

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU  
IMPACTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA, A.P.

P R E S E N T A  
**MOISES CRUZ GAYOSSO**



ASESOR: LIC. EDUARDO LUIS FEHER TRENSCHINER

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

ABRIL 2002

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**Para Mark S. Grasso:**

*Todo lo de los sentimientos,  
todo lo de andar buscando y reflexionando,  
toda una vida de sentir, buscar y reflexionar,  
se conjuntaron en ese momento.*

*En un mundo de ambigüedad,  
esta clase de certeza viene sólo una vez,  
y nunca más, por muchas vidas que uno viva.*

***Agradecimientos:***

***A mi madre, Trinidad Gayosso  
y hermanos y hermanas  
por su cariño y comprensión.***

***A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
por todo su apoyo y confianza para que  
concluyera este nuevo proyecto.***

***Al Ing. Carlos Slim Helú por su apoyo  
a través de la Fundación TELMEX, y exhortarlo para  
que su compromiso social con México sea mayor.***

# Í N D I C E

Introducción .....	I
--------------------	---

## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS Y REFERENCIAS FUNDAMENTALES

1.1 Estado .....	1
1.2 Gobierno .....	8
1.3 Administración Pública .....	14
1.4 Soberanía .....	20
1.5 Política Exterior .....	28
1.6 Tratado Internacional .....	31
1.7 Acuerdo Interinstitucional .....	33

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

2.1 Antecedentes Históricos .....	35
2.2 La Carta de las Naciones Unidas .....	43
2.3 El Derecho Convencional o de los Tratados .....	47
2.4 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados .....	53
2.5 Organismos Internacionales encargados de la Codificación .....	78

### CAPÍTULO III

#### PRINCIPIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN EN LA MATERIA CONFORME AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

3.1 Antecedentes Históricos .....	85
3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	96
3.3 Ley sobre Celebración de Tratados .....	101
3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	109
3.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	112
3.6 Práctica Nacional .....	116

### CAPÍTULO IV

#### EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA ADMINISTRACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1 Antecedentes Históricos .....	120
4.2 Naturaleza Jurídica y Legislación Aplicable .....	127
4.3 Misión y Atribuciones .....	129
4.4 Estructura Orgánica y Funciones .....	131
4.5 El Servicio Exterior Mexicano .....	143
Conclusiones .....	146
Bibliografía .....	152

## INTRODUCCIÓN

Hoy, el Derecho Internacional, antes *lus Gentium*, ha desbordado sus antiguas fronteras que lo limitaban al marco de las relaciones interestatales. Son tantos los temas que abarca en la actualidad que es difícil imaginar que pueda haber alguna actividad que escape a su radio de acción. Su importancia es indiscutible no sólo en el ámbito de las Relaciones Internacionales, sino también para los órganos que conforman los tres poderes del Estado -en lo referente al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública- y toda vez que, en gran medida, el Derecho Internacional tiene efectos en el Derecho Interno de los Estados, también es de interés para toda la colectividad humana.

El comercio, la cultura, la educación, la salud, los conflictos armados, la paz, los Derechos Humanos, por citar algunos de los muchos aspectos que abarca, justifican su estudio y su difusión. No obstante, en casi todas las naciones existe un desconocimiento muy generalizado de las normas y los Tratados Internacionales que firman sus respectivos países, y que los comprometen ante la comunidad internacional.

Por otro lado, las funciones primordiales del Estado se ha encaminado a patentizar su capacidad de autodeterminación ante otros Estados, a desarrollar las fuerzas económicas, políticas, culturales y sociales, garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación, y a ejercitar la justicia para asegurar el Derecho. La función interior, finalmente, desarrolla los elementos constitutivos de la sociedad y crea las condiciones para su desenvolvimiento.

Para hacer más clara su autodeterminación frente a otros Estados, un Estado actúa a través de la Administración de lo Exterior y lo hace en diferentes

sentidos: para defender la autodeterminación de la defensa, para nutirla económicamente (la administración de la hacienda) y para asegurar la convivencia social (la administración de la justicia).

La Administración de lo Exterior es, por principio, una función inherente al Estado, así como el modo de relacionarse políticamente con otros Estados y la forma como arreglar intercambios políticos, sociales, culturales y económicos con ellos.

La relación e interdependencia entre Estados propició la generación de Tratados Internacionales, que definen de manera clara las funciones de la Administración Pública frente a las administraciones de otros Estados de la comunidad internacional.

Es por ello, que la Administración de lo Exterior fue debidamente definida desde la primera mitad del siglo XIX, cuando se juzgaba que el mejoramiento y conservación de la sociedad sólo era posible si la Administración Pública hacía respetar al país en el exterior.

El respeto irrestricto a los compromisos adoptados por los Estados, plasmados en los Convenios Internacionales, es indispensable para el mantenimiento de la paz entre ellos. La relación internacional debe, en consecuencia, discurrir dentro de estos lineamientos.

A partir de la década de los ochenta se producen cambios estructurales de importancia en la mayor parte de los países, cambios de espectro amplio, identificados de manera genérica como procesos de reforma del Estado. De la misma manera, los gobiernos y sus aparatos administrativos se han visto sometidos a ajustes para responder tanto a las exigencias de orden interno, pero también a compromisos derivados de un contexto internacional más interactivo.

La Administración Pública mexicana no ha sido de ninguna manera una excepción. Se ha visto sometida a cambios y reformas, buscando modernizarse con el propósito de poder dar mejores respuestas a las crecientes demandas de la sociedad y proporcionar servicios públicos, no sólo de calidad en un esquema regido esencialmente por el criterio de la equidad. Existe la convicción compartida por muchos sectores de la sociedad mexicana de que una Administración Pública eficiente e imparcial, sin duda, contribuye a fortalecer la legitimidad del Estado, tanto interna como externamente.

La Administración Pública no puede quedarse a la zaga de las veloces y profundas transformaciones globales mundiales en la producción, el comercio, las finanzas, el avance científico-tecnológico y la cultura; de hecho ha adquirido un ritmo de desempeño cada vez más rápido en todos los ordenes, modificando decisiones, actuaciones y, sobre todo, formas para enfrentar problemas. Sus esquemas de trabajo se vuelven más complejos y sus estructuras son revisadas y adecuadas periódicamente en función de las necesidades del momento, orientándose preferentemente a satisfacer demandas y prestar mejores servicios, con una visión centrada en los resultados. Ya no se acude como en el pasado, a la creación indiscriminada de unidades administrativas que dieron como resultado un Estado obeso conduciéndolo a la ineficacia administrativa.

La experiencia en otros países ha demostrado que para lograr los resultados esperados del cambio, es necesario no sólo introducir y generar nuevas técnicas para el aparato público sino generar una transformación de largo alcance y profundidad, sobre todo en escenarios de alternancia democrática y cambio de gobierno, que en el caso mexicano se conocen ya en diversos ámbitos; un cambio en la cultura político-administrativa que rige nuestro sistema actual. Se tiene que pensar en formas novedosas que contribuyan a profesionalizar la función pública, pero sobre todo a dotarla de certidumbre jurídica; estos es, institucionalizar un servicio público de carrera.

La cooperación internacional es un instrumento fundamental de la Política Exterior de México y un mecanismo de acción por cuyo medio se promueven, multiplican, fortalecen y dinamizan los intercambios del país con el resto del mundo destinados a propiciar el desarrollo social. La trascendencia de esta afirmación se hace evidente al constatar que la cooperación internacional aparece consagrada como uno de los principios normativos que, según el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo habrá de observar en la conducción de la Política Exterior.

Por otra parte y en consecuencia de lo anterior, en el orden nacional el cambio tampoco ha sido menor. A la transformación del modelo de crecimiento económico del país, que implicó el progresivo abandono de esquemas proteccionistas y la decidida adopción de prácticas de liberación del comercio y la inversión, se ha sumado una reforma política en proceso cuyos primeros resultados permiten apreciar un avance significativo en la vida democrática de México. Estos hechos han implicado una mayor actividad y participación de los diversos actores sociales y su vinculación con fenómenos transnacionales, generando una situación que ejerce presiones y exigencias inéditas para la Administración Pública.

De esta manera, el nuevo entorno mundial y el nivel de las actuales demandas nacionales se conjugan para modificar las bases sobre las que se planifica y se instrumenta el conjunto de la Política Exterior de México. Asimismo impulsan al Estado mexicano a tomar medidas que, sin alejarse de sus tradicionales principios de conducta internacional, permiten incorporar al país a la dinámica de los procesos globales.

Lo anterior ha significado el diseño de estrategias y la estructuración de mecanismos de acción, cuya puesta en marcha hace posible la promoción de los intereses nacionales teniendo como premisas la defensa de la soberanía, el ejercicio de la autodeterminación, la reafirmación de la identidad plural de los

mexicanos, el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la nueva correlación de fuerzas a nivel internacional y la prevención de los riesgos que representa la participación ineludible del país en la política y la economía mundiales.

Esta perspectiva ha influido de manera particular en la cooperación internacional que tiende a jugar un papel cada vez más destacado como catalizador de las relaciones internacionales del país, pues involucra una amplia gama de contenidos políticos y técnicos que comprometen a numerosos actores nacionales e internacionales que se desempeñan tanto en el plano doméstico como en el externo.

El presente trabajo de investigación esta dividido en cuatro capítulos: en el primero hacemos una referencia a los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Soberanía, Política Exterior, Tratado Internacional y Acuerdo Interinstitucional para conocer con exactitud las definiciones, y no confundir algunos de estos términos; en el segundo y tercer capítulos se revisa la normatividad de los Tratados Internacionales a la luz del Derecho Internacional y el Sistema Jurídico Mexicano para ver los alcances y limitaciones en ambos ordenamientos; y finalmente en el cuarto capítulo se describen las funciones y atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación a la administración y coordinación de los Tratados Internacionales entre las dependencias y entidades de la Administración Pública en nuestro país.

## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS Y REFERENCIAS FUNDAMENTALES

**E**ste capítulo tiene como objetivo hacer una interpretación y explicación de los principales conceptos y definiciones que nos servirán de apoyo para entender a los Tratados Internacionales y su impacto en la Administración Pública. Esto nos remite a un amplio número de trabajos e investigaciones, sin embargo, no se trata de hacer una revisión exhaustiva, sino más bien, indicar las características de éstos conceptos e identificar una base de referencia para nuestro trabajo.

Evidentemente, estas acotaciones son de orden analítico ya que el Estado, Gobierno, Administración Pública, Soberanía, Política Exterior, Tratado Internacional y Acuerdo Interinstitucional mantienen una interrelación permanente en los sistemas jurídicos nacional e internacional; no obstante, esta descripción nos permitirá sustentar nuestros supuestos de investigación.

#### **1.1 Estado**

Cuando se trata de precisar el significado de la palabra Estado, se tropieza con una realidad tornadiza, multifacética. El historiador, el economista, el político y el jurista lo definen desde sus respectivas disciplinas. Desde el punto de vista histórico se estudia la evolución del concepto entre los diversos pueblos que se registran en el devenir humano. Cuando se contempla al Estado como el vigilante, el regulador y casi el creador de la riqueza social, se está situando en el ángulo económico. Cabe también considerar al Estado desde el punto de las reglas teóricas y prácticas del mejor gobierno, y entonces se tratará de un concepto político. Por su parte, al jurista se le presenta la realidad del Estado como las

reglas de derecho a las que están sometidos la actividad estatal y los medios jurídicos disponibles para lograr la obediencia de los gobernados por la vía coactiva.

“Una teoría del Estado basada en cualquier exclusivismo, es falso por unilateral. Se trata de una ciencia mixta, mezcla de política y de derecho y de algunas otras ciencias accesorias (economía, historia, sociología...). Esto no autoriza, por supuesto, a reducir la Teoría del Estado a un Derecho Político, cuyo estudio no sobrepasa el conocimiento de los principios jurídicos de organización y funcionamiento de uno o varios Estados.”<sup>1</sup>

Y ya situados en el terreno de la Teoría del Estado, podemos decir que para llegar a una concepción verdadera del Estado, no tomaremos los derroteros de la historia —en otro plano muy legítimos y necesarios— porque nos llevarían a otras regiones en las cuales no se presentaría la esencia misma de todo Estado. Podemos también descartar a la economía desde el momento en que el Estado no es una realidad económica. Cosa diferente es que el Estado tenga relaciones con la economía.

“El Estado esta caracterizado esencialmente por la *ordenación jurídica y política de la sociedad*, el Estado constituye el régimen de coexistencia humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre y representa la primera forma propiamente política de organización social, en la que el poder se institucionaliza y tiende a volverse impersonal.”<sup>2</sup> La horda, el clan, la tribu y la confederación de tribus son formas pre-políticas en las que la fuerza es el factor que pone orden en la sociedad, con ayuda de invocaciones supersticiosas a la divinidad. No existe en ellas ese grado superior de organización de la autoridad pública que se ha dado en llamar institucionalización del poder y que es atributo propio y diferenciado del Estado.

---

<sup>1</sup> Fernández Del Valle, Agustín Basave, *Teoría del Estado. Fundamentos de Filosofía Política*, 7ª ed., Editorial Jus, México, 1985, pp. 120-121.

<sup>2</sup> Borja, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, FCE, 20ª ed., México, 1991, p. 29.

Etimológicamente la palabra Estado (*Status*) significa situación. Ante la vaguedad como ésta, nadie podría quedar satisfecho. La expresión latina *status re publica* ya es, por su segunda palabra, más significativa; sobre todo desde que la introdujo Maquiavelo<sup>3</sup> en el ámbito político.

Es indiscutible que la palabra Estado se impuso por la difusión y el prestigio del *Príncipe* de Maquiavelo. Como se sabe, la obra comienza con las siguientes palabras: "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados".<sup>4</sup>

Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo. Minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de Estado, en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *Status* de situación a Estado en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica de *status res publica*. El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente.

Ciertamente, con el autor de *El Príncipe* el término Estado sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.

Estos renglones también son importantes para la historia del pensamiento político porque introducen la palabra, destinada a tener gran éxito, Estado, para indicar lo que "los griegos llamaron *polis*, los romanos designaban al conjunto de las instituciones políticas de Roma como *civitas* y *res publica*, y Jean Bodin, medio siglo después que Maquiavelo, llamará *republicque*".<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Fernández Del Valle, Agustín Basave, *Op. cit.*, p. 120.

<sup>4</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, 15ª reimpresión, traducción de Miguel Angel Granada, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 37.

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, *la Teoría de las formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, traducción de José F., Fernández Santillán, Colección Política y Derecho, 2ª ed., FCE, México, 2001, p. 64.

El largo camino se demuestra por el hecho de que, todavía a finales del siglo XVI, Juan Bodino intitulara su trabajo político *Los Seis Libros de la República*,<sup>6</sup> dedicado a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas en sentido restringido, y que en el siglo XVII Hobbes usará preponderantemente los términos *civitas* en las obras latinas y *commonwealth* en las obras inglesas en todas las acepciones en las cuales hoy se usa Estado.

"El Estado es una categoría compleja; sin embargo, podemos acercarnos a ella tomando como base su carácter político, en contraste al carácter civil de la sociedad".<sup>7</sup> La teoría de la división del Estado y la sociedad ya se encuentra en Bodino y Hobbes y, del mismo modo, es elaborada a profundidad por Rousseau y, después, aún más, por Hegel. De hecho, en el modo de producción capitalista es difícil entender la naturaleza del Estado sin comprender la sociedad, como también comprender la sociedad sin entender al Estado, por lo que el estudio del carácter civil y el carácter político de una y del otro es de una gran utilidad teórica.

Carlos Marx<sup>8</sup> afirmaba que el Estado capitalista avanzado es el que más ha progresado en su carácter político, esto es, que cuando más progresiva es la naturaleza política del Estado más avanzado, históricamente, es el propio Estado; pero, para progresar políticamente, el Estado debe separarse de la sociedad y abolir toda concepción religiosa oficial. El Estado moderno es un Estado político, pero también un Estado secular. Entre más avanzado es el Estado, más clara y nítida es su autonomía y distinción con respecto de la sociedad.

Se ha dicho arriba que el Estado nace para atenuar conflictos de clase y mantener unida a la sociedad. Esto quiere decir que el Estado como atenuador del antagonismo social y unificador del conjunto social, es algo externo y diferente a la sociedad ya que existe en la medida en que existen esos problemas, sin solución

---

<sup>6</sup> Los estudios administrativos de Bodino se encuentran en su obra *Los Seis Libros de la República*, publicado en la Revista de Administración Pública del INAP, México, 1979, Números 41, 42, 43 y 44.

<sup>7</sup> Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Absolutista*, Fontamara, Barcelona, 1981, p. 262.

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto, *Op. cit.*, pp. 168-181.

en el seno de la sociedad. Por tanto, puede afirmarse, con Marx que el Estado es, desde el punto de vista político, la organización de la sociedad, esto es, no es posible concebir una sociedad incapaz de ordenarse por sí misma, incapaz de superar sus divisiones y conflictos.

"Desde que los juristas se adueñaron del problema del Estado, este es definido mediante los tres elementos constitutivos: pueblo, territorio y soberanía (concepto jurídico por excelencia, elaborado por los juristas y aceptado universalmente por los escritores de derecho público)".<sup>9</sup>

Para citar algunas definiciones conocidas y respetadas nos referiremos a George Jellinek que define al Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario".<sup>10</sup>

"El Estado es una sociedad humana, asentada en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."<sup>11</sup>

En la reducción rigurosa que Hans Kelsen<sup>12</sup> hace del Estado a "ordenamiento jurídico, el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho (o sea normas vinculantes) en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz (legitimidad y eficacia se reclaman

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, 7ª reimpression, traducción de José Fernández Santillán, Breviarios del FCE 487, México, 1999, p. 128.

