Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

La citada disposición nos permite identificar a los sujetos que pueden negociar y firmar estos acuerdos, mismos que enunciamos a continuación:

- a) Organismos nacionales.
 - Dependencias federales o locales, esto es, Secretarías de Estado de la Administración Pública Federal o local.
 - Entidades federales, locales o municipales, es decir, organismos descentralizados federales, locales o municipales.
- b) Organismos extranjeros.
 - Órganos gubernamentales extranjeros.
 - Organizaciones Internacionales.

Las dependencias no tienen personalidad jurídica. Actúan en nombre del Poder Ejecutivo Federal, puesto que dependen directamente de su titular, quien les delega facultades. Los organismos descentralizados sí gozan de personalidad jurídica pero en el ámbito interno, dentro del Derecho Consuetudinario Internacional, sus actos son considerados actos del Estado.

10. ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

Si partimos de la afirmación de que los acuerdos interinstitucionales son tratados internacionales, entonces su regulación por la Ley sobre Celebración de Tratados es anticonstitucional por las siguientes razones:

a) Se viola el artículo 76, fracción I, ya que se establece que el Senado de la República está facultado para aprobar los tratados y las convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República.

b) De una simple lectura, los vocablos “convenciones diplomáticas, quizás no sean muy claros, sin embargo si acudimos a las fuentes históricas del precepto aludido, podremos percatarnos que fueron agregadas a solicitud expresa de don Francisco Zarco durante el Congreso Constituyente de 1856, para evitar que cualquier compromiso internacional que fuera asumido por el Estado mexicano con un nombre diverso al del “tratado”, se evadiera la aprobación del Congreso (en esa época era unicameral).

c) Se conculca el artículo 89, fracción X, ya que únicamente el Presidente de la República, está facultado para celebrar tratados internacionales.

d) También se viola el artículo 117, el cual prohíbe a las entidades federativas del Estado mexicano, celebrar tratados con Estados extranjeros. Esta prohibición obedece a que México es un Estado Federal, por lo que las entidades que integran la Federación, ceden o delegan a las autoridades federales, su representación en el exterior.

e) Tampoco se acata lo dispuesto por el artículo 124, debido a que la celebración de tratados es competencia de los poderes federales, por lo que las entidades federativas no pueden ejercer tal atribución.

11. OPINIÓN PERSONAL

a) De la exposición y análisis de los diversos textos constitucionales que han regido en México, cuya exposición fue realizada en el capítulo primero del presente trabajo, nos percatamos que no previeron la existencia de acuerdos interinstitucionales o de una figura semejante, mediante la cual se autorizara a organismos públicos nacionales a celebrar acuerdos con organismos públicos extranjeros.

b) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no autoriza la celebración de tales acuerdos, y más aún, su existencia contraviene lo dispuesto por los artículos 76, fracción I; 117 y 124, como lo hemos indicado en el capítulo quinto.

c) Es equivocado el argumento de los diputados y senadores que afirmaron que estos acuerdos sólo son obligatorios para las instituciones que los firman, puesto que de conformidad con los principios del Derecho Internacional relativos a la responsabilidad internacional de un Estado por actos de sus funcionarios, de cuya exposición nos ocupamos en el capítulo tercero del presente trabajo, constatamos que un eventual incumplimiento de estos acuerdos, podría considerarse incumplimiento del Estado mexicano y su correspondiente responsabilidad.

d) Existe el riesgo de que estos acuerdos sean posteriormente desconocidos por los nuevos titulares de las dependencias y entidades que los suscribieron, o incluso por el nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal.

e) No es suficiente que se indique que su ámbito material de validez debe circunscribirse únicamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

f) Su existencia implica el riesgo de que se asuma un compromiso internacional relevante para el Estado y que no sea sometido a la aprobación del Senado.

g) Tampoco es acertada la afirmación de los Senadores consistente en que los acuerdos interinstitucionales tienen una naturaleza distinta a la de los tratados, pues ya se explicó en el capítulo cuarto que la mayoría de los internacionalistas coinciden en considerarlos como tratados, y la Convención de Viena de 1969 así lo expresa también en su artículo 2, apartado 1, inciso "a", como ha quedado explicado en el capítulo sexto.

h) Estamos de acuerdo en que antes de su negociación y firma se cuente con la asesoría y apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la obligación de que sean inscritos en el registro que dicha dependencia tiene a su cargo.

Sin embargo, ese dictamen emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores sustituye a la debida aprobación del Senado.

También estamos de acuerdo en que se haya promulgado una Ley sobre Celebración de Tratados, pero es recomendable que ésta sea congruente con los preceptos constitucionales vigentes y con la Convención de Viena de 1969.

i) Al sostener los senadores que la figura de los acuerdos interinstitucionales no encuadra en lo dispuesto por el artículo 76, fracción I, ya que sólo habla de "convenciones diplomáticas", rebelaron un desconocimiento del debate que se llevó a cabo el 8 de octubre de 1856 en el Congreso Constituyente, durante el cual, Francisco Zarco propuso que se agregaran los términos "convenciones diplomáticas" para evitar que ciertos pactos que interesaran la fé pública de la nación, escaparan en forma abusiva a la revisión del Congreso.⁶³

⁶³ Véase capítulo primero, Constitución de 1857, pp. 28 del presente trabajo.

j) Al permitirse la celebración de los acuerdos interinstitucionales, es falso que, como expresaron los senadores, la definición de tratados prevista por el artículo 2º, fracción I de la iniciativa de ley sea congruente con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ya que el artículo 2, apartado 1, inciso "a" de dicho instrumento internacional, considera tratado a todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos instrumentos conexos, sin importar su denominación particular.

k) Nada impide que estos acuerdos sean firmados a reserva de ratificación y que después de su firma, sean sometidos a la aprobación parlamentaria (como sucede en Colombia).⁶⁴

l) Pero si ha de continuarse su negociación y firma, puesto que la historia nos demuestra que se han celebrado convenios internacionales e incluso tratados que no han cumplido con el requisito de la aprobación legislativa, como única salida sugerimos que en la Ley sobre Celebración de Tratados se precise su ámbito material de validez, que bien podrían versar únicamente sobre asuntos de cooperación técnica, culturales, vivienda, amistad, educación, salud, abolición y expedición gratuita de visas.

m) Opinamos que los criterios de distinción entre un tratado y un acuerdo interinstitucional que constan en la Ley sobre Celebración de Tratados y que los legisladores expresaron, son los relativos a los sujetos que los celebran y la exigencia o no de la aprobación senatorial. Agregamos que en consecuencia, un acuerdo interinstitucional no requiere ratificación.

⁶⁴ Véase Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 64.

CAPÍTULO OCTAVO

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO: 1. ESTADOS UNIDOS. 2. ARGENTINA

No sólo en México se asumen compromisos internacionales sin la aprobación del órgano legislativo competente para aprobar su ratificación. También en los Estados Unidos existe esta práctica y a tales compromisos se les denomina “convenios ejecutivos”. De igual manera, en Argentina, se han celebrado “tratados ejecutivos”, así denominados por algunos doctrinarios.

En ambos países, los referidos instrumentos internacionales han sido objeto de preocupación y de críticas, que explicamos en el presente apartado.

1. ESTADOS UNIDOS

Antes de 1787, año en que fue aprobada la Constitución Norteamericana, las colonias enviaban y recibían embajadores, eran incluidas en tratados y alianzas, administradas en la comunidad de naciones, ejercían derechos de guerra y reclamaban igualdad de soberanía y de prerrogativas.¹

Al igual que en la Ley Suprema mexicana, la Constitución de los Estados Unidos de América faculta al Presidente para celebrar tratados, con la autorización del Senado.

¹ Raúl Medina Mora, *op. cit.*, pp. 9. El autor indica que con el propósito de unir a los Estados autónomos, los partidarios de la soberanía de los Estados, debatieron con los simpatizantes del Federalismo. Entre estos últimos destacaron Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, quienes escribieron artículos en diversos periódicos de Nueva York y se coleccionaron en el libro que se titula *El Federalista*.

El artículo 2, sección segunda, párrafo segundo de la Carta Magna norteamericana expresa textualmente: “Con el consejo y consentimiento del Senado, (el Presidente) estará facultado para celebrar tratados, contando con la anuencia de dos terceras partes de los senadores presentes...”²

Acerca de las facultades del Presidente de los Estados Unidos para negociar tratados Joseph Story, profesor de la Universidad de Harvard y Presidente de la Suprema Corte de Justicia norteamericana escribió en 1833, un comentario a la Constitución del país que nos ocupa, dedicado al juez Marshall, que por su importancia es preciso transcribir: “Para la negociación de los tratados, el secreto y la prontitud son en general necesarios, y alguna vez indispensables...”

Agregó que con la publicidad, las medidas propuestas pueden fracasar por las intrigas y trabajos de las potencias extranjeras. Para evitar estos peligros, el Ejecutivo es depositario más seguro de este poder de lo que el Congreso podría serlo. Los retardos inevitables en una Asamblea grande, las diferencias de opinión, el tiempo perdido en los debates y, sobre todo, la imposibilidad del secreto, son inconvenientes que hacen a las Asambleas poco indicadas para tratar asuntos diplomáticos ... El mecanismo de nuestra Constitución, para todas las materias relativas a los negocios extranjeros, presenta una feliz combinación, porque mientras confía el poder de hacer tratados al ejecutivo, previene los abusos sometiendo esos tratados a la sanción de la corporación selecta, digna de la más alta confianza.”³

De conformidad con las facultades constitucionales que se le confieren, el Presidente somete un tratado al Senado para obtener *the advice and consent*. Si el Senado le introduce reservas se dice que dicha aprobación es *subject to a reservation*. Si el Senado da su consentimiento y aclara el sentido en que debe entenderse una cláusula de un tratado, entonces introduce una interpretación y se dice que la aprobación es *subject to and understanding*.⁴

Sólo el Senado Interviene en la aprobación de los tratados y el ejecutivo los ratifica.⁵ Además el Senado enmienda los tratados o los aprueba con reservas, hecho que da a conocer al Estado contraparte a través de un canje de ratificaciones, en espera de su aceptación.⁶

En cuanto al ámbito material de validez de los tratados en el sistema jurídico de los Estados Unidos, el poder de celebrar tratados es ilimitado, pues se extiende a

² Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada el 17 de septiembre de 1787.

³ Citado por Daniel Escalante, *op. cit.*, pp. 130.

⁴ H. Pritchett, citado por Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 109.

⁵ Charles Rousseau, *op. cit.*, pp. 27.

⁶ Marco G. Monroy Cabra, *op. cit.*, pp. 109.

todas las materias que se refieren a las relaciones internacionales. La Suprema Corte no ha declarado inconstitucional ningún tratado y los convenios internacionales cuya constitucionalidad se ha planteado ante este órgano judicial se han encontrado congruentes o compatibles con los textos de la ley suprema.⁷

El jurista austríaco, Hans Kelsen, dijo que no obstante lo prescrito por el artículo 2° de la Constitución de los Estados Unidos de América, "... numerosos e importantes tratados políticos son concluidos por el Presidente sin la consulta y consentimiento del Senado, bajo el nombre de acuerdos ejecutivos (executive agreements)."⁸

Respecto a esta figura jurídica, Carlos Bernal nos informa que las palabras *executive agreements* fueron creadas por la doctrina en el siglo XIX y que la Constitución, la Convención Constitucional y las Convenciones de Ratificaciones no las mencionan.⁹

Desde 1817 el Poder Ejecutivo ha celebrado este tipo de convenios o acuerdos. Según Whiteman, había 909 tratados vigentes y 3973 convenios ejecutivos al 1° de enero de 1969.¹⁰

Ante la práctica de estos acuerdos, en 1953 el senador J. Bricker propuso una enmienda constitucional para atribuir facultades al Congreso para regular todos los convenios ejecutivos y otros acuerdos con algún poder extranjero y organización internacional. El texto era el siguiente: "*Congress shall have the power to regulate all executive and other agreements with any foreing power or international organization. All such agreements shall be subject to the limitations imposed on treaties by this article.*"¹¹

Miguel D' Estéfano nos indica que en la práctica constitucional de los Estados Unidos se distinguen los siguientes compromisos internacionales:

- *Treaties*. para los que es obligatoria la intervención del Senado.
- Los *executive agreements*. que no se someten a la aprobación del Senado y no requieren ratificación.
- Los *presidential executive agreements*. que son aprobados por el Presidente y llevan a cabo gran parte de las relaciones internacionales de los Estados Unidos, que constituyen un medio de escapar al control del Senado y

⁷ Raúl Medina Mora, *op. cit.*, pp. 19.

⁸ Citado por Carlos Arellano García, *op. cit.*, pp. 633.

⁹ *Op. cit.*, pp. 65.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 69.

¹¹ "El Congreso tendrá facultades para regular todos los convenios ejecutivos y otros acuerdos con algún poder extranjero u organización internacional. Todos los acuerdos semejantes serán objeto de las limitaciones impuestas a los tratados por este artículo." *Ibidem*, pp. 58.

• Los *congressional executive agreements*, sometidos al Congreso y no al Senado.

El autor cita que en el periodo comprendido entre 1789 y 1945 se concluyeron 945 *treaties* y 1942 *agreements*, y entre estos últimos destacan los acuerdos de Yalta y muchos sobre reclamaciones de súbditos norteamericanos contra gobiernos extranjeros.¹²

Los internacionalistas argentinos, Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, señalan que: “en la doctrina norteamericana se distingue entre ‘tratados’, (*treaties*) instrumentos cuya conclusión ha seguido el debido proceso constitucional, y ‘acuerdos’ (*agreements*), celebrados por el Poder Ejecutivo (y de ahí su nombre *executive agreements*), en el marco de una ley del Congreso, o tratado aprobado por el Congreso, que exija la conclusión de acuerdos posteriores aplicatorios y reglamentarlos.”¹³

Por su parte, Charles Rousseau indica que: hay actos internacionales respecto de los que el Presidente no está obligado a obtener el consentimiento del Senado. Por ello, se diferencia a los “*treaties*” (tratados en el sentido formal de la palabra para los que la intervención del Senado es obligatoria), y los “*executive agreements*” (acuerdos en forma simplificada que el Presidente concluye válidamente por su sola autoridad)¹⁴

Son ejemplos de los *agreements*: los acuerdos militares (convenios de armisticio), los acuerdos provisionales o preparatorios de los tratados definitivos, los relativos a la solución de reclamaciones de súbditos americanos contra gobiernos extranjeros, los que se refieren a cualquier cuestión relativa al reconocimiento de gobiernos o de nuevos Estados, los concluidos en ejecución de un Act del Congreso (acuerdos postales, aduaneros, de préstamo y arriendo).¹⁵

A su vez, el Departamento de Estado definió los convenios ejecutivos en 1973, como ““*an international agreement’ made by the President of behalf of the United States without resort to the treaty process outlined in the Constitución.*”¹⁶

Así también, en cierta ocasión el Senador Guy Guillette, solicitó al Departamento de Estados de los Estados Unidos de América, le informara qué era un “tratado” y qué era un “convenio ejecutivo”. Se le respondió que “un tratado ... era algo que debían enviar al Senado para obtener su aprobación por una mayoría de

¹² *Op. cit.*, pp. 44-45.