<sup>10</sup> Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Colección Política y Derecho, FCE, México, 2000, p. 196.

<sup>11</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, 28ª ed., México, 1996, p. 198.

mutuamente). El territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. El pueblo se vuelve el límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales, para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado". Definiciones de este tipo prescinden completamente del fin o de los fines del Estado.

Podemos señalar por otro lado que se habla de una serie de clasificaciones del Estado, entre las que sobresalen las siguientes:<sup>13</sup>

El *Estado Simple o Unitario* se caracteriza porque el gobierno único representa el poder estatal en el orden interno y externo. El sistema unitario permite que el Estado tenga o no tenga colonias. Lo fundamental es que exista un centro único de irradiación política o gubernamental. Es decir, es aquel en el que la soberanía se ejercita directamente sobre un mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio.

El *Estado Compuesto* puede realizarse en la Unión Personal, en la Unión Real, en la Confederación y en la Federación. Es decir, es aquel que es formado por la unión de dos o más Estados, es el que se encuentra constituido por otros Estados o que comprende dentro de sí, como elementos constitutivos diversas entidades políticas menores.

La *Unión Personal* tiene un mismo Jefe de Estado pero autonomía completa en el orden internacional y organización propia del orden interno de cada uno de los Estados que la componen. Es decir, cuando un Estado ofrece la corona a un rey que ya lo es de otro.

---

<sup>12</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, traducción de Roberto Vernengo, 11ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 87.

<sup>13</sup> Fernández Del Valle, Agustín Basave, *Op. cit.*, pp. 161-162.

La *Unión Real* se integra con dos o más Estados que constituyen una única persona internacional y que se unen a perpetuidad por un acuerdo bajo la misma autoridad. Se conserva la autonomía interna, pero se pierde exteriormente la independencia. Es decir, ésta tiene lugar cuando dos o más Estados monárquicos tiene un solo rey, y por esta circunstancia, en virtud de un tratado, crean órganos comunes de gobierno.

La *Confederación*<sup>14</sup> es una liga o asociación permanente de Estados soberanos unidos por un pacto o contrato que tiende a su defensa y beneficio. En rigor, la Confederación no es un Estado, sino una asociación internacional de Estados. Cada uno de ellos conserva su soberanía, sus leyes, sus tribunales, sus funcionarios propios.

Esta modalidad surge, generalmente por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes confederadas. No hay pues, en esta función estatal un super-Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros. Solamente quedan unidos los Estados por los términos del pacto Confederado; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional. Únicamente sufren restricciones en aquello que se encuentra previsto por el pacto.

El *Estado Federal* puede formarse por un proceso de descentralización o por la reunión de Estados más o menos independientes que al formar un solo Estado se reservan una autonomía relativa.

Las características del Estado Federal son las siguientes:<sup>15</sup>

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.

---

<sup>14</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Op. cit.*, p. 471.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 471.

- 2) Una población, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local.
- 3) Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- 4) La personalidad del Estado Federal es única.

Podemos concluir que todas las definiciones modernas, contienen tres elementos clave: pueblo, territorio y gobierno. En el fondo, cualquier nueva definición del Estado no es más que una nueva interpretación de estos tres elementos, aun en el nacimiento de nuevas concepciones estatales como es el caso de la Unión Europea.

## **1.2 Gobierno**

Será abordado el gobierno como una categoría estrechamente relacionada a las categorías del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública. Así como la relativa identidad entre estas dos últimas categorías está históricamente determinada en la fase bonapartista del Estado capitalista, por la gradual, pero decidida, incorporación de la Administración Pública en el seno del Ejecutivo, en detrimento del Parlamento, la identidad del gobierno con Poder Ejecutivo y Administración Pública igualmente tiende a darse en el momento histórico, en la medida en que la dirección de la sociedad se da a través del Poder Ejecutivo.

“Gobernar es conducir políticamente el conjunto del organismo del Estado e inclusive, participar en la conducción merced a la influencia ejercida sobre quienes dirigen. La función gubernamental pasó, hacia mediados del siglo pasado, del

legislativo al ejecutivo y, de este modo, gobernar se ha identificado gradualmente con administrar con sentido público".<sup>16</sup>

Acosta Romero nos dice que "son los órganos que ejercen el poder y la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí".<sup>17</sup>

Por otra parte, Porrúa Pérez hace menciona que el Gobierno "es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal".<sup>18</sup>

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público. El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que hemos visto integran el orden público, materias que de cerca o de lejos, en el orden de los fines o de los medios, se refieren al bien público temporal.

Se trata de relacionar los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno. El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política.

Esas órdenes de la autoridad pueden revestir diferentes características. A veces son generales, dictadas *a priori*, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Estamos en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los

---

<sup>16</sup> Guerrero, Omar, *Op. cit.*, p. 265.

<sup>17</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1996, p. 63.

<sup>18</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Op. cit.*, p. 300.

mandatos también pueden ser particulares; el Gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto. Entonces estamos frente a las sentencias, las concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.

Las leyes, entre otras particularidades, revisten el carácter de ser imperativas o supletorias. Por tanto, observamos que este primer aspecto o primera tarea de la autoridad se confunde con la misión del Derecho Positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales y funciones concretas o administrativas. La autoridad está en la aptitud de crear el Derecho Positivo. Vemos que el Derecho en esta forma nace del aspecto de la actividad de la autoridad que hemos considerado Gobierno.

El Estado se ve precisado a fijarse en la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de caridad definidas por la moral social.

Gobernantes y gobernados forman parte de la agrupación estatal jerarquizada. Sin una atmósfera de cooperación fraternal y de armonía no puede llevarse a feliz término el oficio gubernamental. Como servidores que son, los gobernantes no puede usar lícitamente del poder para fines personales o dinásticos. Sin contribuciones pecuniarias no puede el gobierno realizar sus fines; pero el abuso empieza cuando la potestad se pone al servicio del fiscal.

Todo acto de gobierno puede descomponerse, en su proceso, en los siguientes momentos:<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Fernández Del Valle, Agustín Basave, *Op. cit.*, pp. 138-139.

1. La imposición o petición como facultad de incitar para que se resuelva o se legisle un acto administrativo o una ley.
2. La deliberación que estriba en la discusión, información y redacción del proyecto de resolución que ha de venir obligatorio.
3. La aceptación, el rechazo o la modificación de lo propuesto.
4. La decisión ejecutoria que entra en la vía de ejecución de una resolución.
5. El desenvolvimiento y aplicación del mando (reglamentaciones, actuaciones administrativas y acciones judiciales).
6. La realización en vías de hecho o coacción.

Es importante señalar que en la Teoría del Estado se distinguen, aunque no sea siempre la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toman en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toman en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.

Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de *Aristóteles*, *Maquiavelo* y *Montesquieu*.

Aristóteles hace una clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: "Monarquía o gobierno de uno, Aristocracia o gobierno de pocos y Democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de la formas corruptas, por lo que la Monarquía degenera en Tiranía, la Aristocracia en Oligarquía y la Democracia en Oclocracia".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Bobbio, Norberto, *Op. cit.*, p. 18.

Maquiavelo en el *Príncipe* las reduce a dos, Principado (Monarquía) y República,<sup>21</sup> ubicando en el género de las Repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formulación de la voluntad colectiva.

Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente de la aristotélica: Monarquía, República y Despotismo.<sup>22</sup> Diferente en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiología tradicional en cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero sin leyes ni frenos en otras palabras como la forma degenerada de la monarquía. Además Montesquieu agrega un nuevo tipo criterio de distinción, el criterio con base en los principios, o sea, con base en los diferentes resortes que inducen a los sujetos a obedecer: el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo.

También existen otros autores que consideran como formas de gobierno el Parlamentarismo y el Presidencialismo.<sup>23</sup> Es importante hacer estos señalamientos en la medida en que estas modalidades son las que actualmente imperan.

- a) Parlamentarismo: en este régimen se aprecia la supremacía política, en los asuntos del gobierno por parte del Poder Legislativo o Parlamento. Es en Inglaterra en donde este sistema puede apreciarse con más precisión.

---

<sup>21</sup> Maquiavelo, Nicolás, *Op. cit.*, p. 37

<sup>22</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, traducción de Nicolás Estévez, Porrúa, de la Colección Sepan Cuantos 191, México, 1971, p. 15.

<sup>23</sup> Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, pp. 63-65.

☞ Coexisten en este sistema dos funcionarios, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, en Inglaterra el Jefe de Estado es (actualmente) la Reina, que siguiendo la frase de "el rey reina, pero no gobierna", es más bien un símbolo del Estado.

☞ El Jefe de Gobierno, es el Primer Ministro, que generalmente es designado por el Jefe de Estado, a propuesta del Parlamento y encabeza el Gabinete, o Consejo de Ministros, que es el cuerpo colegiado responsable de la dirección, decisión y acción política y gubernativa.

☞ El Gabinete viene a constituir el órgano de mayor jerarquía administrativa y cada ministro es jefe de su ministerio. El Gabinete no es un mera colección de ministros, es una unidad que trabaja en forma colegiada y depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político.

☞ Los miembros del Gabinete y éste, como cuerpo colegiado, son responsables, los primeros de manejo de su ministerio y aquél, de su política. El Gabinete, sus ministros y su política a seguir, forma un todo que es responsable de las decisiones que toma ante el Parlamento, al igual que por sus actos individuales, lo son los ministros también.

☞ Un voto de censura del Parlamento puede traer como consecuencia la dimisión de uno o varios miembros, o del Gabinete, así se dice, que cuando dimite el Gabinete, cae el gobierno.

☞ Generalmente el Consejo de Ministros trabaja en forma colegiada y su responsabilidad es igual entre ellos y conjunta con el Primer Ministro frente al Parlamento.

☞ El Gabinete debe tender a pensar, actuar, razonar y decidir como una sola persona. El trabajo se divide entre el número de ministros que lo forman, ayudándose con opiniones, estudios y apoyo moral, para sostener sus decisiones.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 12ª ed., Siglo XXI, México, 1999, pp. 13-14.

b) **Presidencialismo:** las características del régimen presidencial no son exactamente iguales en todos los países, sin embargo, sus principales perfiles son:

- ☐ Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
- ☐ Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.
- ☐ El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado, Consejo de Ministros.
- ☐ Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.
- ☐ El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativos.
- ☐ Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.<sup>25</sup>

### **1.3 Administración Pública**

Las obras que iniciaron la etapa moderna de la Administración Pública comenzaron con un apartado relativo a qué es la Administración Pública, donde los autores presentaron la definición del campo de estudio, con énfasis en aquellos atributos, orientación y enfoque que consideraban necesarios. Es verdad que a través de las definiciones conocemos las interpretaciones de cada uno de sus exponentes, pero existe una variedad de definiciones en más de un siglo de vida moderna de la Administración Pública.

---

<sup>25</sup> Carpizo, Jorge, *Op. cit.*, pp. 14-15.

En realidad, las definiciones y concepciones se encuentran vinculadas a la interpretación del objeto de estudio y a la perspectiva que se tiene en la Administración Pública; por tanto, no existe una definición única que pueda incluirlas a todas, sino por el contrario, existe una pluralidad de ellas en contextos diferentes.

"Desconocemos desde cuándo la palabra administración fue formulada en el latín; sabemos, empero, que probablemente la noción era utilizada desde la época republicana para contrastar el poder de los magistrados frente al de los ministros. La obra de Frontino nos ha permitido constatar que la voz *administratio* ya era empleada en los primeros años del Imperio Romano, con un sentido institucional idéntico al que actualmente utilizamos. Para los romanos la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz *ministrare*, derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio".<sup>26</sup>

Existen conceptos de la ciencia de la administración en el siglo XIX que se encuentran vinculadas directamente con la Administración Pública: en Alemania, Lorenzo von Stein, von Molh, Bluntschi, Otto Mayer y Carl Marx; en Francia, Bonnin, el fundador de la ciencia administrativa; en Colombia, Florentino González, y en España, el destacado administrativista Javier Burgos, ofrecen un conjunto de definiciones antiguas de un campo de estudio en formación teórica y conceptual. Pero debido a la extensión del trabajo, únicamente citaremos aquéllas que son más recientes y que abarcan tanto a la Administración Pública como actividad o proceso y, al mismo tiempo, a la Administración Pública como disciplina científica; ello supone contar con definiciones no de un párrafo, sino incluso de varios apartados que enriquecen aún más el concepto de estudio. En éstas, se encuentran características y aspectos que desean destacar sus autores, los cuales en ocasiones se presentan en forma de listado.

---

<sup>26</sup> Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, México, 1976, p. 16.

Para Dwight Waldo no existe una buena definición de Administración Pública; quizá haya buenas definiciones breves, pero no una buena explicación concisa. A partir de esta advertencia, este autor propone la siguiente definición a partir de las siguientes características: "1. Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; 2. Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado".<sup>27</sup>

Por su parte Omar Guerrero, a lo largo de varias de sus obras<sup>28</sup>, sostiene que la Administración Pública es una disciplina que tiene materia, que es subcampo de la ciencia política y que su objeto de estudio es el Estado.

"Esta tiene, pues, una naturaleza dual, a saber, política y administrativa, en la medida en que como relación entre el Estado y la sociedad, la Administración Pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección. La Administración Pública es una relación entre Estado y la sociedad que las pone en contactos, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados. Como bien lo ha dicho Wilson, la Administración Pública es el *gobierno en acción*, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad. Dimock, por su parte, afirmó que la Administración Pública es el Estado como constructor y Gulick sostuvo que es el trabajo del gobierno. Un acuerdo tal entre autores de la misma nacionalidad no es de sorprender; pero sí lo es, cuando se trata no sólo de un pensador de otro continente y de otra concepción del mundo radicalmente opuesta: Carlos Marx. Pues bien, Marx coincide con sus extemporáneos norteamericanos cuando definen la Administración Pública como *la actividad organizadora del Estado*".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Dwight, Waldo, *El Estudio de la Administración Pública*, Aguilar, Madrid, 1964, p. 6.

<sup>28</sup> Cfr. *La Teoría de la Administración Pública; Introducción a la Administración Pública; Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista; y La Administración Pública del Estado Capitalista*.

<sup>29</sup> Guerrero, Omar, *Op. cit.*, pp. 261-262.

Para abundar más sobre la Administración Pública y la polémica en torno a la científicidad de la disciplina, José Castelazo<sup>30</sup> nos presenta las principales características de la disciplina en cuestión:

1. La Administración Pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental.
2. Cumple la función de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.
3. Es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar estas oportunidades para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses.
4. Puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.

Una de las definiciones clásicas y completas en Administración Pública, de las más citadas por los elementos que se incluyen, las diversas características y perfiles del estudio del objeto, es la de Felix A. Nigro<sup>31</sup> que señala:

- a) Es el esfuerzo cooperativo de un grupo en el marco de actividades de carácter público.
- b) Abarca las tres ramas del poder –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y sus interrelaciones.

---

<sup>30</sup> Castelzos, José R., *Relaciones entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales*, Revista de Administración Pública, Núm. 40, octubre-diciembre, 1979, INAP, México, p. 33.

<sup>31</sup> Nigro, Felix A., et al, *Administración Pública Moderna*, INAP, Madrid, 1981, p. 36.

- c) Juega un papel importante en la formulación de la política pública y en consecuencia es parte del proceso político.
- d) Es diferente de la administración privada por varios motivos significativos.
- e) Guarda estrecha relación con los numerosos grupos privados y los sujetos individuales a la hora de suministrar servicios a la comunidad.

Finalmente Sánchez González<sup>32</sup> nos da una diversidad de conceptos de lo que es la Administración Pública, en los siguientes términos:

- i) La Administración Pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
- ii) Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
- iii) Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituye, aunque se relaciona de manera indirecta (complementa) con los poderes legislativo y judicial.
- iv) Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
- v) Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
- vi) Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse.
- vii) Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.

---

<sup>32</sup> Sánchez González, José Juan, *La Administración Pública como Ciencia*, Plaza y Valdés-IAPEM, México, 2001, pp. 122-123.

- viii) Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado.

En suma, las definiciones en torno a la Administración Pública como actividad o proceso, como disciplina científica y una mezcla de ambas, muestra la evolución en las primas definiciones que se hicieron para conceptualizar la Administración Pública. Algunas de estas definiciones sirvieron de marco para iniciar las interpretaciones que existen en torno al objeto de estudio de la disciplina científica. No existe una sola definición con validez universal, pero si una aceptación generalizada que nos permite identificar el significado de la Administración Pública.

En el desarrollo histórico de la Administración Pública encontramos los diversos objetos y enfoques de estudio que se desprenden de un mismo objeto de estudio, ellos son:

- a) El Estado;
- b) El Gobierno;
- c) El Poder;
- d) El Poder Ejecutivo;
- e) La División de Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- f) La Burocracia;
- g) La Organización;
- h) Como Manejo Público (Management);
- i) Como Políticas Públicas (policy);
- j) Otros objetos de estudio son: institucional estatal, como proceso administrativo y como razón técnica.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Sánchez González, José Juan, *Op. cit.*, p. 168-169.

#### 1.4 Soberanía

Ya porque los tratadistas tienen de ella conceptos diferentes, ya porque su apreciación ha cambiado en el tiempo, es lo cierto que la soberanía constituye una de las nociones jurídico-políticas menos precisas.

A manera de definición provisional manifestamos que ella consiste en la facultad de Estado para auto-obligarse y auto-determinarse sin obedecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos. Esto significa que el Estado, en cuanto organización soberana, está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación. Pero este poder no tiene su fuente en el exterior, sino que es un poder inmanente, que nace y se desenvuelve en el interior estatal. Es por eso una fuerza endógena, capaz de determinar por sí misma el uso de su poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio.

“El término soberanía viene de *supremus*, en latín vulgar, que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable. De modo que la noción de soberanía es la calidad de poder supremo del Estado, que no actúa jamás por otra determinación que las de su propia voluntad”.<sup>34</sup>

En sentido etimológico, nos damos cuenta de que la soberanía corresponde a un enunciado de poder. Como primera nota de la soberanía, debemos apuntar que se trata de un poder.

Pero el poder, aparte de darse dentro del Estado, existe también en el interior de otros grupos sociales (sociedades, partido político, comité directivo). La nota específica que lo distingue es que se trata de un poder soberano, o sea que la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue con su presencia de los otros poderes sociales. Podemos decir que el

---

<sup>34</sup> Borja, Rodrigo, *Op. cit.*, p. 35.

poder del Estado es un poder supremo; poder soberano equivale a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales.

A Juan Bodino le correspondió hacer la definición: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que le es común, como potestad soberana. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República".<sup>35</sup>

De acuerdo con su peculiar concepción del Estado, Kelsen<sup>36</sup> manifiesta que, en resumen, puede decirse que la soberanía significa que "el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo todos los restantes órdenes parciales, determinado por ningún orden superior: es un orden unitario y único, desde el momento que excluye los restantes órdenes".

Icilio Vanni, nos manifiesta que la soberanía "implica el derecho del Estado de hacer valer el propio querer como supremo; significa la completa independencia de este querer fuera y dentro; significa que, en el seno del Estado, hay otros entes colectivos, que pueden también obligar y constreñir, pero que a su vez estén obligados y sujetos al Estado. Sólo el Estado obliga y eventualmente constriñe sin poder ser obligado ni constreñido por ningún otro poder. Por lo que respecta a las relaciones del Estado con otros Estados, el concepto de soberanía se agota en el de independencia. En cambio, en las relaciones del Estado con sus ciudadanos la idea de soberanía se presenta mejor como una relación de señoría de un lado y de subditancia de otro".<sup>37</sup>

Finalmente Rodrigo Borja define la soberanía como "el derecho del Estado a determinarse por sí mismo en la vida interna y a actuar en la comunidad internacional sin sujetarse a los demás Estados. Lo cual nos permite identificar los dos elementos constitutivos de la soberanía: *la supremacía y la independencia*".<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Los estudios administrativos de Bodino se encuentran en su obra *Los Seis Libros de la República*, publicado en la Revista de Administración Pública del INAP, México, 1979, Números 41, 42, 43 y 44.

<sup>36</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Porrúa, México, 1999, p. 55.

<sup>37</sup> Vanni, Icilio, *Filosofía del Derecho*, Andrés Bello, Chile, 1990, p. 154.

<sup>38</sup> Borja, Rodrigo. *Op. cit.*, p. 37.

La supremacía consiste en que la voluntad del Estado no admite contrarresto en el orden interno, dado que está respaldada por un poder supremo, irresistible, no condicionado. Desde este punto de vista, el poder del Estado, considerado en relación con otros poderes que existen en su territorio, es un poder superior. Está supraordinado a todos los demás.

De esta suerte, la soberanía del Estado se expresa en el interior como supremacía, es decir, como el poder de mando más elevado e incondicionado que existe dentro de su territorio.

La independencia, en cambio, es el elemento de la soberanía que se manifiesta con respecto al exterior del Estado y que le permite a éste actuar y conducirse libremente en el campo internacional, en pie de igualdad con los demás Estados, no obstante las diferencias de orden territorial, demográfico o económico. Desde el punto de vista internacional, la soberanía es sinónimo de independencia. Afirmar que los Estados son soberanos en sus relaciones recíprocas equivale a decir que son iguales los unos a los otros, sin que pueda ninguno pretender superioridad o autoridad sobre los demás.

Una de las manifestaciones de esta independencia es el derecho de cada Estado a determinar su organización constitucional, escoger su forma de gobierno y elegir sus autoridades, sin sufrir presiones ni intervenciones exteriores que coarten su libre determinación.

Claro está que el aspecto exterior de la soberanía, que llamamos independencia, es un valor teórico en la mayoría de los casos, ya que en la práctica la imposición imperialista y hegemónica de los Estados económicamente fuertes sobre los económicamente débiles ha sometido a éstos a la obediencia política.

En resumen, la soberanía puede considerarse en dos aspectos distintos: internamente y externamente. El Estado es soberano en cuanto tiene un *imperium* sobre su territorio y su población. Todos los ciudadanos están vinculados por él y deben obedecer sus leyes. Existe un deber jurídico general de subordinación al Estado. Externamente, el Estado es soberano en cuanto no está sujeto a otro Estado, en cuanto no depende de ningún otro poder exterior.

Al haber estudiado uno de los elementos constitutivos del Estado, al examinar el poder, tenemos que tomar en consideración uno de sus atributos: la soberanía. Y con objeto de penetrar mejor en su esencia y de poder comprender mejor y con claridad en lo que consiste este concepto, vamos a estudiar la evolución histórica del mismo. Analizaremos, pues, la soberanía en las distintas etapas de la historia.

El concepto de soberanía se elabora propiamente a partir del Renacimiento, cuando empieza a estructurarse el Estado moderno como unidad de poder continua y reciamente organizada sobre un territorio determinado. Las formas sociales pre-estatales de la Antigüedad Clásica y de la Edad Media ignoraron la idea de soberanía, por razones de orden histórico que vamos a ver.

- a) *Antigüedad Clásica*:<sup>39</sup> es evidente que los antiguos desconocieron el concepto de soberanía, no obstante haber tenido una clara noción del poder público, considerado como la autoridad dominante e irresistible, fundada en el principio de que "la voluntad del príncipe tiene fuerza de ley".

Por razones plenamente comprensibles, relacionadas con las incipientes formas de asociación humana, la mentalidad antigua se limitó a contemplar la relación real entre gobernantes y gobernados y a justificar en una u otra forma el hecho de que unos hombres manden y otros obedezcan, desconociendo

---

<sup>39</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Harla, México, 1990, p. 338.

completamente la noción de soberanía que, como veremos posteriormente, es diferente de la de poder público.

- b) *Edad Media*: tampoco en esta época se elaboró un concepto de soberanía. Y la razón es clara. El régimen feudal, fundado sobre la parcelación territorial, jurídica y económica de los grandes cuerpos políticos ininidad de pequeñas organizaciones autónomas, regidas por señores feudales, así como las ambiciones de mando de la Iglesia, que disputó al gobierno civil el ejercicio del poder político, fueron factores incompatibles con las concepciones de Estado y Soberanía, que suponen una estructura unitaria, permanente e indivisa de la sociedad política y una clara delimitación entre el poder civil y el religioso.<sup>40</sup>

La Edad Media no conoció la centralización política propia del Estado moderno. Los reinos y territorios medievales fueron, por sí solos, unidades de poder político y las funciones que el Estado actual reclama para sí estuvieron entonces repartidas entre la Iglesia, los caballeros, el noble propietario de tierras, las ciudades y otros privilegios. Si a esto se añaden los conflictos de autoridad entre los señores feudales y los reyes, y las luchas por el dominio temporal entre éstos y los papas, causadas por la obediencia política que reclamo la Iglesia por medios coactivos espirituales y físicos, restando buena parte de la vida personal y pública de los hombres al dominio del poder político, tendremos una clara explicación de por qué en esta época no pudo elaborarse un concepto de soberanía.

- c) *Edad Moderna*:<sup>41</sup> debido al gigantesco proceso de unificación de los Estados europeos y al esplendor que con ello alcanzó la corona real, es en la modernidad cuando el concepto de soberanía se configura y alcanza su significación más absoluta. Juan Bodino fue el primero en introducir el término soberanía en la ciencia política y en elaborar en su

---

<sup>40</sup> Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª ed., Pax, México, 1978, p. 263.

entorno una teoría orgánica y sistemática, que sirvió para afianzar el poder del absolutismo monárquico porque atribuyó las facultades soberanas del Estado a los gobernantes, quienes fueron considerados por antonomasia los soberanos, o sea los árbitros supremos de los destinos de los pueblos.

No obstante su extraordinario talento y versación jurídica, Bodino se consagró al servicio del absolutismo y fue uno de los promulgadores de la doctrina teocrática de la soberanía.

Otro aporte importante en la formación conceptual de la soberanía es el de Tomás Hobbes, cuyo pensamiento filosófico-político está contenido en su célebre libro *Leviathan*. Según este autor, "en el estado de naturaleza la vida y las libertades humanas son aniquiladas en la vorágine de pasiones que los hombres desatan por su infinita ansia de dominio, de fama, de gloria y de riqueza, que son otras tantas formas de poder que ambicionan".<sup>42</sup>

Pero si bien el hombre es el lobo del hombre, es también un ser dotado de razón y, como tal, busca la manera de suprimir el estado de naturaleza. Así pues, contractualmente los hombres convienen en enajenar todos sus derechos naturales a favor de la colectividad y crean una maquinaria omnipotente que ejerce autoridad ilimitada sobre los individuos.

El filósofo inglés John Locke,<sup>43</sup> en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), irroga uno de los primeros y demoleedores golpes contra la Corona real y elabora una revolucionaria concepción del Estado, de la soberanía y del poder político. Contradice las tesis anteriores acerca del origen divino de la soberanía,

---

<sup>41</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Op. cit.*, p. 343.

<sup>42</sup> Hobbes, Tomás, *Leviathan o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, 11ª ed., Colección Política y Derecho, FCE, México, 2001, p. 137-139.

<sup>43</sup> Locke, John, *Segundo tratado sobre el Gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, traducción de Pablo López Álvarez, Colección Clásicos del Pensamiento, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, p. 133.

impugna el ejercicio absolutista e ilimitando el poder público, atribuye al pueblo la facultad de autodeterminarse y funda un sistema de libertad política sobre las mismas hipótesis —estado de naturaleza, contrato social- que sirvieron a Hobbes para justificar el absolutismo.

Pero el pensamiento liberal anti-absolutista encuentra en Juan Jacobo Rousseau su más ilustrado exponente. Su obra capital, *El Contrato Social*, publicado en 1762, ejerció imponderable influencia sobre los hechos revolucionarios de Norteamérica y de Francia e inspiró el Derecho político moderno, proyectándose en el tiempo como un puente de espíritu que salta sobre las generaciones.

Rousseau dio al contrato un sentido eminentemente normativo, deontológico, sobre cuya base trató de acentuar la necesidad racional de concebir el Estado como el fruto de la convergencia de voluntades individuales, para de este modo lograr el respecto y consagración de los derechos de cada hombre dentro de la vida social. "Ni individuos ni corporaciones particulares pueden ser sujetos soberanos: es el pueblo la única sede de la soberanía. Tal es el principio de la soberanía popular, con dos atributos sustanciales: inajenabilidad e indivisibilidad".<sup>44</sup>

d) Edad Contemporánea: gracias al formidable esfuerzo civilizador y progresista del pensamiento liberal que, convertido en acción, se llamó Revolución Francesa, la soberanía cambió de titular: de las manos de los monarcas absolutos, que la hacían sin derecho ni virtud, pasó a las del pueblo soberano.

En la tarea de consolidar las verdades de la Revolución se empeñaron numerosos pensadores franceses, ingleses, alemanes, quienes desde diferentes puntos de vista hicieron frente a la agresión contrarrevolucionaria. Entre los

nombres de Constant, Guizot y Tocqueville, en Francia; Kant y Fichte, en Alemania; Bentham, James Mill y John Stuart Mill en Inglaterra, cabe destacar el del escritor inglés John Austin (1790-1859), cuya doctrina sobre la soberanía tiene mucha importancia en este apartado.

Austín parte del supuesto de que en toda sociedad existe un poder supremo e incontrolado, a cuyo cargo está la decisión final de las cuestiones de interés general. Cuando aquella sociedad es el Estado, ese poder supremo e incontrolado se llama soberanía y se define como "el instrumento que declara inapelablemente el Derecho, que no está sujeto a ninguna autoridad superior y que puede emplear, sin limitaciones, la coacción sobre quienes están sometidos a su poder".<sup>45</sup>

Finalmente, en la actualidad el concepto de soberanía ha sido sometido por algunos autores –por citar a Gustavo Zagrebelsky-<sup>46</sup> a un proceso de revisión doctrinal, que se ha pretendido negar o debilitar la significación, en cierto modo absoluta, que le confirieron los pensadores clásicos.

La vida internacional de hoy determina para los Estados una necesaria y útil condición de interdependencia, sobre la que en buena parte se finca el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y el progreso moral y material de los pueblos. Las diferentes integraciones y organizaciones internacionales (Unión Europea, TLCAN, ONU, OTAN, etc.), representan un intento serio de formar sociedades o asociaciones de Estados, armonizando las legítimas atribuciones soberanas de éstos con los intereses superiores de la Cooperación Internacional, del desarrollo económico y el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo.

---

<sup>44</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, traducción de Mario Armeño, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 90.

<sup>45</sup> Citado por Rodrigo Borja *Op. cit.*, p. 47.

<sup>46</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, 3ª ed., Trotta, Valladolid, España, 1999, pp. 10-11.

### **1.5 Política Exterior:**

La Política Exterior es una de las tantas manifestaciones de las funciones que tiene el Estado. Existen diversos tipos de políticas que el Estado lleva a cabo: política económica, política industrial, política financiera, política social, política educativa, política cultural.

“Definir el concepto es una tarea compleja ya que, incluso, hay autores que afirman que no existe la Política Exterior de un Estado, sino que se trata, en general, de la Política Exterior de los gobiernos. Es decir, como en muchas ocasiones esta política no responde a los intereses generales de la mayoría de la población y la sociedad no es consultada para la toma de decisiones orientadas al exterior, entonces estamos frente a lo que sería la política exterior del grupo que se encuentra en el poder. Otros autores señalan que la política exterior es un término demasiado ambiguo porque puede tener diversas concepciones y dimensiones. Hay quien apunta que los especialistas nunca se han puesto de acuerdo en lo que debería estar incluido en el concepto”.<sup>47</sup>

Sin embargo, es posible afirmar aquí que la Política Exterior está conformada por “aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Como eje fundamental, la política exterior de un Estado debe estar sustentada en el interés de la nación”.<sup>48</sup>

No obstante, aquí se considera que no es posible argumentar que el interés nacional que mueve a toda Política Exterior consiste en la búsqueda del poder, puesto que los países débiles no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo y más bien su política exterior está destinada a defenderse de los intereses de los otros Estados. En este sentido, Mario Ojeda, señala, que “la

---

<sup>47</sup> Velázquez Flores, Rafael, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, 2ª ed., Nuestro Tiempo, México, 1999, pp. 24-25.

<sup>48</sup> Hernández Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 1988, p. 198.

política exterior de un país débil está diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales".<sup>49</sup>

Por otro lado, una Política Exterior debe estar orientada por objetivos concretos que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado. Al respecto Mabel Laredo entiende a la Política Exterior como "el curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción".<sup>50</sup>

Por lo tanto, el establecimiento de objetivos que respondan a factores endógenos y exógenos es un elemento relevante en la instrumentación de una determinada Política Exterior. Ahora bien, toda Política Exterior tiene que estar sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir sus objetivos. Para algunos especialistas, la Política Exterior "es parte integral del proyecto nacional que todo estado define en un determinado momento de su desarrollo histórico".<sup>51</sup>

"Los gobiernos pueden proponer una serie de objetivos específicos que realmente respondan a mejorar las condiciones internas del país y pueden establecer las estrategias que crean más convenientes. Sin embargo, el logro de los objetivos dependerá de la capacidad de Negociación Internacional que tiene el Estado".<sup>52</sup> Este es uno de los elementos más importantes para el éxito de la política exterior de cualquier país. En sí, la negociación internacional no es un fin en sí misma sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado.

---

<sup>49</sup> Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la Política Exterior de México*, COLMEX, México, 1984, p. 3.

<sup>50</sup> Laredo, Mabel, *Incidencia de los Grupos de Presión en la Formulación y Control de la Política Internacional*, en Foro Internacional, Vol. VI, No. 1, COLMEX, México, 1965, p. 158.

<sup>51</sup> Chanona, Alejandro, *La Naturaleza del Estado Mexicano y su Política Exterior*, en Relaciones Internacionales, No. 32, FCPyS-UNAM, México, 1984, p. 43.

<sup>52</sup> Ruiz Sánchez, Lucía Irene, et al, *Las Negociaciones Internacionales*, FCPyS-SRE, México, 1995, p. 13-19.

Osorio Arcila nos dice que "es una estrategia o programa planeando la actividad de un Estado, frente a otros Estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas, definidas en términos de los intereses nacionales. Una Política Exterior específica, emprendida por un Estado, puede ser consecuencia de una iniciativa del mismo o bien una reacción a las iniciativas emprendidas por otros Estados".<sup>53</sup>

La Política Exterior, comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales a los factores de situación del medio internacional que suplen grandes fluctuaciones, para desarrollar un programa de actividades, seguido de los intentos requeridos para lograr la aplicación diplomática de las pautas de la política.

El interés nacional, los objetivos, las estrategias de la Política Exterior, y la capacidad de negociación internacional, siempre estarán determinados por los factores internos y externos. Al respecto, algunos especialistas apuntan que la Política Exterior "comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación".<sup>54</sup>

Modesto Seara coincide al señalar que "la dirección de la Política Exterior está influida por numerosos factores, unos de carácter endógenos y otros de competencia exógena".<sup>55</sup> Es decir, la situación interna y las condiciones internacionales son dos factores fundamentales que inciden determinantemente en la instrumentación de una Política Exterior.

Finalmente a manera de conclusión diremos que la Política Exterior está conformada por aquéllas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés

<sup>53</sup> Osorio Arcila, Cristobal, *Diccionario de Comercio Internacional*, Iberoamérica, México, 1995, p. 129.

<sup>54</sup> Plano, Jack C., et al, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Limusa, México, 1985, p. 199.