¹³ *Op. cit.*, pp. 226.

¹⁴ *Op. cit.*, pp. 27

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ “Un acuerdo internacional hecho por el Presidente en nombre de los Estados Unidos sin recurrir al procedimiento de los tratados previsto en la Constitución.” Cohon R., citado por Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 66.

los dos tercios de votos. Un convenio ejecutivo era algo que no necesitaban enviar al Senado.”¹⁷

En una circular del mismo Departamento se declaró que “... se prescindirá de los acuerdos ejecutivos cuando el asunto pueda ser comprendido por un tratado.”¹⁸

Acerca de los *executive agreements*, “...Lord Arnold Mc Nair expresa en su obra *The Law of Treaties* que:

“Los Estados Unidos celebra muchos acuerdos con Estados extranjeros que no son sometidos a ‘la aprobación y consejo del Senado’ pero ciertamente son tratados en el sentido internacional del término y muchos de estos acuerdos caen en la categoría de convenios ejecutivos.”

A manera de ejemplo, indica que mediante esta figura jurídica, el Presidente Franklin Delano Roosevelt, reconoció a la Unión Soviética, estableció el intercambio de embajadores con ella y, por consiguiente, el establecimiento de relaciones diplomáticas, del que surgieron varios acuerdos, todos parte de una sola transacción internacional, para lo cual no requirió de la aprobación y consejo del Senado de los Estados Unidos.”¹⁹

Por su parte, O. J. Lissitzyn señala que muchos de estos acuerdos ejecutivos fueron hechos con la autorización del Congreso; pero otro tanto fue hecho por el Presidente con su propia autoridad, y que el Departamento de Estado nunca rechazó la fuerza obligatoria de cualquier categoría de acuerdos. Con relación al cambio de notas en 1936 con Panamá en los cuales los Estados Unidos se comprometieron a continuar con la política de igualdad de oportunidad y tratamiento para el empleo, el Departamento en 1950 advirtió al Secretario de Defensa que en el Derecho Internacional “tratados y convenios ejecutivos” son semejantes y ambos constituyen igualmente obligaciones válidas en la Nación. Los registros publicados no indican que los Estados Unidos jamás hayan rechazado la fuerza obligatoria de un convenio ejecutivo con el pretexto de la sucesión presidencial.²⁰

Respecto a la materia objeto de los “convenios ejecutivos”, Eusebio Salgado precisa los tres significados que se le atribuyen actualmente:

“1.- Acuerdos o entendimientos celebrados con gobiernos extranjeros, de conformidad o de acuerdo con una específica dirección o autorización dada por el Congreso.”

¹⁷ Alberto Séve de Gastón, *op. cit.*, pp. 51.

¹⁸ Circular número 175 de 13 de diciembre de 1995, pp. 3. *Idem.*

¹⁹ Eusebio Salgado Salgado, *op. cit.*, pp. 65.

²⁰ “Editorial Comment”, en *The American Society of International Law*, Vol. 54, No. 4, Estados Unidos, 1960, pp. 870-871.

“2.- Acuerdos o entendimientos hechos con gobiernos extranjeros, pero a los que no se da efecto, excepto que se pruebe por el Congreso por sanción o implementación específica.”

“3.- Acuerdos o entendimientos hechos con gobiernos extranjeros únicamente por el Ejecutivo, bajo y de acuerdo con el gobierno constitucional concedido al Ejecutivo para ello”.

A los dos primeros le denomina “acuerdos legislativos-ejecutivos” e indica que son los celebrados bajo el amparo de la *Trade Act*, o bien los celebrados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo. El tercer sentido es una acción del Presidente de ese país derivada del poder constitucional que se le concede para ello.²¹

Randall H. Nelson, en su interesante artículo “*The Termination of Treaties and Executive Agreements by the United States: Theory and Practice*”, expresa que los tratados y convenios ejecutivos están incluidos bajo el término genérico de “tratado” en el Derecho Internacional. Por esta razón, los acuerdos ejecutivos son terminados mediante los mismos procedimientos que los tratados.²²

Cita a Green H. Hackwyrth, para quien los procedimientos de conclusión de los tratados son los siguientes:

- 1.- Aviso por una de las partes de acuerdo a los términos del tratado.
- 2.- Cumplimiento de la estipulación del tratado.
- 3.- Terminación del periodo por el cual el tratado fue concertado.
- 4.- Abolición por una de las partes en el caso de un tratado bilateral o del sujeto contenido en el tratado.
- 5.- Pacto entre las partes.
- 6.- Conclusión de un nuevo tratado que abarque el mismo sujeto en cuestión o de uno completamente contradictorio con el primer tratado.
- 7.- Denuncia por una parte con consentimiento de la otra parte.
- 8.- Efecto de guerra.²³

En forma complementaria a la idea antes transcrita, apunta los siguientes argumentos²⁴:

Las cinco posibles combinaciones que teóricamente pueden ser usadas para llevar a cabo la terminación de un tratado o de un convenio ejecutivo son: (1) el Presidente actúa sólo, (2) iniciación del Presidente con la aprobación del Senado,

²¹ *Op. cit.*, pp. 65.

²² *Minnesota Law Riview*, vol. 42, núm. 2, abril, Estados Unidos, 1958, pp. 879-880.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*, pp. 888-906.

(3) iniciación del Presidente con aprobación del Congreso, (4) iniciación del Senado con el consentimiento del Presidente, (5) iniciación del Congreso con el consentimiento del Presidente.

Debido al completo silencio de la Constitución con respecto a las causas de terminación, este problema se relega al dominio de la "cuestión política."

La discusión por la terminación de convenios ejecutivos está un tanto simplificada por el hecho que el Senado no tiene un papel independiente para moverse. Los órganos implicados son el Presidente y el Congreso. No hay evidencia de controversia sobre el punto. El Presidente, naturalmente, como órgano de relaciones extranjeras, es sólo un órgano del gobierno que puede conseguir la terminación definitiva del compromiso internacional.

El Presidente actúa en forma activa e independiente en la terminación de los convenios ejecutivos, muchos de los cuales son concluidos por el Presidente conforme a sus poderes constitucionales.

En cuanto a la terminación de los tratados y de los convenios ejecutivos no hay una regla general sobre la distinción de ambos procedimientos.