<sup>55</sup> Scara Vázquez, Modesto. *La Política Exterior de México*, Harla, México, 1985, p. 7.

nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la Política Exterior "es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión".<sup>56</sup>

### **1.6 Tratado Internacional:**

Tradicional y esencialmente, el Tratado es "un acuerdo entre Estados que obligan en virtud del principio *pacta sunt servanda*, el cual en sí es algo tautológico, ya que sólo afirma que los acuerdos que obligan son obligatorios. Sin embargo, la palabra tratado es usada por algunos grupos de estudiosos en un sentido que alude no tanto a un acuerdo en el sentido de una transacción, como a un instrumento escrito que incorpora o registra un acuerdo. Si se siguiera ese criterio, habría alguna dificultad para incluir en la categoría de tratados a los acuerdos que se efectúan mediante el canje de notas o cartas entre Estados y, por lo tanto, compuestos o conformados por varios documentos en lugar de uno".<sup>57</sup>

Sin embargo, el consenso universal es que el hecho de no designar a un tratado con tal término carece de influencia sobre su naturaleza, desde el punto de vista del derecho internacional. Así, a los acuerdos que son tratados, con frecuencia se les llama convenciones, acuerdos, arreglos y declaraciones. En el pasado por lo menos en contextos especiales han sido utilizados los títulos alternativos de capitulaciones y artículos, y continúan usándose los de protocolo, acuerdo, *modus vivendi* y concordato. Por una analogía obvia con el derecho interno, las palabras *acta*, estatuto y aún pacto y carta, han sido utilizadas en los tratados con función de derecho público. Estas diferencias de mera terminología no tienen importancia en el derecho interno de las partes.

---

<sup>56</sup> Velázquez Flores, Rafael, *Op. cit.*, p. 29.

El Derecho Internacional es, igualmente indiferente a la cuestión de si un tratado —no importan como se llame— ha sido celebrado entre Estados, jefes de Estado, gobiernos o departamentos de gobierno; ello, desde luego, presuponiendo siempre que exista la capacidad exigida para celebrar Tratados.

Contreras Vaca define a los Tratados Internacionales como “el acuerdo de voluntades entre sujetos de la comunidad internacional (Estados y Organismos Internacionales), que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones”.<sup>58</sup>

“Es la manifestación expresa y libre de la voluntad de los Estados contratantes y constituye el derecho escrito que ellos mismos se dan, por eso son fuente del Derecho Internacional”.<sup>59</sup>

Modesto Seara nos dice que un Tratado Internacional “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”.<sup>60</sup>

Alvarez Vita<sup>61</sup> los define como “los acuerdos establecidos entre sujetos de derecho con capacidad jurídica para contratar”.

La *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* del 23 de mayo de 1969, se refiere a los Tratados celebrados únicamente entre Estados y establece en su artículo 2º que tratado “es 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”.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, 5ª reimpresión, FCE, México, 1994, p. 200.

<sup>58</sup> Contreras Vaca, Francisco, *Derecho Internacional Privado*, Oxford University Press, México, 1998, p. 10.

<sup>59</sup> Osorio Arcila, Cristóbal, *Op. cit.*, p. 162.

<sup>60</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 16ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 59.

<sup>61</sup> Alvarez Vita, Juan, *Tratados Internacionales y Ley Interna*, FCE-Universidad de Lima, Perú, 2001, p. 21.

<sup>62</sup> Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Harla, México, 1993, p. 17.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986, los define en su artículo 2º como “un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito, entre uno o varios Estados y una o varias Organizaciones Internacionales; o entre Organizaciones Internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación”.<sup>63</sup>

El artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados<sup>64</sup> define al tratado como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos del derecho internacional público, ya sea que para su aplicación se requiera la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”.

De lo anterior, se concluye que no existe ninguna diferencia entre tratado, acuerdo, convenio, convención, pacto, arreglo, protocolo, estatuto, concordato, declaración, modus vivendi, acuerdo de caballeros, etc., ya que el nombre de que se le dé es irrelevante, porque los efectos jurídicos son idénticos.

### **1.7 Acuerdo Interinstitucional:**

La Ley sobre la Celebración de Tratados define a los acuerdos interinstitucionales, en su artículo 2º fracción II en los siguientes términos: “El convenio regido por el Derecho Internacional 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

---

<sup>63</sup> Ortíz Ahlf, Loretta, *Op. cit.*, p. 209.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 236.

Organizaciones Internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que 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".<sup>65</sup>

Como puede observarse, en la definición se acepta que es un convenio regido por el Derecho Internacional, las normas de Derecho Internacional que los rigen son las Convenciones de Viena antes citadas y el que lo celebra cualquiera de las dependencias mencionadas, no cambia en nada su naturaleza de tratado.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>66</sup> Walss Auricles, Rodolfo, *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2001, p. 149.

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

**E**l tema de la relación entre el derecho internacional y el derecho interno de los Estados es muy antiguo y complejo, por la enorme y variada cantidad de materias que abarca.

Todo análisis, por simple que sea, nos lleva a la conclusión de que existen relaciones entre todas las ciencias. Para el caso que nos ocupa, mencionaremos tan sólo las más importantes. En lo que se refiere al derecho internacional y al derecho interno de los Estados, a parte de sus vínculos comunes con la filosofía, cabe señalar las relaciones que existen entre los gobiernos, traducidas en prácticas internacionales que también regulan el sistema constitucional de cada Estado como son las situaciones bélicas, el firmar la paz, suscribir tratados, etc.

#### ***2.1 Antecedentes Históricos***

En la historia se halla el origen de las reglas y de las prácticas internacionales, las interpretaciones, las discusiones, el desarrollo de las ideas y de las instituciones. Para algunos internacionalistas como Alberto Ulloa,<sup>67</sup> la historia es el primer auxiliar del Derecho Internacional.

Antecedentes del Derecho Internacional los encontramos en todos los pueblos, en todas las culturas, y en todos los tiempos: en la antigua India, China, Egipto, Grecia, Roma, en las culturas de Africa negra y en las de la América

---

<sup>67</sup> Ulloa, Alberto, *Derecho Internacional*, Tomo I, Ediciones Iberoamericanas, Madrid, 1957, p. 39.

Precolombina. Ciertamente, cada una de ellas desarrolló formas muy particulares que respondían, como es natural, a las necesidades de sus respectivos pueblos.

Hubo, sin duda, acuerdos que no han dejado rastros, quizás porque lo más probables es que fuesen orales. Otros, en cambio, se celebraron por escrito y los textos de algunos han perdurado hasta nuestros días. De cualquier manera, los tratados tienen una larga historia. El de más remota data que se conoce fue suscrito entre las ciudades-Estado de Lagash y Umma, en Mesopotamia, hacia el año 3100 antes de Cristo, para establecer la inviolabilidad de sus fronteras comunes. En Egipto, el más antiguo que conocemos es del año 1278 antes de la era cristiana, entre el faraón Ramsés II y Khatuttsil III, rey de los hititas.<sup>68</sup>

El hecho de que ese tratado contenga una serie de invocaciones a las diversas divinidades egipcias e hititas, nos lleva a formular una primera hipótesis acerca de la real significación que ello tiene. No se trata de simples expresiones culturales de dos pueblos sino la garantía jurídica que, al más alto nivel, podían ofrecerse ambas partes.

Muchos estudiosos han destacado el valor tan especial que tiene en la historia de las relaciones internacionales el tratado en referencia, pues sirvió de inspiración a todos los tratados posteriores, no sólo del antiguo Oriente sino también de Grecia y Roma que emplearon estas antiguas prácticas, muchas de las cuales subsisten hasta nuestros días.

Pero, si como hemos visto, las raíces históricas del derecho internacional son muy variadas, no puede desconocerse la particular evolución que caracterizó a las culturas de Grecia y Roma, formadoras de la cultura europea y de las que de ella provienen.

---

<sup>68</sup> Alvarez Vita, Juan, *Tratados Internacionales y Ley Interna*, FCE-Universidad de Lima, Perú, 2001, p. 22.

Ello ha conducido a que el derecho internacional se desarrolle dentro de paradigmas occidentales, vale decir, criterios que a lo largo de los siglos fueron imponiéndose sobre las particulares perspectivas de otros pueblos.

Si bien resulta interesante saber que los tratados entre el faraón de Egipto y el rey de los hititas se concluyeron mediante un intercambio de cartas, o que —más hacia nuestros días— Grocio estableció en el siglo XVII los principios de la interpretación de los tratados en términos similares a los de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados, es sin duda a partir de 1815 cuando el desarrollo del fenómeno convencional adquiere un impulso especialmente notable: en poco más de un siglo y medio, este instrumento esencial de las relaciones internacionales ha experimentado una transformación considerable. Empezaremos por exponer los factores y las etapas principales de esta evolución histórica.

**a) Factores:<sup>69</sup>**

- ⇒ La causa fundamental de este desarrollo ha sido la creciente solidaridad que se ha establecido entre los diversos elementos de la sociedad internacional. Esta solidaridad se expresa en primer lugar dentro del Estado, pero obligan a ir más allá, y el tratado internacional es el mecanismo que, aún apoyándose en las instituciones, las rebasa y las trasciende.
- ⇒ El desarrollo de las instituciones políticas nacionales con órganos cada vez más diferenciados, así como la creciente participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, dan lugar en muchos sentidos a que aumente la diversificación de los instrumentos convencionales.
- ⇒ Quizá la señal más perceptible de esta transformación haya sido el surgimiento del tratado multilateral entre los Estados y las Organizaciones Internacionales.

- ⇒ La importancia de la práctica internacional , y en particular, de la práctica más anónima de los servicios protocolares y jurídicos, tanto nacionales como internacionales; y finalmente
- ⇒ Los tribunales nacionales contribuyen a menudo al resultado común al aportar las soluciones que requiere el enfrentamiento cotidiano entre las normas y las exigencias concretas de los conflictos sociales.

## **b) Las Etapas Contemporáneas:**

Podemos distinguir tres períodos en la evolución de los tratados a lo largo de la historia: 1) de 1815 a la Primera Guerra Mundial; 2) entre las dos Guerras Mundiales, y c) después de la Segunda Guerra Mundial.

### *1) de 1815 a la Primera Guerra Mundial:*

Durante este periodo el derecho de los tratados siguió apegándose a la tradición monárquica en la que el jefe de Estado actúa como representante de este último en las relaciones exteriores, mientras que todos los demás participantes en este ámbito, en particular los ministros y los embajadores, actúan simplemente como delegados.<sup>70</sup> Esta tradición era simétrica en cierto sentido con aquella que hacía del rey el jefe de Estado en el orden interno; sin embargo, este monopolio en las manos de un monarca sobrevivió durante más tiempo en la esfera de la representación externa, ya que en el interior se vio minado por los progresos de los regimenes parlamentario y democrático. También su justificación política fue más perdurable debido a que los Estados tenían un interés evidente en regular sus relaciones exteriores a través de un solo canal.

---

<sup>69</sup> Reuter, Paul, *Introducción al Derecho de los Tratados*, traducción de Eduardo L. Suárez, 2ª ed., Colección Política y Derecho, FCE, México, 2001, pp. 13-16.

<sup>70</sup> Delgado De Cantú, Gloria, *El Mundo Moderno y Contemporáneo Bajo la Influencia de Occidente*, 10ª reimpresión, Addison Wesley Longman, México, 1998, pp. 35-45.

En efecto, la centralización de las relaciones exteriores sigue siendo el único procedimiento viable para preservar la integración de los intereses sólo a nivel nacional y defender así la base sociológica de la soberanía. El hecho de que todo ciudadano, departamento o ministerio adquiera la capacidad directa y efectiva para participar en las relaciones exteriores señala el inicio de un proceso federativo, que solo surgirá más tarde y cuyo punto culminante significará, a la larga, el final del Estado soberano, el cual ha dejado imprudentemente tejerse la red de la solidaridad social por encima de sus fronteras y engendrar así las instituciones que lo despojarán de su soberanía.

Pero en esta etapa no se había alcanzado aún a principios del siglo XIX. El predominio del jefe de Estado en las relaciones exteriores seguía siendo aplastante y no había perdido un ápice de su significación profunda. Por otra parte las investigaciones han demostrado también que el tratado multilateral moderno es el resultado de las innovaciones pragmáticas realizadas en la práctica.

Incluso las negociaciones del Congreso de Viena en 1815, organizadas en forma colectiva, se sancionaron inicialmente por medio de un conjunto de tratados bilaterales: tanto como fueron necesarios para agrupar de dos en dos todos los Estados que deberían ser comprometidos. Pero la verdadera conexión entre todos estos tratados bilaterales se estableció en primer lugar en virtud de un documento en el que se resumían las transacciones del Congreso: el Acta Final del 9 de junio de 1815.<sup>71</sup>

Así pues, en el Congreso de Viena surgió por primera vez la idea de que un tratado obligatorio para diferentes Estados en los mismo términos constituye un solo instrumento jurídico. Pero si bien se reconoció la unidad del instrumento jurídico, la forma, en cambio, no se simplificó de inmediato: en 1815 y de nuevo en 1856, se redactaron tantos ejemplares originales como partes figuraban en el tratado, y todas las partes firmaron todos los ejemplares.

El procedimiento moderno es mucho más simple: al basarse en un solo ejemplar original implica una innovación práctica de largo alcance: el ejemplar único se encomienda a un Estado, que no sólo asegura su salvaguardia, sino que administra efectivamente el instrumento.

Los tratados empezaron a ser una fuente importante del derecho internacional. El artículo 7 de la Convención de la Haya (XII), que se refiere a la creación de una Corte Internacional de Presas, incluye el primer lugar a los tratados entre las normas que deberá aplicar la Corte. Lejos de ser simplemente una fuente de las obligaciones particulares entre los Estados, los tratados habrían de convertirse en la fuente principal del derecho internacional a partir del momento en que se puso en marcha una audaz y novedosa empresa: la codificación del derecho internacional, es decir, la redacción, en instrumentos escritos, de las normas consuetudinarias que se derivaban de la práctica del grupo de los países considerados a la sazón como "naciones civilizadas".

Por supuesto, las convenciones de codificación no se limitan a especificar las normas existentes; también añaden normas nuevas y, dado que las convenciones rigen sólo entre sus partes, esas normas constituyen en términos formales sólo un derecho particular; sin embargo, las normas codificadas tienden a originar a su vez normas consuetudinarias de contenido idéntico pero de carácter universal.

## 2) *Entre las dos Guerras Mundiales:*

El gran movimiento pacífico que siguió al primer conflicto mundial habría que tener un efecto considerable sobre el derecho de los tratados, en virtud de que abarcaba todos los aspectos de las relaciones internacionales. Sería injusto dejar de mencionar en este sentido el papel de la Unión Panamericana y de sus Conferencias anteriores a 1914, pero fue sin duda la Sociedad de las Naciones la

---

<sup>71</sup> Sepúlveda, César. *El Derecho de Gentes y la Organización Internacional en los umbrales del Siglo XXI*,

que constituiría la forma esencial de la Organización Internacional a cuyo alrededor se fortaleció el desarrollo del derecho de los tratados.<sup>72</sup>

En esta coyuntura se confirmará en gran medida las tendencias anteriores. Las instituciones monárquicas declinaban y perdían gradualmente su carácter casi sagrado. Al mismo tiempo, la creciente solidaridad internacional exigía más tratados celebrados a menudo con gran rapidez. De esta manera se simplifica el procedimiento de elaboración de los tratados prescindiendo de la participación del jefe de Estado, quien podía ser convenientemente reemplazado por el ministro de Relaciones Exteriores o el jefe de Gobierno.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones -siguiendo uno de los Puntos del Presidente estadounidense Wilson-<sup>73</sup> requiriese que los Estados miembros registraran todos los tratados en la Secretaría de la Sociedad para asegurar su publicación representó un avance significativo. Esté fue el origen de la recopilación de tratados de la Sociedad de las Naciones.

La Sociedad y en particular su Secretaría,<sup>74</sup> empezó a desempeñar un papel cada vez más importante en el dominio de los tratados. El primer lugar, la organización se convirtió de manera muy natural en el depositario de muchos convenios multilaterales en virtud de que contaba, para esta tarea internacional, con verdaderos funcionarios internacionales; pero también habría de desempeñar un papel considerable en la elaboración de numerosos convenios. Al contar con los recursos materiales, funcionarios y expertos, la organización internacional permanente proporcionaba, en efecto, el marco ideal para la elaboración de los convenios internacionales.

---

Colección Política y Derecho, UNAM-FCE, México, 1997, p. 39.

<sup>72</sup> Delgado De Cantú, Gloria, *Op. cit.*, p. 182.

<sup>73</sup> Fernández De Castro, Rafael, *et al. ¿Qué son los Estados Unidos!*, Mc Graw Hill-ITAM, México, 1996, p. 50.

<sup>74</sup> Reuter, Paul, *Op. cit.*, p. 23.

Por último, el período de entreguerras habría de presenciar un nuevo desarrollo en la evolución de los tratados, estrechamente ligado al surgimiento de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales.

### 3) *Después de la Segunda Guerra Mundial:*

El fenómeno de la organización internacional en el sentido técnico del término va a tomar un carácter casi explosivo y especialmente a dominar toda la evolución del derecho de los tratados.

Después de la guerra las Organizaciones Internacionales –en particular las Naciones Unidas– reanudaron sus esfuerzos de codificación, esta vez con éxito. A veces la obra realizada no responde más que de manera imperfecta a la codificación. Tal es el caso de todas las convenciones vinculadas a las Naciones Unidas, pero que versan sobre materias tan nuevas que difícilmente puede verse en ellas una codificación.<sup>75</sup> Además, las Naciones Unidas crearon también un mecanismo de codificación permanente y general, basado en unas cuantas fórmulas simples: la Asamblea General selecciona los temas que habrán de codificarse; la Comisión de Derecho Internacional elabora un proyecto de artículos; la Sexta Comisión de la Asamblea General examina el trabajo anual de la Comisión; en el curso de sus labores, la Comisión consulta a los gobiernos y a las organizaciones internacionales interesados; por último, los proyectos de artículo que se revisan teniendo a la consideración de la Asamblea General, la que por lo común decide convocar a una conferencia para elaborar un tratado.

En 1961 se inició una fase más activa, la cual culminó en la Conferencia de Viena de 1968-1969, que adoptó la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (a la que se denominará en lo sucesivo la Convención de 1969). Esta Convención tiene un alcance mucho mayor de lo que pueda sugerir esta prueba cuantitativa, pues la mayoría de sus disposiciones

---

<sup>75</sup> Scara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 16ª ed., Porrúa, México, 1997, pp. 148-149.

codifican normas ya reconocidas y les otorgan una expresión clara y precisa. Incluso para las normas que son controvertidas.

Sin embargo, la Convención de 1969 no agotó todas las cuestiones relacionadas con los tratados. Fue a la Comisión de Derecho Internacional a la que le correspondió ocuparse de algunas de éstas: la Convención de Viena del 23 de agosto de 1978, se ocupa de la sucesión de los Estados en materia de tratados, y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986 (Convención de 1986) se hizo cargo del derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

El derecho de los tratados aparece así precisado y desarrollado. Sus relaciones con la organización internacional van más allá de una codificación ocasional o la acción aislada de una organización particular: tienden en efecto a hacerse permanentes a través de los vínculos establecidos entre las organizaciones y las partes, o incluso entre las futuras partes en un tratado. Un gran número de tratados multilaterales no sólo establecen normas, sino que además instituyen un control de ellas, previendo a veces que éstas deben ser precisadas, completadas o adaptadas mediante un procedimiento internacional.

## ***2.2 La Carta de las Naciones Unidas***

Desde el inicio del siglo pasado, todos los países han vivido una serie de transformaciones en diversos aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, tecnológicos, etc., lo que ha llevado a la conformación de estrategias e instrumentación de acciones diversas en varios niveles tanto de manera unilateral, como acciones comunitarias en el marco de la cooperación. Conviene señalar que

estas transformaciones han impactando a todas las naciones del orbe, sin que ninguna de ellas quede sin ser repercutida de ellas.

El antecedente más inmediato a las Naciones Unidas lo constituyó la Sociedad de las Naciones que fue fundada en la Conferencia de la Paz del 28 de abril de 1919, con base en los proyectos del presidente estadounidense Wilson. La Sociedad de Naciones, quedó regulada jurídicamente por un tratado multilateral denominado *Pacto de la Sociedad de Naciones*. Ingresaron en ella los Estados aliados y sus asociados durante la guerra de 1914-1918 y otras naciones invitadas a formar parte de la organización. Inglaterra, Francia, Italia y Japón figuraron entre sus primeros miembros. A ella se sumó, en el año de 1926, la Alemania de Weimar, y en 1934 la Unión Soviética, como naciones principales entre las invitadas. No obstante que los Estados Unidos fue un país promotor de la Sociedad de Naciones, no ingresó a ella, en virtud de una votación adversa en el Senado de los Estados Unidos.<sup>76</sup>

Las intenciones respecto a la Sociedad de Naciones se orientaba a una tendencia universal, así la concebía el presidente norteamericano Woodrow Wilson pero no fue nunca una institución universal, tanto por la ausencia de los Estados Unidos, como por el régimen colonial que imperaba en las grandes extensiones territoriales del mundo de su época.

También figuran dentro de los antecedentes de la Organización de las Naciones Unidas la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941); y la Declaración de las Naciones Unidas (1º de enero de 1942); pero fue más interesante la Conferencia de Moscú, celebrada del 19 al 30 de octubre de 1943. Como resultado de esa Conferencia, las cuatro potencias participantes (Estados Unidos de América, U.R.S.S., Gran Bretaña y China) publicaron el 1º de noviembre siguiendo la llamada Declaración de Moscú, en la que se hablaba de la necesidad de establecer en la fecha más temprana posible una organización internacional

general basada en la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz.<sup>77</sup>

En el curso de los meses de agosto y septiembre de 1944 tuvieron lugar en Dumbarton Oaks (Washington) unas conversaciones desarrolladas en dos etapas, con participación, en la primera de ellas, Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS, en la segunda, la URSS fue sustituida por China. De allí salieron las propuestas de Dumbarton Oaks, que contenían los lineamientos generales de la futura organización internacional. Algunas cuestiones quedaron, sin embargo irresueltas. Todas ellas fueron objeto de nuevas conversaciones, celebradas esta vez en Yalta (Crimea), del 3 al 11 de febrero de 1945, entre Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS, que llegaron a un acuerdo sobre la votación en el Consejo de Seguridad y sobre todo muchas otras cuestiones que iban a configurar la postguerra.

Ya más o menos bien fijadas las bases de discusión, se reunió en San Francisco la Conferencia de las Naciones Unidas sobre organización internacional, del 25 de abril al 26 de junio de 1945.<sup>78</sup> El resultado fue la firma de la Carta de las Naciones Unidas. La Carta entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Una resolución de la Asamblea General, tomada el 14 de diciembre de 1946, decidió establecer la sede permanente de la Organización en Nueva York, y su estatuto fue definitivamente fijado por un acuerdo celebrado entre la Organización

La formación de las Naciones Unidas en 1945, sin duda alguna representa en el contexto mundial una nueva etapa. Pues, en su Carta constitutiva se contiene una visión muy especial respecto a la estructuración de un reciente esquema que corresponde a la necesidad en esa época.

---

<sup>76</sup> Arellano García, Carlos, *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 665.

<sup>77</sup> Gómez Navarro, José, *et al*, *Historia del Mundo Moderno y Contemporáneo*, Alhambra, México, p. 346.

<sup>78</sup> Arellano García, Carlos, *Op. cit.*, pp. 666-667.

En la Carta de las Naciones Unidas de 1945, se contienen claras y expresas alusiones referentes a la organización del contexto jurídico Internacional, dichas referencias derivan del contenido del artículo 1 que reza:<sup>79</sup>

**ARTÍCULO 1. *Los propósitos de las Naciones Unidas son:***

- 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;*
- 2. Fomentar entre las naciones, relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal,*
- 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y*
- 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos por alcanzar estos propósitos comunes.*

De la lectura de este artículo, nos percatamos de que uno de los principales fines de las Naciones Unidas es la de emprender acciones y políticas tendientes a lograr la cooperación con objeto de dar solución a los problemas mundiales. Ello no es nada fácil. La Organización de las Naciones Unidas en el reto de dar cauce a esta problemática ha creado instrumentos para dar respuestas factibles sobre dicha cuestión. La propia Carta prevé la formación de organizaciones de carácter económico, cultural, etc., pues así se estipula de manera concreta en el artículo 52:

---

<sup>79</sup> *Carta de la ONU.* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1945.

## ARTÍCULO 52:<sup>80</sup>

1. *Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas...*

Además de este precepto, también entraña el principio de integración y globalización en varias materias, que se plasma en el artículo 55:

## ARTÍCULO 55:<sup>81</sup>

*Con el propósito de crear condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:*

- a) *niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;*
- b) *la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y*
- c) *el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.*

### **2.3 El Derecho Convencional o de los Tratados**

Hasta hace muy poco existía un consenso general en la comunidad internacional de que el derecho de los tratados, a través de la práctica consuetudinaria, había establecido normas definitivas sobre la materia, las que han sido recogidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

---

<sup>80</sup> Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

del 23 de mayo de 1969. Sin embargo, podemos apreciar que la permanente evolución de la realidad internacional, con factores de gran trascendencia ética, filosófica, económica y social, imponen una serie de adecuaciones en todo orden de cosas.

Los orígenes de esta evolución son variados y vienen incidiendo en el derecho de los tratados, pues los elementos indispensables en todo convenio, como son las partes contratantes y las materias sobre las que pactan, han sido afectados por los cambios que se aprecian en el seno de la comunidad internacional.

En lo que se refiere a las partes, es decir, los sujetos, ha habido una evolución muy considerable. Las condiciones necesarias para ser considerado sujeto capaz de contratar en el derecho internacional, se han ido modificando. Los Estados no sólo han aumentado en número, como consecuencia del proceso de descolonización, sino que han dejado de tener exclusividad al reconocerse también esa capacidad jurídica a otras entidades como los organismos internacionales.

Así, en lo relativo a la materia o contenido de los tratados, ha habido un aumento y diversificación que está en relación directa con la complejidad de la vida de relación internacional que se dan en nuestros días.

Los tratados internacionales, hasta fines del siglo XIX, eran en su mayoría de carácter bilateral y tan sólo unos cuantos eran multilaterales. Hoy, éstos suman varios miles.

Ahora vamos a definir lo que es el Derecho Internacional para poder ubicar al Derecho de los Tratados como una rama de este. Esta denominación se utiliza desde que Jeremías Bentham la empleo en 1789. Es importante indicar que a

---

<sup>81</sup> Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

usanza de la legislación romana, se le conoce también como *derecho de gentes*, significando actualmente, la normatividad entre los pueblos organizados políticamente. El Derecho Internacional para su estudio suele dividirse en dos grandes ramas que la doctrina le reconoce: Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado. Para nuestro trabajo seguiremos esta misma división.

A la disciplina la podemos definir como "el conjunto de normas jurídicas consensuales que regulan las relaciones entre los Estados o de éstos con los organismos internacionales, concluyendo, por tanto, que rigen todas las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional".<sup>82</sup>

Seara Vázquez lo define como "el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales".<sup>83</sup>

De lo anterior podemos concluir que el Derecho Internacional Público es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de los Estados entre sí y la de éstos con ciertas entidades que sin ser Estados, poseen personalidad jurídica internacional, así como las relaciones entre dichas entidades.

De conformidad con Werner Goldschmidt fue Joseph Story el primero que utilizó la denominación Derecho Internacional Privado en 1834; sin embargo, W. Schaeffner es quien formalmente usa esta denominación a partir de 1841.

El Derecho Internacional Privado "es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público, que tienen por objeto determinar la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia simultánea de normas jurídicas de más de un Estado que pretenden regir una situación concreta".<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Contreras Vaca, Francisco, *Derecho Internacional Privado*, Oxford University Press, México, 1998, p. 4.

<sup>83</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>84</sup> Arellano García, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 113.

"El Derecho Internacional Privado se constituye por normas que resuelven conflictos de leyes en el espacio, cuando ese conflicto se presenta entre dos o más Estados. Tiene que ver con el problema de la nacionalidad y el problema de la condición jurídica de los extranjeros".<sup>85</sup>

Aunque ambas áreas de estudio tienen el mismo punto de partida, derivado de la multiplicidad de soberanías y autonomías, lo que les otorga una personalidad propia y diferente frente a otras ramas del derecho, el contenido de una y otra es significativamente diverso y para comprender debidamente sus similitudes y diferencias, veamos el siguiente cuadro:<sup>86</sup>

Derecho Internacional Público	Derecho Internacional Privado
Su objeto de estudio siempre rebasa las fronteras del Estado	En ocasiones su objeto de estudio rebasa las fronteras del Estado, pero existen conflictos de naturaleza meramente interna
Rige las relaciones entre los Estados y Organismos Internacionales	Rige las relaciones entre particulares, los cuales pueden pertenecer a un mismo país o a diversas naciones, pero en la problemática siempre deben estar vinculadas normas con vigencia espacial en diversos territorios.
Sus normas son de carácter internacional, principalmente emanadas de tratados	Sus normas son de carácter interno, principalmente legislativas y jurisprudenciales, y excepcionalmente internacionales, en caso de existir tratados para solucionar la convergencia de normas jurídicas de diversos Estados
Los tribunales encargados de dirimir los conflictos que se suscitan son de carácter internacional	Los tribunales encargados de dirimir los conflictos que se suscitan son de carácter interno, en principio, ya que por un convenio internacional se pueden crear instancias supranacionales
Las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver los conflictos, aplican las normas jurídicas internacionalmente aceptadas	Las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver los conflictos aplican su propio derecho y si éste lo autoriza, por la naturaleza del asunto, el de algún Estado extranjero o tratado internacional previamente celebrado.

Por último sobre este tema y retomando la división del Derecho Internacional en Público y Privado, debemos mencionar que la regulación jurídica de los tratados internacionales desde el punto de vista del Derecho Internacional, la encontramos en el Derecho Internacional Público. Es decir, en este último el

<sup>85</sup> Contreras Vaca, Francisco, *Op. cit.*, p. 5.

que regula todos los aspectos de creación, observancia, interpretación, aplicación, nulidad, terminación y demás aspectos de los tratados internacionales.

Cabe mencionar que el hecho de que los tratados internacionales se encuentren regulados por el Derecho Internacional Público no es impedimento para que su contenido sea Derecho Internacional Privado, es decir, la formación y demás elementos citados son regulados por el Derecho Internacional Público pero el objetivo del tratado, puede ser el de codificar normas de Derecho Internacional Privado.

Ahora vayamos a las Fuentes del Derecho Internacional. La doctrina contemporánea ha reconocido que las fuentes del Derecho Internacional han sido precisadas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.<sup>87</sup> El mencionado artículo 38 habla de cómo habrá de resolver la Corte las controversias que se sometan a su consideración y dispone:

1. La corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
  - a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
  - b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
  - c) Los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
  - d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59;
  - e) La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 5.

En base al artículo arriba transcrito, las fuentes del Derecho Internacional suelen dividirse en dos tipos: fuentes fundamentales y fuentes subsidiarias.<sup>88</sup> Dentro de las fuentes fundamentales encontramos a los tratados internacionales y a la costumbre internacional. Dentro de las fuentes subsidiarias encontramos a los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la doctrina.

La distinción de las fuentes del Derecho Internacional en fundamentales y subsidiarias o como las llama Ortíz Ahlf<sup>89</sup> *autónomas* y *auxiliares*, es una distinción doctrinal. Esta última autora de hecho coloca a los principios generales del derecho dentro de las fuentes fundamentales o autónomas y ella misma explica que las fuentes auxiliares son por cuanto requieren para su aplicación de una fuente autónoma que las apoye.<sup>90</sup> Dicho de otra forma, las fuentes autónomas pueden ser aplicadas en forma independiente y las auxiliares únicamente pueden aplicarse cuando sirvan para la correcta interpretación y/o aplicación de una fuente autónoma y por ende no pueden por sí crear derecho.

Aunque el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia no establece ninguna jerarquía, para la mayoría de los autores en la actualidad los tratados internacionales han desplazado a la costumbre internacional como la fuente del derecho internacional más importante. De tal forma que si hay un tratado en vigor entre las partes, debe aplicarse el tratado y solamente ante la ausencia de un tratado, se acudiría a la costumbre internacional y si no se tiene éxito ni con otra fuente, podrá pasarse a los principios generales del derecho.

Los tratados internacionales constituyen derecho positivo para los Estados contratantes. Por esta razón, los tratados son la fuente más importante de Derecho Internacional Convencional. No obstante haber sido desplazada en importancia por los tratados internacionales, la costumbre juega un papel

---

<sup>87</sup> Podesto Costa, L.A., et al, *Derecho Internacional Público I*, TEA, Buenos Aires, 1979, p. 12.

<sup>88</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Op. cit.*, p. 58.

<sup>89</sup> Ortíz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Harla, México, 1993, p. 16.

<sup>90</sup> Ortíz Ahlf, Loretta, *Op. cit.*, p. 16.

fundamental como fuente de Derecho Internacional. En el derecho interno de los Estados, han ido desapareciendo las normas consuetudinarias como fuente del derecho a medida que las relaciones sociales han quedado regidas por la ley. No ocurre lo mismo en el Derecho Internacional, ya que no existe para éste un legislador común y en virtud de que un tratado a diferencia de la ley requiere el consentimiento de los sujetos que en él participan, su campo es más limitado.

#### ***2.4 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados***

Tradicionalmente, al igual que muchas materias de Derecho Internacional, la regulación jurídica de los tratados internacionales era a través de normas de la costumbre internacional es decir, se regulaba por normas consuetudinarias con todos los problemas que ello implica. Actualmente, la tendencia del derecho internacional es hacia la codificación del mismo. Ante el problema que presenta la costumbre internacional de definir cuándo se forma, cuándo ha sido rebasada por otra costumbre, su lenta evolución, etc., la comunidad internacional ha preferido codificar el Derecho Internacional. Eso es exactamente lo que sucedió con la regulación jurídica de los tratados internacionales, cuando en 1969, se celebra en Viena la llamada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena) que codificó las normas consuetudinarias en materia de tratados internacionales y entró en vigor en 1980.

Cuando hablamos de la regulación jurídica internacional de los tratados internacionales, estamos hablando de normas que regulan los aspectos orgánicos y de forma de un tratado internacional, no estamos haciendo referencia al contenido del tratado. Es decir, la Convención de Viena que analizaremos regula aspectos extrínsecos del Tratado, independientemente del contenido que pueda tener. El análisis de la regulación jurídica de los tratados internacionales debe entonces partir de análisis de la propia Convención de Viena.

La *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*<sup>91</sup> que emanó de la conferencia diplomática realizada en la ciudad de Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969, se refiere a los tratados celebrados únicamente entre Estados.

#### **2.4.1 Definición**

Establece en su artículo 2º que tratado es un *acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*

De lo anterior, se concluye que no existe ninguna diferencia entre tratado, acuerdo, convenio, convención, pacto, arreglo, protocolo, estatuto, concordato, declaración, *modus vivendi*, acuerdo de caballeros, etc., ya que el nombre de que se le dé es irrelevante porque los efectos jurídicos son idénticos.