En el caso de la abrogación de un estatuto que es la base para uno o más convenios ejecutivos, el acto unilateral de los Estados Unidos no causará la terminación de éstos, excepto cuando expresan tales exigencias. Los convenios tendrían que ser de tal naturaleza para que su operación continuara siendo imposible ante la ausencia de la autorización del estatuto. Algunos no continuarán operando a no ser que la abrogación del estatuto suspenda su fuerza municipal.

"La práctica diplomática acorde con la opinión judicial demuestra que el Presidente como jefe del órgano de relaciones exteriores tiene la principal responsabilidad con respecto a la terminación de tratados. Él puede llevar a cabo esta función sólo de acuerdo con el Congreso o el Senado. El Congreso por otro lado, puede suspender la operación interna de un tratado por oposición de legislación o por rechazo que precisa llevar a cabo la legislación. La acción de los congresistas sola, no obstante, no puede librar a la Nación de sus responsabilidades internacionales."

Los acuerdos ejecutivos son terminados por el mismo método que los tratados, el Congreso puede suspender la ejecución interna de un acuerdo ejecutivo por tener una legislación incompatible, por optar promulgar el cumplimiento de la legislación, o por terminación de una delegación estatutaria de poder al Presidente. El Congreso no puede, sin embargo, terminar ipso facto la obligación internacional asumida mediante tales acuerdos.

"La Corte ha reconocido que la responsabilidad primaria para la terminación de pactos internacionales incumbe a la política que depende del gobierno. El poder actual es un poder político, y a este respecto, la autoridad presidencial, no es exclusiva, es suprema."

En cuanto a la duración de los convenios ejecutivos, muchos de éstos tuvieron explícitamente más tiempo de duración que durante el periodo presidencial para el cual fueron hechos. Un excelente ejemplo es el acuerdo del 6 de abril de 1939, con el Reino Unido, el cual estipula el control conjunto de las Islas de Cantón y Enderbury durante un período mínimo de 15 años.

“La administración Eisenhower hizo muchos acuerdos, algunos poco antes de las elecciones... Ellos son así incompatibles con la idea que un convenio ejecutivo deja de ser obligatorio en el momento que el nuevo Presidente asume su cargo”.

“...La idea de que Presidente no puede obligar a su sucesor con un acuerdo ejecutivo es contradictoria con el principio de que un acuerdo internacional es obligatorio sobre Estados como sujetos de Derecho Internacional, antes que sobre los titulares de ministerios individuales quienes los concluyen.”

Muchos acuerdos ejecutivos estipulan su propia terminación. Después de su vencimiento, una de las partes tiene que dar aviso de su intención de concluirlo.²⁵

En resumen, la celebración de convenios ejecutivos en los Estados Unidos no está prevista en la Constitución, “La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia no es determinante, la práctica del Presidente en celebrarlos, es reiterada; y el estire y afloje de las facultades y presiones del Senado contra el Ejecutivo han producido serios conflictos políticos.”²⁶

Se ha dicho que la celebración de convenios ejecutivos limita las facultades del Congreso en los asuntos internacionales, lo cual rompe el equilibrio de poderes.²⁷

“Este conflicto entre los poderes de la Unión Americana se remonta a la época de Washington. Varios Senadores Norteamericanos muchas veces han acusado al Presidente de haber usurpado la facultad del “treaty making power”. Progresivamente desde la ley del 23 de septiembre de 1950, el Senado ha defendido vigorosamente su facultad constitucional.”²⁸

La ley antes mencionada obligó al Secretario de Relaciones Exteriores a publicar todos los acuerdos o tratados internacionales en una compilación que se llama *United States Treaties and other International Agreements* (T.L.A.S.) hoy A.C.T.S. con el propósito de conocer el número y tipo de tratados y convenios ejecutivos celebrados por el Presidente.

Ante el conflicto bélico en Vietnam, el Senado defendió nuevamente sus facultades.

²⁵ O.J. Lissitzyn, *op. cit.*, pp. 872.

²⁶ Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 57.

²⁷ *Ibidem*, pp. 58.

²⁸ *Ibidem*, pp. 57.

El 16 de febrero de 1972, el Senado aprobó una resolución (the Case Bill) que obligó al Presidente a enviar al Congreso para su consentimiento, todos los acuerdos internacionales dentro de los sesenta días posteriores a su celebración.²⁹

En la *Case Act* de 22 de agosto de 1972, modificada en 1978, señala que los acuerdos cuya publicación perjudique la seguridad nacional serán comunicados a las Cámaras, con la obligación de mantenerlos en secreto hasta que el Presidente autorice su publicidad.³⁰

Las resoluciones números 486 y 24, de 1976 y 10 de enero de 1977 respectivamente, ordenaron que el Senado no aprobara ni autorizara partidas para implementar convenios ejecutivos que no se hubiesen sometido a su aprobación, cuando contuvieran obligaciones importantes (de carácter político, económico o militar).³¹

En resumen, los especialistas estadounidenses, manifiestan que los convenios ejecutivos son tratados; pero que a diferencia de éstos, no se someten a la aprobación del Senado. Por esta razón, el órgano legislativo ha realizado diversos intentos para controlar o supervisar la celebración de tales convenios, ya que las sucesiones presidenciales no dejan de implicar el riesgo de que su incumplimiento genere responsabilidad internacional para el Estado norteamericano, o que mediante este instrumento jurídico se asuman compromisos importantes para el país.

2. ARGENTINA

En este país sudamericano, los principios relativos a las relaciones exteriores están previstos por los artículos 27; 31, 67, inciso 19; 86, inciso 14; 107 y 108 de la Constitución. A continuación transcribimos los textos de cada uno de estos preceptos, así como los comentarios de diversos juristas respecto de cada uno de éstos.

El artículo 27 enuncia que : “El Gobierno Federal está obligado a firmar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén de conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.³²

Este es un principio de limitación de competencia. Complementa los principios establecidos por los artículos 107 y 108.

De conformidad con el artículo 27, si se celebra un tratado que se oponga a los principios de derecho público establecidos en la ley suprema, “En el orden inter-

²⁹ *Ibidem*, pp. 59.

³⁰ Antonio Remiro Brotons, *op. cit.*, pp. 258.

³¹ Carlos Bernal, *op. cit.*, pp. 59.

³² Constitución argentina.

nacional, su significado práctico sería la nulidad de todo tratado que conculque tales principios, si bien es cierto que no siempre se interpretó así, como lo demuestra la jurisprudencia al respecto.”³³

La jurisprudencia argentina no es uniforme. Así lo demuestra el caso Merck Química Argentina contra el Gobierno Nacional, Fallos C. S. J. Tomo 176, página 142. En ella se sostuvo que había que distinguir, a fin de establecer la supremacía de la Constitución respecto de los tratados, dos situaciones diversas: de tiempo de paz y de tiempo de guerra, en cuyo caso podría prevalecer sobre la Constitución.