#### **2.4.2 Elementos**

Podemos señalar que los elementos de un tratado internacional son: la capacidad, el consentimiento, el objeto y la forma.

##### **o Capacidad:**

La podemos analizar desde dos puntos de vista: capacidad de goce y capacidad de ejercicio (representación).

---

<sup>91</sup> Suscrita por 70 Estados, de los cuales 44 han ratificado y 18 de ellos han formulado reservas o declaraciones interpretativas, existiendo ocho objeciones a las mismas. Los Estados Unidos Mexicanos son parte de esta convención, la cual fue firmada *ad referendum* por el plenipotenciario mexicano el 23 de mayo de 1969; aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1972, según el decreto de aprobación publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1973; ratificado por el presidente de la República el 5 de julio de 1974; depositado el instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 1974, y publicado su decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975.

a) **Capacidad de goce.** Es innegable que la aptitud para celebrar tratados la tienen los sujetos de Derecho Internacional: Estados y Organizaciones Internacionales. Respecto al Estado, podemos señalar que esta facultad es la forma más característica del ejercicio de su soberanía que lo faculta para adquirir derechos y obligaciones internacionalmente, y en lo relativo a ello, el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que: *todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados*, y

b) **Capacidad de ejercicio.** Se refiere a cuál es el órgano de representación del Estado o del Organismo Internacional facultado para llevar a cabo tal atributo. En el Derecho Internacional Público es un principio generalmente aceptado que los jefes de Estado, por sí o por conducto de los ministros de relaciones exteriores, sean los encargados de llevar a cabo la representación y, por lo mismo, cuando concurren personalmente a negociar o a firmar un tratado internacional generalmente no se les exige que justifiquen en forma igual tal capacidad. Respecto de las demás personas que pueden representar a la Nación es necesario que las mismas sean habilitadas para ejercer tal función a través de un documento denominado "plenos poderes", el cual otorga el jefe de Estado y lo refrenda el secretario de Relaciones Exteriores. Aún así, generalmente el tratado no obliga al país correspondiente mientras no se haga la ratificación del Estado y, por esto, se ha permitido aceptar que la suscripción sea *ad referendum*, es decir, que el acuerdo no obliga en tanto no sea ratificado. A este respecto, el artículo 7° de la Convención de Viena, señala:

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

a) *Si se presenta los adecuados plenos poderes;*

---

\* La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986 regula los tratados celebrados entre los Estados y las Organizaciones Internacionales con los mismos términos que la Convención de Viena de 1969.

- b) *Si se deduce que la práctica seguida por los Estados interesados, o de las circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante de los plenos poderes, y*
2. *En virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representa a su Estado:*
- a) *Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;*
- b) *Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre Estado contratante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados, y*
- c) *Los representantes acreditado 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.*

⇒ **Consentimiento:**

Los tratados internacionales presuponen la manifestación de voluntad del Estado para obligarse, a efecto de que exista un vínculo jurídico entre el sujeto y la obligación. Cada Estado con base en su soberanía determina las instituciones y procedimientos a través de los cuales expresará esta voluntad.

Es importante destacar que el consentimiento no debe estar viciado, ya sea por *error, dolo o mala fe, coacción o por corrupción del representante*, toda vez que la existencia de alguno de estos elementos trae como consecuencia la nulidad absoluta o relativa del acto. Por su importancia, a continuación analizaremos cada uno de ellos:

- ◆ **Error.** Para que un Estado pueda alegar el error como vicio de su consentimiento, debe acreditar que el mismo se refiere a un hecho concreto

que no podía notar al momento de la celebración del tratado y que constituye un obstáculo para que el consentimiento otorgado fuere espontáneo. A este respecto el artículo 48 de la Convención de Viena, señala:

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 supuesto ese Estado en el momento de la celebración del tratado y que constituyera una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado;*
2. *El párrafo 1º no se aplicará si el Estado de que se trató contribuyó con su conducta al error o si las circunstancias fueron tales que hubiera quedado advertido de la posibilidad de error, y*
3. *Un error que concierna sólo a la redacción del texto de un tratado no afectará a la validez de éste; en tal caso se aplicará el artículo 79.*

- ◆ Dolo y mala fe. Sólo se considerarán como tales si el Estado víctima ha sido inducido a la celebración del tratado por la conducta fraudulenta de otro Estado parte en el mismo. A este respecto el artículo 49 de la Convención de Viena, señala:

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

- ◆ Coacción. Consiste en la presión indebida que se ejerciera sobre el gobierno del Estado para forzar su consentimiento con el propósito de evitar actos o hechos de consecuencias graves, lo cual afecta su soberanía y libre autodeterminación, o directamente sobre su representante. A este respecto, los artículos 51 y 52 de la Convención de Viena, señala:

*Artículo 51 ... La manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenida por coacción sobre su representante o mediante actos o amenazas dirigidos contra él carecerá de todo efecto jurídico.*

*Artículo 52 ... Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación a los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.*

- ◆ **Corrupción del representante.** Surge cuando la persona autorizada para exteriorizar la voluntad del Estado firma el acuerdo internacional a sabiendas de que le es perjudicial al país, pero benéfico a sus intereses personales. A este respecto, el artículo 50 de la Convención de Viena, señala:

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

⇒ **Objeto:**

El objeto de un tratado es crear, modificar y extinguir derechos y obligaciones entre las partes, y tal actividad debe ser siempre lícita. Hay que distinguir entre la licitud del acuerdo con respecto al derecho internacional y conforme al derecho interno.

- ◆ **Licitud internacional.** A este respecto el artículo 53 de la Convención de Viena prevé la oposición de los tratados con normas imperativas de derecho internacional (IUS COGENS) que se consideran obligatorias con independencia de la voluntad de las partes, al señalar:

*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 de derecho internacional 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.*

- ◆ **Licitud interna.** Es importante destacar que la licitud del objeto en relación con las normas de derecho interno sólo puede ser invocada en caso de excepción. A este respecto, los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena, indican:

*Artículo 27 ... Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se tendrá sin perjuicio en lo dispuesto en el artículo 46.*

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

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

○ **Forma:**

Los tratados no necesariamente deben estar revestidos de formulismos (ad solemnitatis causae), a excepción del relativo al hecho de que siempre debe constar por escrito. No obstante, la práctica ha consagrado un cierto estilo que

resulta ágil y conveniente para el manejo de los mismos y, por lo general, se integra con los siguientes elementos:

- ◆ Título: donde se indica el nombre que toma el acuerdo internacional;
- ◆ Preámbulo: contiene fundamentalmente la numeración de las partes contratantes y la mención de las instituciones investidas con facultades para representar al Estado;
- ◆ Exposición de motivos: determina cuáles son los propósitos primordiales de las partes, con el fin de establecer bases suficientes para ayudar a la interpretación del tratado;
- ◆ Cuerpo: son las cláusulas referidas a la materia del tratado, las cuales contienen las obligaciones y derechos que adquirirán las partes al momento de que surta efectos el mismo, así como la mención de los anexos integrantes del acuerdo;
- ◆ Disposiciones finales: en esta parte se indica la entrada en vigor y forma de adherirse al mismo, y
- ◆ Pie: se incluye la manifestación expresa de los Estados respecto a la aceptación del contenido del tratado, la intención de adoptar su texto, la fecha, en su caso la firma *ad referendum* y los sellos.

### 2.4.3 Causa

Es la razón que justifica la existencia del tratado y, por tanto, la creación de la obligación. La teoría de la causa no tiene aplicación en el ámbito internacional de manera directa, porque los Estados al expresar su consentimiento se obligan sin que importe el motivo, aunque es una fuente indirecta de gran utilidad para la interpretación de los acuerdos internacionales.

#### 2.4.4 Procedimiento Internacional para la celebración de tratados

Conforme a lo dispuesto por la Convención de Viena, las etapas para la celebración de un convenio internacional son las siguientes:

▷ **Negociación:**

Es el conjunto de actividades realizadas por los representantes de los Estados interesados, encaminadas a obtener un consenso en el contenido del tratado. Es importante destacar que dentro de este rubro también se determina el idioma o los idiomas a redactar el texto correspondiente.

▷ **Aprobación del texto:**

Supone la previa negociación y, por ello, la aceptación del texto constituye la última instancia para formalizar el contenido de un tratado mediante su redacción literal. Es importante recordar que con anterioridad hemos analizado la práctica internacional seguida en la elaboración de tratados, la cual consta de: título, preámbulo, exposición de motivos, cuerpo, disposiciones finales y pie. El artículo 9 de la Convención de Viena, señala:

1. *La adopción del texto de un tratado se efectuará con consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo.*
2. *La adopción del texto de un tratado es una conferencia internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que estos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.*

---

\* Antiguamente se estilaba que todos los tratados se hicieran en latín, por considerarlo idioma diplomático; en el siglo XVIII en francés; en el siglo XIX en inglés y francés, y en la actualidad cada vez se utiliza un mayor número de idiomas.

⇒ **Suscripción:**

Adoptado el texto del tratado es conveniente que los negociadores lo firmen, lo cual le otorga, en principio, un carácter de autenticidad. Cabe indicar que la firma puede ser de dos tipos:

- ◆ **Definitiva.** Es la forma menos común de llevar a cabo un acuerdo internacional y se practica cuando expresamente el tratado así lo establece, indicando que la firma del mismo es suficiente para que adquiera fuerza obligatoria; cuando se desprende de los poderes de los representantes o de las negociaciones; y cuando de algún otro modo conste la voluntad de que produzcan dichos efectos. A este respecto, los artículos 11 y 12, párrafo 1 de la Convención de Viena, establecen:

*Artículo 11... El consentimiento de un Estado es obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.*

*Artículo 12... 1. El consentimiento de un Estado es obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de su representante:*

- a) *Cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;*
- b) *Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto, o*
- c) *Cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.*

- ◆ **Ad referendum.** Es la forma más utilizada y en la cual la firma únicamente imprime el sello de autenticidad al tratado, pero no engendra derechos ni obligaciones entre los Estados suscriptores, al no adquirir éste fuerza

obligatoria, hasta en tanto no se satisfagan las demás etapas previstas, como son: la ratificación, seguida del canje de notas, del depósito del instrumento de ratificación o del cumplimiento de cualquier otro requisito que el acuerdo prevea. A este respecto, los artículos 10 y 12, párrafo 2, inciso b) de la Convención de Viena, señalan:

*Artículo 10... El texto de un tratado quedara establecido como auténtico y definitivo:*

- a) Mediante el procedimiento que se prescriba en él que convenga los Estados que hayan participado en su elaboración, o*
- b) A falta de procedimiento, mediante la firma, la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en que figure el texto.*

*Artículo 12... 2. ...b) La firma ad referendum de un tratado por un representante equivaldría a la firma definitiva del tratado si su Estado la confirma.*

Por último, cabe indicar que en vez de exigirse la firma completa del representante, en ocasiones se le puede pedir tan sólo su rúbrica y a este respecto, el artículo 12, párrafo 2, inciso a) de la Convención de Viena, señala:

- c) La rúbrica de un texto equivaldría a la firma del tratado cuando conste que los Estados negociadores así lo hayan convenido.*

#### **⇒ Ratificación y adhesión:**

Aunque ambos son instrumentos mediante los cuales el Estado manifiesta su voluntad para quedar obligado por un tratado, técnicamente la ratificación se lleva acabo sólo por las naciones que participaron en la ratificación del acuerdo y la adhesión por aquellos países que, aunque no intervinieron en su formación, están conformes en acatar sus disposiciones, siempre que el tratado lo permita y previo cumplimiento de los requisitos que exija. Hay que puntualizar que, además,

existen otros mecanismos para que el Estado manifieste su consentimiento en quedar obligado por un convenio internacional, los cuales producen efectos jurídicos similares y que son a saber: la aceptación y la aprobación. En el presente estudio nos limitamos a analizar la ratificación internacional.

A la ratificación podemos definirla como el mecanismo mediante el cual un Estado que participó en la negociación del texto de un tratado expresa su voluntad en quedar obligado por el mismo. A menos que el acuerdo señale que por el hecho de firmarse al término de las negociaciones el tratado surte plenos efectos jurídicos, en la mayoría de los casos se requiere el cumplimiento de otros requisitos, tales como la ratificación del Estado (la cual se obtendrá una vez que haya sido aprobado internamente al haberse satisfecho los requisitos exigidos en sus ordenamientos nacionales) seguido del canje o el depósito del instrumento que la contenga ante el sujeto del derecho internacional que el convenio designe, con la finalidad de que la misma se dé a conocer entre los países interesados. En la totalidad de las naciones con sistema de gobierno democrático-representativo, independiente de la intención de quienes tuvieron a su cargo las negociaciones y autenticación del texto del tratado mediante su firma, se requiere la previa aprobación de parte o la totalidad de las cámaras legislativas o del parlamento, para que una vez satisfecho este requisito se pueda comprometer el Estado internacionalmente. Por ello, la etapa de ratificación obedece a razones prácticas, derivadas de la necesidad de los países en obtener el consenso interno necesario y verificar que los negociadores se ajustaron a las instrucciones recibidas, tratando de subsanar con ello, cualquier posible vicio del consentimiento. De lo anterior, se desprende que para realizar la ratificación existen dos momentos:

- Aprobación interna. Se refiere a los requisitos nacionales que exige cada país para aprobar los tratados y, en consecuencia, otorgar facultades al Estado para que se adhiera a él internacionalmente. En algunos países se requiere el consentimiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo, como en el caso de los *executive agreement* y los *treatties* en Estados Unidos de

América. Es importante destacar que la falta de probidad o irresponsabilidad de los órganos nacionales competentes para analizar los tratados internacionales puede crear graves conflictos cuando la aplicación del tratado se hace incompatible con las normas del derecho interno, ya que trae como consecuencia que, aunque rija internacionalmente produzca un conflicto de aplicación de normas jurídicas, con las graves consecuencias que implica. Por último, se debe señalar que la ratificación del acuerdo puede ser: pura o simple, al aceptarse la totalidad del texto del acuerdo; o sujeta a condición, cuando se otorga el consentimiento realizando reservas o declaraciones interpretativas a su texto, en caso de que internacionalmente sea permitido, como posteriormente se analizará.

- Ratificación internacional. Se realiza una vez que el Estado internacionalmente ha aprobado el texto del acuerdo, a efecto de dar a conocer dicho consentimiento a las demás naciones interesadas. A este respecto, el artículo 10 de la Convención de Viena, establece:

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

- a) Cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;*
- b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación.*
- c) Cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación, 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, y*

**2. El consentimiento de un Estado es obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.**

Por último, cabe indicar que en la mayoría de las ocasiones es necesario que el instrumento de ratificación se deposite ante un Estado u organismo internacional. A este respecto, el artículo 16 de la Convención de Viena, indica:

*Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, harán constar el consentimiento de un Estado en obligarse por el tratado, al efectuarse:*

- a) Su canje entre los Estados contratantes;*
- b) Su depósito en poder del depositario, o*
- c) Su notificación a los Estados contratantes o al depositario, si así se ha convenido.*

**⇒ Registro y publicación:**

Debido a la evolución del derecho internacional y con el fin de satisfacer el principio de seguridad jurídica, se ha visto la necesidad de registrar y publicar los tratados internacionales para dar a conocer su celebración y el contenido de sus normas, lo cual facilita su debida observancia y logra que otros Estados tomen ejemplo para suscripción de nuevos acuerdos. A este respecto, el artículo 80 de la Convención de Viena y el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, establecen:

**Artículo 80 ... 1. Los tratados, después de su entrada en vigor, se transmitirán a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro o archivo e inscripción, según el caso, y para su publicación.**

*Artículo 102 ... 1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualquiera de los miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta carta, serán registrados en la secretaría y publicadas por ésta a la mayor brevedad posible.*

Por último, es importante señalar que la falta de registro de un tratado no trae como consecuencia su inexistencia o nulidad y a este respecto el artículo 102, párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, señala:

- 1. Ninguna de las partes de un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.*

#### **2.4.5 Ámbito de aplicación:**

Una vez que ha entrado en vigor un tratado, hay que determinar su ámbito de validez desde cuatro puntos de vista: tiempo, espacio, partes obligadas y materias reguladas.

Antes de entrar al estudio de cada uno de ellos, vale la pena recordar dos principios rectores del derecho internacional: la *pacta sunt servanda* y la *rebus sic stantibus*.

1. Pacta sunt servanda. Su traducción al español es "los tratados deben ser cumplidos", siendo el principio más antiguo y en donde el derecho internacional funda su obligatoriedad, y
2. Rebus sic stantibus. La traducción al español es "mientras las cosas así permanezcan", considerándose que si las circunstancias cambian el tratado pierde validez. Para poder aplicar correctamente el principio, hay que analizar elementos concretos y desvincularlos de situaciones subjetivas.