En el caso de Alfonso Chantrain contra el Gobierno Nacional, “Fallos C.S.J.”, Tomo 208, página 84, se declaró sin hacer la distinción mencionada que: “con arreglo al artículo 31, los tratados deben respetar las disposiciones de la Constitución, cuya supremacía sobre todas las normas de derecho positivo, el derecho de referencia consagra”.³⁴

Respecto del contenido del artículo 27, Ernesto De La Guardia y Marcelo Delpech afirman que: “estas restricciones no disminuyen en nada la supremacía del Ejecutivo para dirigir la política internacional y, dentro de esa facultad, la de suscribir tratados”.³⁵

El artículo 31 Constitucional establece “esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse en ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales...”³⁶

Este precepto tiene como antecedente el artículo 6, inciso 2 de la Constitución norteamericana. También se asemeja al artículo 133 de la Carta Magna mexicana.

“...otorga jerarquía de Ley Suprema a los tratados internacionales e incorpora el derecho internacional contractual al derecho interno del Estado, haciendo aplicación del principio jurídico anglo-americano ‘*Internacional Law is a part of the law of the Land*’. Esta incorporación no es incondicional y para que ella se produzca los tratados deben haber sido firmados en ‘consecuencia’ de la Constitución (art. 31) lo que significa que deben subordinarse a sus disposiciones y estar de acuerdo con los principios de derecho público que ella establece (art. 27).” (sic).³⁷

³³ Alberto Sève de Gastón, *op. cit.*, pp. 16-19.

³⁴ *Ibidem*, pp. 34.

³⁵ *Op. cit.*, pp. 509.

³⁶ Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 510.

³⁷ *Idem*.

El artículo 67, inciso 19 señala una atribución del Congreso, a saber: “aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación”.³⁸

En Argentina, ambas cámaras legislativas otorgan el asentimiento o aprobación de los tratados.³⁹ La celebración de los tratados se hace en forma concurrente con el Poder Legislativo.⁴⁰

Del texto de este inciso se infiere que para que un tratado sea vigente en el ámbito interno y pueda ser ratificado, se requiere que el Congreso lo apruebe.⁴¹

El artículo 67 contiene otras facultades en el ámbito internacional. Señala que compete al Congreso:

A) Regular el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras (inciso 12).

B) Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación (inciso 14).

C) Conceder patente de corso y represalia (inciso 22).

D) Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, la salida de fuerzas nacionales fuera de él, y prestar al Poder Ejecutivo, su aprobación para declarar la guerra o hacer la paz (inciso 21).⁴²

Al igual que los especialistas mexicanos, los doctrinarios argentinos han discutido si el Congreso puede modificar o suspender alguna de las cláusulas de un tratado internacional, puesto que la Constitución sólo expresa “aprobar o desechar” los acuerdos internacionales que el Poder Ejecutivo somete a su consideración.

Al respecto, Joaquín V. González, sostuvo en la Cámara de Senadores, el 17 de agosto de 1911, al considerarse el Tratado de Arbitraje entre la República Argentina y Gran Bretaña, que no se puede poner en duda un sólo instante la facultad de modificar el texto de un tratado, parcial o ampliamente por parte del Congreso, por ser ley permanente de la República y aplicado por los jueces de toda jerarquía como ley suprema del país. Además consideró que no se trata de simples actos diplomáticos calculados para resolver un conflicto ocasional, sino que son leyes permanentes que entran a formar parte del organismo constitucional jurídico de la Nación y a regir las relaciones privadas de los argentinos entre sí ...”;⁴³ Por su parte, Sánchez Viamonte que es este organismo y no el Poder Ejecutivo el que tiene a

³⁸ Alberto Sève de Gastón, *op. cit.*, pp. 17.

³⁹ *Ibidem*, pp. 22.

⁴⁰ Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 508.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 512.

⁴² *Ibidem*, pp. 511.

⁴³ *Ibidem*, pp. 514.

su cargo las relaciones exteriores del país, y Vanossi menciona un memorándum presentado por la Delegación Permanente Argentina ante las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 1995, que expresa:

“El Congreso no se limita a informar o desechar los tratados sino que puede introducir en ellos modificaciones...” Agrega este autor que si el Congreso puede rechazar el tratado, puede también modificarlo si se aplica el principio de que el que puede lo más puede lo menos.”⁴⁴

González Calderón expresa que: “el Congreso recibe una obra terminada y la aprueba o desaprueba. Las enmiendas no son posibles porque sería necesario a ese efecto obtener previamente la opinión de la potencia con que se trata. Toda modificación que intentara introducir el Congreso a un tratado concluido por el Poder Ejecutivo implicaría una nueva negociación diplomática y, naturalmente, un nuevo tratado. La Constitución no contempla tales modificaciones en el inciso que se refiere a este punto”. Savedra Lamas sostuvo al discutir el Tratado de Arbitraje con Italia que: “... la facultad de aprobar o desaprobar un tratado no significa restricciones a su deliberación o a su estudio y la cláusula constitucional reposa, no sobre la circunstancia de que un tratado sea algo intangible, sino sobre la base de que es un contrato bilateral, expresión, por consiguiente, de dos voluntades que coinciden y cuya coincidencia es necesaria no destruir, porque sería destruir con ello el tratado.”⁴⁵

Villegas Basavilbaso afirma que: “Si el tratado exigiese la forma de ley, como si se tratara de una ley ordinaria o común, podría estar sujeta no sólo a las correcciones y adiciones de las Cámaras del Congreso como toda ley ordinaria o común, lo que el tratado como tal no admite, porque se envía al Poder Legislativo únicamente para su aprobación o rechazo, sino también a ser desechado en el todo o en parte por el Poder Ejecutivo, lo que es lógica, y jurídicamente imposible, desde que ello significaría el veto de la propia voluntad del Poder Ejecutivo.”⁴⁶

Bidart Campos “... funda la imposibilidad del Congreso para introducir enmiendas en que si ello fuera posible quebraría la unidad del tratado, acto complejo que exige el concurso de dos voluntades soberanas, es decir, ambos Estados contratantes.”⁴⁷

De la Guardia Ernesto y Marcelo Delpéch opinan que el Congreso no tiene facultades para modificar los tratados firmados por el Poder Ejecutivo, ya que el texto constitucional es claro. Además sostienen que:

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 515.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

“... es doctrina uniforme e indiscutida que el Presidente es discrecional durante la negociación de los tratados y sólo debe someterlos al Congreso en oportunidad de solicitar la aprobación legal para proceder a su ratificación. En ese momento el Presidente ya ha firmado el tratado con una tercera potencia, lo que, si bien aún no obliga al país a su ejecución, sí lo compromete a respetar su texto, autenticado precisamente por esa firma ... “; que “...sería más lógico y funcional exigir que el Presidente informe al Parlamento sobre la marcha de las negociaciones antes de estampar su firma o de que un plenipotenciario lo haga en su nombre. Si se piensa que ello podría afectar el secreto con que deben conducirse las negociaciones diplomáticas, existe, no obstante, el recurso de que la Cámara de que se trate llame al Ministro de Relaciones Exteriores a una sesión secreta, procedimiento que ha sido aceptado por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional para los graves asuntos de Estado...”

“También puede el Parlamento... sugerir al Presidente la formulación de reservas o declaraciones interpretativas.”⁴⁸

El artículo 86, fracción 14 enuncia: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

[...]

14. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.”⁴⁹

“El inciso 14, atributivo de la facultad presidencial de suscribir tratados, tuvo como fuente la doctrina de Hamilton, quien sostenía que ‘el conocimiento seguro y extenso de la política exterior, una firme y sistemática adhesión a las mismas miras, el secreto y la pronta expedición son incompatibles con la índole de un cuerpo variable y numeroso. La complicación misma de los asuntos, introduciendo la necesidad de la concurrencia de tantos cuerpos diferentes proporcionaría por sí misma una objeción sólida’ (El Federalista, No. 75), Alberdi, por su parte, recogió estas fuentes volcándolas en el artículo 85, inciso 16 de su proyecto, de donde fue tomado por ...(los) constituyentes. El Proyecto de Alberdi decía: ‘El Presidente concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.’”⁵⁰

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 516.

⁴⁹ Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 509.

⁵⁰ *Idem*.

Alberto Sève de Gastón, manifiesta que esta atribución presidencial no es ilimitada ya que el Presidente debe buscar en su política exterior, buenas relaciones; los tratados que suscriba deben ser congruentes con los principios de derecho público establecidos constitucionalmente, "... pero sí es exclusiva en el sentido de que sólo a él compete su manejo en el campo internacional ..."⁵¹

La enumeración de materias regulables mediante tratados, "... no debe entenderse como taxativa y en innumerables ejemplos la práctica se ha encargado de demostrarlo..."

Este país sudamericano ha firmado y ratificado convenciones sobre las siguientes materias: sanidad, previsión social, extradición, asistencia judicial, cuestiones procesales civiles y penales, etcétera.⁵²

Marcelo Delpuch y Ernesto De la Guardia, concluyen que: "... no existen limitaciones en razón de la materia para la celebración de tratados, salvo la orden constitucional prevista en el artículo 27."⁵³

Observan que el Presidente concluye y firma los tratados en la práctica. La palabra concluir fue utilizada por los constituyentes, como sinónimo de negociar. "No podría pensarse que el Presidente concluyera, en el sentido de expresar el consentimiento definitivo y luego 'firmara'... el hecho negociador precede indefectiblemente la firma de los tratados...". La atribución de concluir y firmar tratados es ejercida en forma privativa y excluyente, en cambio la facultad de aprobar tratados compete al Congreso.⁵⁴

Las facultades del Ejecutivo respecto de un tratado ya firmado pueden verse afectadas, entonces, en dos hipótesis: 1) si el Congreso entiende, por cualquier motivo, que no puede aprobarlo; o 2) si lo aprueba y el mismo no coincide con los principios de derecho público a que alude el artículo 27, en cuyo caso la Corte Suprema podría declararlo inconstitucional por imperio del artículo 100 de la Constitución Nacional.⁵⁵

La frase del inciso 14 del artículo 86 que expresa: "... y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de las buenas relaciones con las potencias extranjeras ... permite que el Presidente lleve adelante numerosas gestiones de carácter internacional que pueden ser de la más variada índole."⁵⁶

⁵¹ Alberto Sève de Gastón, *op. cit.*, pp. 17.

⁵² *Ibidem*, pp. 510.

⁵³ *Ibidem*, pp. 511.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 509.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 511-512.

Una práctica defectuosa ha hecho que muchas veces la aprobación se haya producido por decreto excluyendo así la intervención del Parlamento. Otras veces la ley aprobatoria hablaba de ratificación y no de aprobación, lo que también es erróneo porque la ratificación es figura de derecho internacional y no de derecho interno”.⁵⁷

El artículo 107 dispone: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; ...”.⁵⁸

Los autores referidos comentan: “Las provincias pueden celebrar entre sí convenios de derecho interno de carácter interestatal con conocimiento del Congreso, los cuales desde el punto de vista formal pueden ser semejantes a los tratados internacionales...”.⁵⁹

En relación al artículo 107, el Proyecto de Alberdi legislaba la materia en su artículo 104 de esta manera: “... las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración, de justicia, de interés económico y trabajos de utilidad común, con aprobación del Congreso general.” Alberdi fundamentaba dicha exigencia señalando que la misma “... serviría para evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses deferidos a la Confederación y se destruyera el equilibrio de los pueblos del Estado”. No obstante que los constituyentes adoptaron íntegramente el artículo tal como lo había proyectado Alberdi, sustituyeron la aprobación por el simple conocimiento del Congreso.⁶⁰

El artículo 108 expresa: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político...”⁶¹

La República Argentina es un Estado Federal. “Como resultado del principio prescripto en el artículo 27 las provincias carecen de facultades para ejercer atribuciones en el orden internacional. Estas facultades están, así como otras, expresamente vedadas a las provincias por tratarse de poderes delegados al Gobierno Central según surge del artículo 108...”⁶²

En relación al tema de las ratificaciones irregulares Alberto Sève de Gastón considera que: “... la cuestión de saber si estos órganos han actuado en conformidad o en violación de las limitaciones constitucionales no interesa más que el De-

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 517.

⁵⁸ Constitución argentina.

⁵⁹ Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 508.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Alberto Sève de Gastón, *op. cit.*, pp. 16.

⁶² Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, *op. cit.*, pp. 507.

recho interno. Es el Estado quien debe aplicar las sanciones contra sus propios órganos responsables de esta violación." Y agrega que esto es lo que persigue el Código Penal en su artículo 225.⁶³

El autor realiza un análisis y clasificación de los tratados concluidos por la Argentina durante el periodo comprendido de 1946 a 1962. Nos indica a este respecto que hay un grupo de tratados no sometidos a algún tipo de aprobación parlamentaria, o conscientemente se la evitó. Dentro de esta especie, hay dos tipos: tratados propiamente dichos e intercambios de notas. Estas últimas son de dos clases: constituyen un verdadero tratado autónomo, o sólo complementan, amplían, prorrogan o ponen término a otro tratado.

Continúa explicando el autor que los tratados que no contemplan ratificación pueden ser tratados ejecutivos propiamente dichos o intercambios de notas.⁶⁴

Clasifica por materias a los tratados ejecutivos, a saber:

- De asistencia militar.
- De cooperación técnica (verbigracia, utilización de energía atómica).
- De comercio y pagos.
- Financiero (verbigracia, contratos de empréstito, de consolidación de deudas).
- Sanidad animal.
- Servicio militar.
- Político (verbigracia, un acuerdo para la reglamentación de los diferendos resultantes de las disposiciones del Artículo 15, al del Tratado de Paz, en el Japón).

Los intercambios de notas pueden ser autónomos, porque involucran un compromiso original, o derivados.

Los autónomos versan sobre las siguientes materias: asistencia militar, comercio y pagos, donaciones, exención impositiva, financiero.

Las materias objeto de los intercambios de notas derivados son: de asistencia militar, de comercio y pagos, cooperación técnica, transporte aéreo.

También existen tratados que contemplan ratificación, pero que la soslayan. Es decir, que establecen la necesidad de ratificar, pero de su articulado se desprende que la falta de tal acto no impide su entrada en vigor.⁶⁵

El autor concluye que en algunos casos el Poder Ejecutivo dió la participación debida al Congreso Nacional y en otros, lo ignoró. Durante el mencionado periodo (de 1946 a 1962) se comprueba la existencia de tratados que sí cumplieron con las

⁶³ *Op. cit.*, pp. 30.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 39.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 46.

normas constitucionales, otros que no y muchos intercambios de notas; en ambos casos “por su importancia y contenido deberían estar sometidos al control político del Congreso”.⁶⁶

En cuanto a la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, los internacionalistas Ernesto De la Guardia y Marcelo Delpech, explican lo siguiente:⁶⁷

“Los convenios internacionales son firmados personalmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto o por los funcionarios del Servicio Exterior”.