La Convención de Viena contiene ambas reglas, que al parecer resultan contradictorias, sin embargo, en ella se otorga mayor fuerza a la regla *pacta sunt servanda* y se admite a la *rebus sic stantibus* en vía de excepción, al indicar en sus artículos 26 y 62 lo siguiente:

*Artículo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*

*Artículo 62. ... 1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que:*

- a) *La existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes es obligarse por el tratado, y*
- b) *Ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado;*

*2. Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él:*

- c) *Si el tratado establece una frontera;*
- d) *Si el cambio fundamental resulta de una violación, por la que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte del tratado, y*

*3. Cuando con arreglo a lo dispuesto en los párrafos precedentes, una de las partes pueda alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para dar por terminado un tratado o para retirarse de él, podrá también alegar ese cambio como causa para suspender la aplicación del tratado.*

• **Ámbito de validez temporal:**

Los Estados tienen absoluta libertad para determinar el tiempo durante el cual quedarán obligados por el mismo, así como para señalar si el tratado se aplica para situaciones que nazcan a partir de su entrada en vigor o para actos

anteriores a su celebración (aplicación retroactiva). En este apartado analizaremos la entrada en vigor y la terminación del acuerdo internacional.

a) Entrada en vigor. En principio y como ha quedado analizado, es necesario la manifestación de voluntad del Estado para quedar obligado por un tratado y, posteriormente, es indispensable que el mismo entre en vigor, es decir, inicie su obligatoriedad. A este respecto, el artículo 24 de la Convención de Viena, indica:

1. *Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha en que él se disponga o que acuerde los Estados negociadores;*
2. *A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado, y*
3. *Cuando el consentimiento de un Estado es obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la entrada en vigor de dicho tratado, éste entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa...*

Asimismo, el artículo 28 de la Convención de Viena sienta las bases de la irretroactividad de los acuerdos internacionales, salvo que las partes dispongan otra cosa, al indicar:

*Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.*

- a) **Terminación de su vigencia.** Un Estado queda relevado de las obligaciones contraídas en un acuerdo internacional por cuatro causas: extinción, disolución, invalidez y rescisión.
- i) **Extinción.** Resulta del vencimiento del plazo o por la realización de una condición resolutoria. En cuanto a la primera, cabe indicar que los acuerdos internacionales pueden ser renovados o prorrogados, siempre y cuando así lo convengan las partes o se satisfagan las condiciones previstas en el tratado;
  - ii) **Disolución.** Se puede realizar por el consentimiento unánime de los Estados tal intención o que celebren un nuevo tratado con igual objeto y finalidad; por la denuncia al tratado, cuando el mismo estipule expresamente la posibilidad de hacerlo, y por el cambio vital de las circunstancias, aplicando la regla *rebus sic stantibus* que ha quedado analizada con anterioridad. En cuanto a la denuncia al tratado, cabe indicar que en virtud de ella el Estado manifiesta unilateralmente su voluntad de dejarse de obligar por el acuerdo, con anticipación a la terminación natural del mismo. El artículo 56 de la Convención de Viena establece que para su procedencia es necesario que el acuerdo internacional expresamente la prevea o que no contenga disposiciones sobre su terminación y en su defecto que conste la intención de las partes en admitirla o se infiera de la naturaleza del tratado. La denuncia debe ser notificada a los demás Estados parte cuando menos con doce meses de anticipación a la fecha en que se pretenda que deje de surtir efectos la convención;
  - iii) **Invalidez.** Se puede dar por la desaparición de uno de los Estados parte, a menos de que los derechos y obligaciones sean transmitidos aun país sucesor, y cuando el cumplimiento del acuerdo se haga imposible;
  - iv) **Nulidad.** Puede ser absoluta o relativa. Existe nulidad absoluta y, por lo tanto, el tratado no produce ningún efecto jurídico, cuando el consentimiento del Estado se obtuvo por amenazas o el uso de la fuerza. En los demás casos su nulidad será relativa y, en consecuencia, de acuerdo produce sus efectos hasta en tanto ésta no sea declarada, y

- v) **Rescisión.** Procede por la incompatibilidad de las normas del acuerdo con el derecho internacional; la modificación de la personalidad jurídica de los Estados signatarios, y por la violación al convenio.

Es importante destacar que el ámbito de validez temporal de muchos de los tratados de derecho internacional privado y de todos emanados de las Conferencias Especializadas Interamericanas de Derecho Internacional Privado es idéntico, ya que en los últimos se dispone que entrarán en vigor para situaciones acontecidas el trigésimo día a partir de que se haya depositado el segundo instrumento ratificado y si un Estado se adhiere con posterioridad, regirá a partir del trigésimo día en que se haya recibido la adhesión o ratificación, asimismo, su vigencia es indefinida, pero cualquier Estado puede denunciarlos para que dejen de surtir efecto.

• **Ámbito de validez espacial:**

Se refiere al territorio donde va ser aplicado un tratado. El acuerdo debe delimitar este aspecto, e incluso puede señalar que se aplique a la totalidad del territorio de un Estado, o sólo a una parte de él. A este respecto el artículo de la Convención de Viena, establece:

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

Es importante destacar que la mayoría de las convenciones de Derecho Internacional Privado y las totalidad de las emanadas de las Convenciones Interamericanas incluye la llamada "cláusula federal", que permite limitar el ámbito de validez especial o territorial, al indicar que los Estados que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos, podrán declarar, al momento de firmar, ratificar o adherirse a la convención, que la misma se

aplique a todas las unidades territoriales o solamente a algunas de ellas y que tales declaraciones pueden ser modificadas por manifestaciones ulteriores.

- **Ámbito de validez personal:**

La regla general es que los tratados sólo surten efectos entre las partes, pero de manera excepcional pueden imponerse obligaciones o beneficios a terceros (por ejemplo: la cláusula de la nación más favorecida), siempre que así lo acuerden las partes y el tercero lo acepte.<sup>\*</sup> Es importante destacar que la mayoría de las convenciones de derecho internacional privado establecen que su ámbito de aplicación personal se limita a los Estados que las han ratificado, sin otorgar beneficios a terceros países y, por lo mismo, solo rigen para solucionar situaciones acontecidas entre ellos, más no con otras naciones. Asimismo, hay que considerar las llamadas reservas que consisten en el rechazo o modificación de una parte del texto del trabajo, la cual puede ser realizada por el Estado integrante del acuerdo. A las reservas las podemos dividir en reserva llana y declaración interpretativa.

a) Reserva llana. Si un Estado no está conforme con la totalidad del contenido de un convenio internacional, puede manifestar su voluntad de rechazar una o varias de sus disposiciones y, en este caso podrá formular una "reserva", quedando exento de la obligatoriedad de la norma convencional correspondiente. A este respecto, los artículos 19-23 de la Convención de Viena señalan que las reservas deben satisfacer los siguientes lineamientos:

- *Formularse por escrito* al momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse a un tratado, debiendo comunicárselo a los Estados contratantes y a los demás países facultados. Si se realiza al momento de la firma debe ser confirmada cuando el Estado manifieste su adhesión al tratado;
- *No podrá realizar si el tratado lo prohíbe* en todo o en parte o si la reserva es incompatible con su objeto y fin. De lo anterior, parece evidente que la

---

<sup>\*</sup> Artículos 26, 34, 35 y 36 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

reserva procede sólo en los tratados multilaterales, ya que en los bilaterales se alterarían la necesaria unidad del texto, lo cual traería como consecuencia una renegociación del tratado;

- *Una reserva autorizada por el tratado no requiere el consentimiento de los demás Estados, a menos de que se desprenda que la integridad del pacto es esencial entre las partes, en cuyo caso se necesitará que todos la acepten, o que el tratado sea constitutivo de un organismo internacional;*
- *La objeción a una reserva no impide que el tratado entre en vigor para los Estados que no hayan intervenido en el proceso reserva-objeción, es decir, que un Estado no ha objetado la reserva cuando no la formule antes de haber transcurrido doce meses a partir de la fecha en que recibió la notificación de la misma o de haberse adherido al tratado, si la reserva es anterior;*
- *El retiro de una reserva puede hacerse por escrito en cualquier momento, sin requerir el consentimiento de los Estados aceptantes y surtirá efectos a partir de que el Estado respectivo haya recibido la notificación, y*

a) Declaración interpretativa. Es un tipo de reserva que consiste en dar a alguna de las cláusulas del tratado un sentido específico, quedando obligado el Estado sólo dentro de los límites de su interpretación. Es importante destacar que la Convención de Viena en su artículo 2º, inciso d) incluye a la declaración interpretativa dentro de las reservas, al indicar textualmente:

*Se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.*

- **Ámbito de validez material:**

Cualquier área del conocimiento puede ser objeto de compromisos internacionales, lo cual les otorga gran heterogeneidad. No obstante, y como he analizado, la amplia libertad de los negociadores tiene límites, consistentes en la abstención de lesionar el ius cogens internacional preexistentes e ir en contra de normas fundamentales del derecho interno, ya que en caso contrario se puede demandar la nulidad del tratado, conforme a lo dispuesto por los artículos 46, párrafo 1 y 53 de la Convención de Viena, que a la letra dicen:

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

*Artículo 53 ... 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 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.*

Respecto del tratamiento de las materias objeto del convenio internacional es importante destacar que se puede llevar a cabo por:

- Regulación directa. Se realiza un análisis de fondo de la materia objeto del acuerdo internacional.

- Incorporación por referencia. Al citar un texto conocido y determinado, manifestando la voluntad de agregarlo al tratado en los términos fijados por los negociadores. Es importante recalcar que no hay que confundir la incorporación con la simple referencia, ya que en este último caso, sólo se hace mención a otro acuerdo o a principios del derecho internacional, pero su aplicación es autónoma e independiente, y
- Acuerdos de salvaguarda. Se señalan los mecanismos para que el órgano jurisdiccional pueda dejar de aplicar el régimen convencional atendiendo a los casos concretos (ejemplo, por razones de orden público) o para que los propios Estados parte puedan solicitar la liberación temporal de sus obligaciones, cuando sea necesario.

#### **2.4.6 Métodos de interpretación:**

Las convenciones internacionales deben interpretarse conforme a los criterios que establece el derecho internacional público y en especial los que señala el artículo 31 de la Convención de Viena, al respecto, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en su labor de desarrollar y codificar las reglas generales de interpretación de los tratados, sostiene los siguientes principios:

- Del sentido corriente de los términos (objetivo o lógico gramatical): indica que a sus términos se les debe dar el sentido ordinario y corriente, a menos de que conste la voluntad de las partes de darles un sentido especial;
- De contexto: si no es posible utilizar el criterio anterior, los tratados deben ser interpretados y analizados de manera conjunta, incluyendo el texto con sus preámbulos y anexos, los acuerdos contenidos en instrumentos separados, los convenios posteriores realizados para su interpretación, la práctica seguida en su aplicación y a toda norma de derecho internacional público aplicable en las relaciones entre las partes;

- De conformidad con el objeto y fin del tratado: si no se puede analizar el tratado conforme a las reglas anteriores, se deberá analizar el propósito de los Estados para contratar, y
- De buena fe: en caso de que la interpretación resulte ambigua, oscura o irrazonable, se tomará en cuenta los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración.

Asimismo, en caso de tratados elaborados en varios idiomas, el artículo 33 de la Convención de Viena, establece que:

*Se presume que los términos tienen en cada texto igual sentido; el texto hará fe en cada idioma, a menos de que las partes o el tratado dispongan que en cada caso de discrepancia prevalezca uno de ellos; una versión del trabajo en idioma distinto al realizado originalmente sólo se considerará auténtica si el tratado así lo dispone o las partes lo convienen; y salvo que prevalezca un texto, si existe entre ellos discrepancia que no se pueda resolver con base en los criterios del sentido que mejor concilie su contenido, considerando el objeto y fin del tratado.*

#### **2.4.7 Recepción de los tratados al Derecho Interno:**

Para determinar la forma en que el tratado adquiere obligatoriedad dentro de un país determinado, hay que analizar la legislación interna de cada Estado. Al respecto los esquemas utilizados podemos dividirlos en dos grandes grupos:<sup>92</sup>

- ❖ Incorporación automática. No requiere ningún acto normativo interno especial para su obligatoriedad en el territorio del Estado, sólo basta con que lo sea internacionalmente, exigiéndose de manera eventual su publicación. Este sistema es seguido por la mayoría de los países europeos y americanos, entre ellos México, y

---

<sup>92</sup> Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, 5ª reimpresión, FCE, México, 1994, p. 219.

- **Recepción especial.** Requiere una transformación del tratado mediante un acto de producción normativa interna, ya sea una ley, decreto, etc. Este sistema lo siguen algunos países de la Commonwealth, Israel, Italia y otros.

#### 2.4.8 Multiplicidad de tratados en una misma materia:

En ocasiones los países suscriben diversos acuerdos con el mismo Estado en idénticas materias, situación que resulta frecuentemente en los convenios relativos al Derecho Internacional Privado. A este respecto cabe señalar que el criterio utilizado es el de "tratado posterior se prefiere al anterior", a la luz de lo dispuesto por los artículos 30, 41, 59 y 60 de la Convención de Viena, los cuales siguen los siguientes lineamientos:

- a) Preeminencia de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas para todos los países miembros de este Organismo Internacional;
- b) Si el Estado suscribe varios tratados bilaterales en la misma materia con distintos países. Las relaciones sujetas al acuerdo existente entre esa nación y el otro Estado parte se regularán con base en términos del acuerdo internacional suscrito entre ellos, ya que cada uno tiene su propio ámbito de validez espacial;
- c) Si el Estado suscribe un acuerdo (bilateral o multilateral) y previamente ha elaborado un acuerdo con otros en dicha materia. Primeramente se atenderá al texto del acuerdo posterior y en caso de que sea omiso al respecto, sólo se aplicará el tratado anterior en todo aquello que no sea incompatible con el nuevo convenio, en caso de ser imposible la aplicación simultánea el más antiguo se considerará terminado, y
- d) Si el Estado suscribe un tratado multilateral y previamente ha celebrado un acuerdo con alguno de ellos en la misma materia. En este caso existen dos formas para regular las situaciones que a la nación se le presentan:

- ❖ **Recepción especial.** Requiere una transformación del tratado mediante un acto de producción normativa interna, ya sea una ley, decreto, etc. Este sistema lo siguen algunos países de la Commonwealth, Israel, Italia y otros.

#### **2.4.8 Multiplicidad de tratados en una misma materia:**

En ocasiones los países suscriben diversos acuerdos con el mismo Estado en idénticas materias, situación que resulta frecuentemente en los convenios relativos al Derecho Internacional Privado. A este respecto cabe señalar que el criterio utilizado es el de "tratado posterior se prefiere al anterior", a la luz de lo dispuesto por los artículos 30, 41, 59 y 60 de la Convención de Viena, los cuales siguen los siguientes lineamientos:

- a) Preeminencia de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas para todos los países miembros de este Organismo Internacional;
- b) Si el Estado suscribe varios tratados bilaterales en la misma materia con distintos países. Las relaciones sujetas al acuerdo existente entre esa nación y el otro Estado parte se regularán con base en términos del acuerdo internacional suscrito entre ellos, ya que cada uno tiene su propio ámbito de validez espacial;
- c) Si el Estado suscribe un acuerdo (bilateral o multilateral) y previamente ha elaborado un acuerdo con otros en dicha materia. Primeramente se atenderá al texto del acuerdo posterior y en caso de que sea omiso al respecto, sólo se aplicará el tratado anterior en todo aquello que no sea incompatible con el nuevo convenio, en caso de ser imposible la aplicación simultánea el más antiguo se considerará terminado, y
- d) Si el Estado suscribe un tratado multilateral y previamente ha celebrado acuerdo con alguno de ellos en la misma materia. En este caso existen dos formas para regular las situaciones que a la nación se le presentan:

- Relaciones bilaterales con un Estado parte en el acuerdo anterior. Se observarán las reglas indicadas en el apartado c), y
- Relaciones bilaterales con un Estado que no forma parte de acuerdo anterior. Las relaciones entre ellos se determinan con base en las disposiciones del tratado suscrito.

## **2.5 Organismos Internacionales encargados de la Codificación:**

Existe gran cantidad de organizaciones encargadas de codificar el derecho internacional público y privado, ya sea mediante la celebración de tratados o la propuesta de adopción de leyes modelo, contratos tipo o cláusulas contractuales tipo. Las más importantes son las siguientes:<sup>93</sup>

### **A) Organizaciones intergubernamentales mundiales:**

- ❖ Organización de las Naciones Unidas (ONU): ya sea por sí misma o por conducto de sus organismos especializados;
- ❖ Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT o Instituto de Roma);
- ❖ Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado, etcétera;

### **B) Organizaciones intergubernamentales regionales:**

- ❖ Organización de Estados Americanos (OEA) y las Conferencias Especializadas Interamericanas sobre Derecho Internacional Privado;
- ❖ Unión Europea;
- ❖ Consejo de Asistencia Económica Mutua;
- ❖ Consejo de Europa;
- ❖ Consejo Nórdico;
- ❖ Organización de la Unidad Africana;
- ❖ Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, etc., y

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 32-33.

C) Organizaciones no gubernamentales (por su naturaleza sólo sugiere la celebración de los tratados o la adopción de leyes modelo):

- ❖ Asociación de Derecho Internacional;
- ❖ Instituto de Derecho Internacional;
- ❖ Academia Internacional de Derecho Comparado (Academia de la Haya);
- ❖ Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas;
- ❖ Cámara de Comercio Internacional;
- ❖ Comité Marítimo Internacional, etc.

### CAPÍTULO III

#### PRINCIPIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN EN LA MATERIA CONFORME AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

**M**ás allá del debate que existe acerca de las características de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno de los Estados, debemos partir del hecho de que, en el actual grado de evolución logrado por el Derecho Internacional Público, la eficacia de éste depende, en gran medida, del comportamiento que los Estados tengan frente a la legislación internacional habida cuenta de que ésta tiene como destino primordial, aunque no excluyente, a los Estados.

En este contexto no podemos desconocer que los Estados despliegan su accionar a través de sus órganos, cuya función está normada por el derecho interno. Por ello éste debe orientar su ordenamiento jurídico interno para hacer factible la aplicación del derecho internacional y adoptar las medidas adecuadas para que la legislación internacional pueda tener aplicación efectiva en casos de incompatibilidad entre las normas internacionales y las nacionales.

Como bien lo señalaba Scelle<sup>94</sup>, al tratar del desdoblamiento funcional del Estado, éste tiene funciones internas y también internacionales. En este último campo interviene en la formación de la costumbre y de los Tratados, cuyo cumplimiento se hace a través de los órganos internos del Estado.