De conformidad con la doctrina, son actos de gobierno; debido a que no son sometidos al contralor judicial de constitucionalidad: el acto de reconocimiento de un nuevo Estado o gobierno, de creación o supresión de una embajada, representación diplomática o consular, ruptura o suspensión de relaciones diplomáticas, declaración de neutralidad, etcétera.

La competencia de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en materia de tratados internacionales, está regulada por la Ley respectiva número 18, 416, cuyo artículo 15, inciso 3 expresa: “Promover y/o intervenir en la concentración de tratados, acuerdos y convenios internacionales en que sea parte la Nación Argentina.”

Es acertada esta redacción que obliga al Ministerio para intervenir en todo tipo de acuerdo internacional “... pues una práctica viciosa ha generalizado la firma de convenios por parte de otras dependencias del Estado, de los cuales no se ponían en conocimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores, sumando a la irregularidad de su trámite errores de orden formal”.

En relación a los acuerdos administrativos, a través de una circular, se solicita su comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para que éste intervenga en la esfera de sus funciones.

Por lo antes expuesto, resulta que en Argentina se han suscrito instrumentos internacionales semejantes a los llamados acuerdos intrinstitucionales por la legislación mexicana, que tampoco cumplen con las disposiciones constitucionales aplicables. Por sus repercusiones, se han emitido disposiciones que obligan a los organismos públicos que los suscriben, a comunicar a la Cancillería los acuerdos que se pretendan celebrar.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Op. cit.*, pp. 512-513.

CONCLUSIONES

1. En la Constitución mexicana no están previstos los acuerdos interinstitucionales y la legislación secundaria no debe exceder a las normas jurídicas de mayor jerarquía

2. La terminología referente a los tratados internacionales es diversa en Constituciones anteriores de nuestro país y tampoco aparecen los acuerdos interinstitucionales.

3. La denominación “convenciones diplomáticas” fue agregada al artículo 72, fracción XIII, de la Constitución de 1857, a solicitud de don Francisco Zarco para impedir que hubiese compromisos internacionales asumidos por México que no llevasen previamente la aprobación del Congreso.

4. Es punto coincidente en las Constituciones precedentes, frente a la actual Constitución que la celebración de tratados se ha encomendado al Poder Ejecutivo, mientras que la aprobación de los tratados se ha señalado como misión del Poder Legislativo.

5. Al surgir México como país independiente estuvo en aptitud de celebrar tratados internacionales con otros países, de tal manera que nuestro país inicia tratados internacionales con otros países a partir del 27 de septiembre de 1821.

6. En 1823 se celebró un convenio con Colombia, firmado en cumplimiento de los artículos 4º y 5º del Tratado de la Unión, Liga y Confederación, firmado en la Ciudad de México el 3 de octubre de 1823. De 1843 a 1854 se celebraron diversos tratados que no contaron con la aprobación parlamentaria. Por desgracia, se refieren al pago de indemnizaciones a extranjeros y al territorio nacional. Esos tratados equivalían a los acuerdos interinstitucionales, no autorizados por las Constituciones vigentes en su época.

7. Fácticamente, a pesar de la claridad de las normas constitucionales que establecieron el requisito de aprobación de tratados por el Congreso, o por el Senado, se celebraron compromisos hacia el exterior sin cumplir con los requisitos constitucionales.

8. Las leyes de organización administrativa anteriores a la vigente, facultaron a dependencias gubernamentales diversas para gestionar celebración de convenios internacionales, pero esas disposiciones no pretendieron que se prescindiese del requisito referente a la aprobación de tratados internacionales.

9. En las reglas administrativas referentes a dependencias estatales de la Administración Pública Federal no se facultó para que celebrasen los llamados hoy acuerdos interinstitucionales.

10. En la preparación de tratados internacionales, de acuerdo con la legislación secundaria, puede intervenir el Secretario de Relaciones Exteriores, así como agentes diplomáticos y delegados a conferencias internacionales, pero esa intervención no significa que posteriormente no se cumpla con el requisito de aprobación del Senado.

11. La secretaría especializada en todo lo relativo a tratados internacionales es la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de su titular y del personal perteneciente a ese ministerio. La intervención de dicha secretaría está regulada por los diversos preceptos de la Ley del Servicio Exterior y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

12. El Estado es el sujeto de Derecho Internacional por excelencia y está dotado de personalidad jurídica. Goza del *jus ad tractatum*, es decir, de la capacidad para celebrar tratados internacionales con otros sujetos de la comunidad internacional.

13. La Constitución mexicana no solamente no permite que los Estados de la Federación celebren tratados internacionales, por el contrario, lo prohíbe.

14. Los doctrinarios han llamado a los acuerdos interinstitucionales: *tratados celebrados en forma simplificada*. Sabido es que los tratados tienen denominaciones diversas.

15. La diferencia fundamental entre el tratado y el acuerdo interinstitucional no está en el contenido de uno u otro, sino en que los acuerdos interinstitucionales carecen de la aprobación del órgano legislativo.

16. En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al acuerdo interinstitucional le corresponde la calidad de un verdadero tratado, por lo que su incumplimiento podría engendrar responsabilidad internacional con todas sus consecuencias.

17. Conforme al orden jurídico mexicano de nivel constitucional, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal no están autorizadas para actuar en el exterior y contraer compromisos internacionales.

18. Los organismos públicos locales y municipales, centralizados o descentralizados, indebidamente está autorizados por la Ley sobre Celebración de Tratados para celebrar compromisos internacionales bajo el nombre de acuerdos interinstitucionales.

19. La intervención de servidores públicos federales, locales o municipales en los acuerdos interinstitucionales es inconveniente, pues no están capacitados para intervenir en las delicadas negociaciones internacionales.

20. La doctrina mexicana en Derecho Internacional coincide en considerar inconstitucionales los denominados acuerdos interinstitucionales. Por ello, muestran profunda preocupación ya que constituyen un riesgo.

21. Desde un punto de vista material los acuerdos interinstitucionales son contrarios a la Constitución cuando su contenido transgrede una norma contenida en nuestra Carta Magna.

22. Desde un punto de vista formal son anticonstitucionales los acuerdos interinstitucionales porque contravienen los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, 117, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

23. Varias secretarías de Estado pueden intervenir, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la preparación de tratados internacionales, pero se trata de auxiliares del Presidente de la República, quien es el único facultado para representar a México en la celebración de tratados internacionales.

24. El artículo 12 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que el consentimiento del Estado se manifiesta mediante su firma y no se pueden invocar normas de derecho interno para dejar de cumplir con las obligaciones contraídas.

25. Los legisladores que aprobaron la Ley sobre Celebración de Tratados no previeron los riesgos que el país corre por permitir la violación de varios preceptos de la Constitución y la posibilidad de que puedan contraerse compromisos que no convengan al país, además de la responsabilidad que puede suscitarse cuando no se cumplan los acuerdos interinstitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

I. OBRAS GENERALES

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. 10a. ed., Edit. Porrúa, México 1991.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *La Diplomacia y el Comercio Internacional*. Edit. Porrúa, México, 1980.
- , *Primer Curso de Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993.
- BERNAL, Carlos. “Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional”, en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 12, México, 1980.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8a. ed., Edit. Porrúa, México, 1991.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LII Legislatura. *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Tomo II, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1985.
- , *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Antecedentes y Evolución de los Artículos 1º al 15 Constitucionales. Tomo III, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1949.
- , L Legislatura. *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Antecedentes y Evolución de los Artículos 28 a 53 Constitucionales. Tomo V, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1978.
- , XLVI Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Antecedentes y Evolución de los artículos 76 a 102 Constitucionales. Tomo VII, México, 1967.

- , XLVI Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII, México, 1967.
- CANCHOLA CASTRO, Antonio. "Nueva tendencia de la personalidad internacional: hacia unos sujetos nuevos, hacia unos sujetos reales", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año XXIII, número 68, mayo-agosto, Edit. UNAM, México, 1990.
- DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena*. S/ed., Edit. La Ley, Argentina, 1970.
- D'ESTÉFANO PISANI, Miguel A. *Derecho de Tratados*. Cuadernos H. Ciencias Jurídicas, s.p.i.
- DÍAZ CISNEROS, César. *Derecho Internacional Público*. Tomo I, 2a. ed., Edit. Tipográfica Argentina, Argentina, 1966.
- DÍAZ, Luis Miguel. *Historia de las Relaciones Internacionales*. Edit. Porrúa, México, 1983.
- ESCALANTE, Daniel. "La Constitución de 1857 y los Tratados Internacionales", en *El Foro*, cuarta época, números 20-21, enero-junio, México, 1958.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 29a. ed., Edit. Porrúa, México, 1990.
- FENWICK, Charles G. *Derecho Internacional*. Tr. esp. María Eugenia I. de Fischman. s/ed, Edit. Bibliográfica Omeba, Argentina, 1963.
- , "Proposed Limitations upon Executive Agreements", en *The American Journal of International Law*. Volumen 47, número 2, abril, Inglaterra-Estados Unidos, 1953.
- GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Temas Selectos de Derecho Internacional*. Edit. UNAM, México, 1986.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*, 6a. ed., Edit. Porrúa, México, 1987.
- GUERRERO, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1993.
- HUESA VINAIXA, Rosario. "Algunas consideraciones sobre el Convenio de Viena de 1986 sobre Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales", en *Revista Española de Derecho Internacional*. Volumen XLI, número 1, enero-junio, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, 1989.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Edit. UNAM, México, 1985.
- JIMÉNEZ ARÉCHAGA, Eduardo. *Curso de Tratados Internacionales*. (Apuntes), México, 1970.
- KELSEN, Hans. *Principios de Derecho Internacional Público*. Tr. esp. Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida, Edit. El Ateneo, Argentina, 1961.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo. “La Constitución Política Mexicana y los Tratados”, en *Lex*, números 75-76, septiembre-octubre, PEMEX, México, 1994.
- MEDINA MORA, Raúl. “El Artículo 133 Constitucional y la relación entre el Derecho Interno y los Tratados Internacionales”, en *Lex*, números 71-72, mayo-junio, PEMEX, México, 1994.
- MITROVIC, Tomislav. “Situación Jurídica de Organizaciones Internacionales. Convención de Viena sobre el Derecho Contractual de Estados y Organizaciones Internacionales o Entidades Intergubernamentales”, en *Política Internacional*, número 879, Yugoslavia, 1986.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Manual de Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Edit. Temis, Colombia, 1986.
- NORIEGA ELÍO, Cecilia. *El Constituyente de 1842*. Edit. UNAM, México, 1986.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge. *Tratados: legislación y práctica en México*. 2a. ed., Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986.
- REMIRO BROTONS, Antonio. *Derecho Internacional Público. Derecho de los Tratados*. Tomo II, Edit. Tecnos, España, 1987.
- ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*. 2a. ed., Ediciones Ariel, España, 1961.
- SALGADO SALGADO, Eusebio. “La interpretación, publicación e implementación de los Tratados”, en *Lex*, números 89-90, noviembre-diciembre, PEMEX, México, 1995.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 14a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993.
- SECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA BARRA DE ABOGADOS. “Los Tratados y el Derecho Constitucional Mexicano”, en *El Foro*, segunda época, tomo V, número 2, México, 1948.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Ley de Tratados*. Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992.

- SENADO DE LA REPÚBLICA. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*. Tomo I, México, 1972.
- , tomo II, México, 1972.
- , tomo XXVII, México, 1986.
- SEPÚLVEDA, César. *Derecho Internacional*. 12a. ed., Edit. Porrúa, México, 1981.
- , *La Constitución y las Relaciones Exteriores de México*. Jornadas de homenaje a la Constitución Mexicana de 1917 en su sexuagésimo aniversario, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1977.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Primer Curso. 14a. ed., Edit. Porrúa, México, 1996.
- SÉVE DE GASTON, Alberto. *Los Tratados Ejecutivos en la República de Argentina. Análisis Tridimensional*, Ediciones Depalma, Argentina, 1970.
- SIERRA, Manuel J. *Tratado de Derecho Internacional Público*. 4a. ed., Edit. Porrúa, México, 1963
- SPINDLER, John F. "Executive Agreements and the Proposed Constitutional Amendments to the Treaty Power", en *Michigan Law Review*, volumen 51, número 8, Estados Unidos, 1953.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*. 18a. ed. Edit. Porrúa, México, 1994.
- URSÚA, Francisco A. *Derecho Internacional Público*. Edit. Cultura, México, 1938.
- VALDÉS VILLARREAL, Mauricio. "Comentarios a una reforma del artículo 133 Constitucional", en *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo XV, número 89, México, 1945.

2. DICCIONARIOS

- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo II, Edit. Helista, Argentina, 1986.
- DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 15a. ed., Edit. Porrúa, México, 1988.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 4a. ed., Edit. Porrúa, México, 1991.

PLANO, Jack C. y OLTON, Roy. *Diccionario de Relaciones Internacionales*. Tr. esp., José Meza Nieto, Edit. Limusa, México, 1985.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo I, 20a. ed., Edit. Espasa-Calpe, España, 1984.

———, *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo II, 20a. ed., Edit. Espasa-Calpe, España, 1984.

3. LEGISLACIÓN CONSULTADA

a) *Códigos y Constituciones*

Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal de 30 de agosto de 1928.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal de 13 de agosto de 1931.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

b) *Legislación en materia de tratados internacionales*

Ley sobre Celebración de Tratados de 21 de diciembre de 1991.

c) *Legislación administrativa*

Decreto de Ley que reforma la de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1940, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1940.

Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 29 de diciembre de 1974, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974.

Decreto por el que se reforman los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de octubre de 1995, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 1995.

Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1935.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946.

Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1º de enero de 1947.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Entidades Paraestatales de 26 de abril de 1986.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 9 de diciembre de 1986.

d) Legislación Laboral

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado A del artículo 123 Constitucional de 27 de diciembre de 1963.

e) Legislación relativa al Servicio Exterior

Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos, de 25 de enero de 1934.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 23 de diciembre de 1966.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 30 de diciembre de 1981.

Ley del Servicio Exterior Mexicano de 16 de diciembre de 1993.