En este contexto, Pastor Ridruejo<sup>95</sup> afirma que "el reenvío de normas internacionales a normas internas, o viceversa, así como también el supuesto de

---

<sup>94</sup> Scelle, G., *Cours de Droit International Public (Le Fédéralisme International)*, Domct, Paris, 1978, p. 101.

<sup>95</sup> Pastor Ridruejo, José A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 159.

normas internacionales no ejecutables por sí mismas, que requieren para su cumplimiento el desarrollo de normas internas”.

Aunque los problemas que existen en las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno son de muy antigua data, el debate en torno a ello tomó auge a finales del siglo XIX y primeras décadas del XX. A partir de 1899, año en que Tripiel publica su obra titulada *Derecho Internacional y Derecho Interno*, se inicia un debate doctrinal acerca de las relaciones entre ambos ordenamientos.<sup>96</sup> En torno de este problema se han configurado tres vertientes básicas con sus variantes: las tesis dualistas, las monistas y las coordinadoras.

- *El dualismo:*

“La teoría del dualismo jurídico en su forma pura, representado principalmente por Tripiel y Anzilotti, establece que el Derecho Internacional público y el Derecho Interno de los Estados son dos órdenes jurídicos completamente distintos e independientes”.<sup>97</sup> Se diferencian tanto por sus fuentes como por sus ámbitos de validez, dando como resultado que entre ambos ordenamientos no puede llegar a existir conflicto alguno.

Tripiel señala que estos sistemas jurídicos se distinguen porque mientras el derecho interno rige en las relaciones internas del Estado el Derecho Internacional Público lo hace en sus relaciones externas. Por otra parte, el Derecho Interno regula soberanamente a través de los órganos del Estado las relaciones jurídicas de sus sujetos destinatarios, en tanto que el derecho internacional solo regula las relaciones entre Estados estrictamente iguales. Finalmente, el Derecho Interno es el producto unilateral del proceso legislativo del Estado y el Derecho Internacional público genera sus normas por la voluntad común de los mismos.

---

<sup>96</sup> Ortíz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Harla, México, 1993, pp. 5-7.

<sup>97</sup> Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, 5ª reimpresión, FCE, México, 1994, p. 192.

Anzilotti, a su vez, nos indica los cuatro principios que se desprenden de su teoría dualista:

- ❖ No pueden existir normas internacionales o normas internas obligatorias en virtud de la norma básica del orden internacional.
- ❖ Las normas internacionales no pueden influir sobre el valor obligatorio de las normas internas y viceversa.
- ❖ Entre el Derecho Interno y el Internacional no puede existir conflicto en sentido propio.
- ❖ El Derecho Internacional Público puede, sin embargo, referirse al derecho interno y éste al derecho internacional.

"Para Tripieel, Anzilotti y otros partidarios del dualismo, éste tiene dos premisas. La primera de ellas esta en las fuentes del derecho que no son las mismas en el caso del Derecho Internacional y del Derecho Interno. La segunda está referida a que ambos derechos regulan relaciones diversas. El Derecho Internacional Público se aplica entre Estados, y el segundo, entre particulares o entre el Estado y sus nacionales".<sup>97</sup> En consecuencia, las normas internacionales no son de aplicación en el ámbito interno, salvo que sean objeto de un acto jurídico que permita su recepción. Por tanto, el Derecho Internacional y el Derecho Interno son diversos, separados e independientes.

A partir de estas consideraciones, el derecho internacional requería de un acto especial que lo incorporara al Derecho Interno.

- *El monismo:*

Por su parte, los monistas proclaman la unidad de ambas ramas jurídicas en un solo sistema jurídico. Estas tesis parte de la concepción normativista de Kelsen, según la cual, dentro de la unidad de todas las ramas del derecho en un mismo sistema jurídico, el derecho de gentes es jerárquicamente superior al

---

<sup>97</sup> Alvarez Vita, Juan, *Tratados Internacionales y Ley Interna*, FCE-Universidad de Lima, Perú, 2001, p. 41.

derecho interno en razón de una norma hipotética fundamental (*pacta sunt servanda*), por lo que el conflicto surgido en una norma internacional y otra estatal es simplemente un conflicto entre una norma jerárquicamente superior y otra de jerarquía inferior.

Max Sorensen<sup>98</sup> nos dice que "los monistas consideran a ambos derechos unidos dentro del marco de un ordenamiento jurídico global".

La doctrina monista cuenta entre sus propulsores más importantes a Kelsen, Verdross, Kunz y otros, quienes integraron la llamada Escuela de Viena. Es conveniente señalar que este grupo no presenta una unidad monolítica sino que presenta algunas variantes frente a los planteamientos originalmente plasmados por Kelsen.

Por otra parte, es necesario recordar que el pensamiento de Kelsen fue evolucionando con los años. Hoy esta teoría se presenta a su vez en dos vertientes: el monismo radical y el monismo moderado.

Actualmente, predomina entre los monistas la posición de dar prioridad al derecho internacional sobre el interno, sin que ello obste para que algunos autores sostengan lo contrario.

- *Las tesis coordinadoras o conciliadoras:*

Dichas tesis parten, al igual que las monistas, de la unificación de las distintas ramas jurídicas en un solo sistema, pero se diferencian en que las relaciones entre ambas son de coordinación y no de subordinación.<sup>99</sup> Entre los autores que siguen esta corriente destacan **Miaja de la Muela, Truyol, Luna y Verdross.**

---

<sup>98</sup> Sorensen, Max, *Op. cit.*, p. 192.

El problema, en nuestros días, ha dejado de ser solamente doctrinario. La lucha entre dualistas y monistas no ha dado luces para encontrar solución a los muchos y profundos problemas existentes. En la casi totalidad de países, incluyendo México, existe amplia jurisprudencia tanto a favor de uno como de otra corriente. Es importante analizarla para buscar posibles soluciones, toda vez que ninguna de las teorías resulta adecuada para resolver los problemas que tradicionalmente han existido, a los que se suman otros que han aparecido en los últimos años.

Actualmente el Derecho Internacional no ha tomado partido por los postulados del dualismo o del monismo, pero a pesar de ello se ha establecido la primacía indiscutible del Derecho Internacional sobre el interno.

Al efecto, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de tratados, salvo lo dispuesto en el artículo 46, el cual determina que sólo procede declarar la nulidad de un tratado opuesto al Derecho Interno cuando la violación a una norma fundamental de éste sea manifiesta y evidente.

Por su parte, la jurisprudencia internacional ha rechazado reiteradamente la tesis según la cual el Estado no está sujeto al Derecho Internacional. Por el contrario ha sostenido frecuentemente su subordinación a él.

Ahora bien, la consecuencia de declarar la superioridad del derecho internacional no produce el efecto de declarar nulas automáticamente las resoluciones judiciales o decisiones contrarias al Derecho Interno; su eficiencia interna dependerá de la relación jerárquica establecida por el Derecho Interno. En el supuesto de que internamente se le dé prioridad al Derecho Interno sobre el

---

<sup>99</sup> Ortiz Ahlf, Loretta, *Op. cit.*, 7.

internacional se origina responsabilidad internacional cuando se incumplan las normas de este último.

### **3.1 Antecedentes Históricos**

Los documentos constitucionales que han sido expedidos desde los albores de nuestra lucha de Independencia hasta nuestros días, son los siguientes:<sup>100</sup> Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814; Acta Constitucional de la Federación Mexicana y Constitución Federal de 4 de octubre de 1824; las Constituciones Centralistas, las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; Acta Constitucional y de Reforma de 21 de mayo de 1847; Constitución del 5 de febrero de 1857; y la Constitución de 5 de febrero de 1917.

Si se considera que la llamada Constitución de Apatzingán tuvo escasa vigencia dentro del territorio insurgente y que las dos constituciones centralistas fueron un breve, aunque funesto, paréntesis en la historia constitucional de México y, por último, que el Acta de Reformas de 1847 actualiza a la Constitución de 1824, se deberá concluir que las tres constituciones fundamentales que el pueblo mexicano ha adoptado y positivizado son las de 1824, 1857 y 1917.<sup>101</sup>

Aún cuando cada una de estas constituciones fue la expresión normativa de las ideas que prevalecían en su tiempo poseen una cierta unidad ya que desde Hidalgo hasta nuestros días se ha luchado, y se seguirá luchando, por lograr un régimen de justicia social.

---

<sup>100</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1973, pp. 83-98.

<sup>101</sup> Soberanes, Jose Luis, *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, FCE, México, 1992, pp. 88-89.

### a) *Constitución de Apatzingán:*<sup>102</sup>

El Congreso de Chilpancingo expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán. Los autores, impulsores y defensores de los derechos del hombre, de la soberanía popular, del principio de la división de poderes, etcétera, estuvieron presentes en el ánimo de los constituyentes y, por lo mismo, dicho documento recogió los principios fundamentales del liberalismo político.

En la Constitución de Apatzingán que estuvo vigente en los territorios dominados por los insurgentes, se consagraron estos principios fundamentales en materia internacional. En armonía con dichos principios en el artículo 9º se declaró que: ninguna nación tiene derecho a impedirle a otro el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

De aquí que válidamente pueda afirmarse que desde los orígenes de nuestra vida independiente, México alzó su voz en defensa de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, principios que desde entonces hasta nuestros días han orientado y conducido la vida internacional de México.

El Congreso Constituyente de Chilpancingo consciente de que todo ordenamiento jurídico positivo es una serie graduada de normas, es decir, que cada norma encuentra su razón de validez en una disposición legal que le es superior, y en consideración a que el decreto constitucional se había consagrado las decisiones políticas y jurídicas fundamentales por las que habían pronunciado los insurgentes, establecieron el principio de *supremacía constitucional*, razón por la cual tanto en la expedición como en la aplicación de las demás disposiciones

---

<sup>102</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Volumen I, Tomo I, Serie III, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Angel Porrúa, México, 1997, pp. 163-182.

legales, incluyendo los tratados, deberían procederse de conformidad a los procedimientos y principios contenidos en la misma.<sup>103</sup>

En el capítulo VIII se determinaron las atribuciones del Congreso y así el artículo 104 facultó a dicho órgano para nombrar los ministros públicos que con carácter de embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones.

El artículo 108 facultó asimismo al Congreso para declarar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de ponerse 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.

El Poder Ejecutivo se depositó en un triunvirato al que se le denominó Supremo Gobierno, y al cual se le facultó, en materia objeto de nuestro estudio, para ejercer, entre otras, las siguientes funciones: publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104, los cuales han de entenderse inmediatamente con el Gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que versen asuntos cuya resolución esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso (artículo 159).

Resulta del todo pertinente hacer notar que el Decreto Constitucional de Apatzingán al mismo tiempo que facultó al titular del Poder Ejecutivo para celebrar todo tipo de tratados, dispuso que los mismos deberían ser ratificados por el Congreso, con lo cual se evidencia que la práctica actual encuentra hondas raíces en nuestra historia constitucional.

---

<sup>103</sup> Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª ed., Pax, México, 1978, pp. 74-75.

**b) El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.<sup>104</sup>**

En el artículo 24 del Acta Constitutiva se determinó el principio de supremacía constitucional al establecer que las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución general; por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última.

Dicho principio fue ratificado, aclarado y ampliado en el artículo 161, fracción III, que dispuso que: Los Estados de la Unión tienen la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes Generales de la Unión y los Tratados hechos, o que en adelante se hicieran por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.

Al respecto cabe señalar que aún cuando no se dijo expresamente que las leyes generales y los tratados no deberían contradecir el tenor de la Constitución, el principio de supremacía constitucional obliga a interpretar el texto que nos ocupa en este sentido, ya que las leyes generales emanan de ella y los tratados no pueden celebrarse sino de conformidad a los principios y procedimientos contenidos en la misma.

Por lo que hace al reparto de competencias entre los poderes federales, la Constitución de 1824 le confirió al Congreso General las siguientes facultades en materia internacional: arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de indios; 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, alianza, federación, neutralidad armada y cualesquiera otro que celebre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras (artículo 50, fracciones IX, XII y XIII).

---

<sup>104</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo I, Serie III, *Op. cit.*, pp. 335-360.

Resulta pertinente señalar que la ley suprema que nos ocupa no le confirió ninguna facultad exclusiva al Senado en materia internacional. El poder constituyente de 1824 depositó el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo al que denominó el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>105</sup>

Entre las facultades que la Constitución de 1824 le confirió al Presidente, cabe señalar que a éste le correspondía: declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes; celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos establecidos en la fracción XII del artículo 50; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad, armada, comercio y cualesquiera otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General; asimismo la Constitución de 1824 facultó al titular del Poder Ejecutivo para recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras (Artículo 110, fracciones XII, XIII y XIV).

El artículo 29 del Acta Constitutiva prohibió a los Estados entrar en transacciones o contratos con otros, o con las potencias extranjeras, así como también el comprometerse por su cuenta en guerras salvo en aquellos casos de invasión en que el peligro fuere tan inminente que no admitiese dilataciones.

En armonía con dicho principio en el capítulo denominado de las obligaciones de los Estados se señalaron, entre otras, las siguientes:

I. Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene la obligación:

1. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

---

<sup>105</sup> Soberanes, José Luis, *Op. cit.*, pp. 120-121.

2. De guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y tratados hechos o que en adelante se hicieran por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.
- II. El sexto párrafo de la fracción V del artículo 137, facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer las infracciones a la Constitución y leyes generales según lo dispusiera la ley reglamentaria respectiva;

**c) La Constitución Centralista de 1836.<sup>106</sup>**

El artículo 44 de la Tercera Ley de la Constitución de 1836, facultó al Congreso para contraer deudas sobre el crédito de la nación y designar garantías para cubrirías. Asimismo facultó al Poder Legislativo para aprobar toda clase de tratados que celebrara el Ejecutivo con potencias extranjeras, y en los concordatos con la silla apostólica; también se le facultó para decretar la guerra, aprobar los convenios de paz, dar reglas para conceder las patentes de corso, conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida fuera del país de tropas nacionales (Fracciones VI, VIII, IX y X).

Por su parte el Artículo 53, fracción III de la Tercera Ley, facultó al Senado para aprobar los nombramientos que hiciera el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos y cónsules. Resulta pertinente hacer notar que la facultad transcrita fue la primera prerrogativa que dentro de la historia constitucional le correspondió ejercer al Senado en materia internacional.<sup>107</sup>

De conformidad al reparto de competencias efectuado, le correspondió al Presidente de la República ejercer las siguientes atribuciones en materia internacional: Nombrar a los empleados diplomáticos y cónsules; remover a los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente; disponer de la fuerza

---

<sup>106</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Volumen I, Tomo II, Serie III, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, pp. 202-233.

<sup>107</sup> Leimone, Ernesto, *et al*, *Atlas de Historia de México*, UNAM, México, 1990, p. 54.

armada de mar y tierra; declarar la guerra en nombre de la nación, previo consentimiento del Congreso y conceder las patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes; celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglo a la base que le diere el Congreso; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, neutralidad armada, sujetándolas a la aprobación del Congreso antes de su ratificación; recibir ministros y demás enviados extranjeros (Fracciones XII, XIII, XVII, XIX, XX y XXI del artículo 17 de la Cuarta Ley).

**d) La Constitución Centralista de 1843:<sup>108</sup>**

Las bases orgánicas de 1843 otorgaron al Congreso las siguientes facultades: autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías; aprobar para su ratificación los concordatos con la silla apostólica y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Unión; decretar la guerra por iniciativa del Presidente; aprobar los convenios y tratados de paz y dar reglas para conceder patentes de corso. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje y dar al gobierno bases y reglas generales para formación de aranceles de comercio; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida de tropas nacionales fuera del país (artículos 66, fracciones VIII, IX, X, XI y XII).

Aun cuando el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1843 estructuró al Poder Legislativo en forma bicameral, en el capítulo relativo al Senado tan sólo se ocupó de su integración sin especificar facultad alguna que le fuera exclusiva.

Por su parte el presidente de la República fue facultado para: dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras,

---

<sup>108</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III, *Op. cit.*, pp. 351-374.

sujetándolos a la aprobación del Congreso; conceder pase a los decretos conciliares, bulas breves y preceptos pontificios o decretar su retención. (Esta facultad debía usarla con acuerdo del Congreso cuando versaren sobre negocios particulares; y con la de la Corte de Justicia, si versaren sobre asuntos contenciosos); declarar la guerra en nombre de la Nación y conceder patentes de corso (Artículo 87, fracciones XVI, XVII, XVIII, XIX y XX).

**e) *El Acta de Reformas de 1847.*<sup>109</sup>**

El Acta de Reformas de 1847 restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y, de esta suerte, puso de manifiesto que el federalismo era una decisión política jurídica fundamental que el pueblo de México había adoptado y positivizado en la primera de sus constituciones. Dicha acta conservó todas las disposiciones que en materia internacional consagró la Constitución de 1824 y que comentamos en su oportunidad.

**f) *La Constitución Individualista y Liberal de 1857.*<sup>110</sup>**

El artículo 126 de la Constitución del medio siglo consagró el principio de supremacía constitucional en los siguientes términos: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contra que pueda haber en las constituciones de los Estados.

De conformidad a la distribución de competencias que la Constitución del medio siglo hizo entre los poderes de la Unión correspondió al Congreso ejercer, entre otras, las siguientes facultades en materia internacional: ratificar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y

---

<sup>109</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III, *Op. cit.*, pp. 380-398.

cónsules; aprobar los tratados, convenciones o comunicaciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo; declarar la guerra en vista de que los datos que le presentara el Ejecutivo; reglamentar el modo en que debía expedirse las patentes de corso; dictar leyes, según las cuales deberían declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación y consentir la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas de la República; permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República (Fracciones XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII).

"Tanto la Constitución de 1824 como las instituciones centralistas estructuraron el Poder Legislativo en forma bicameral. De éstas, las bases orgánicas de 1843 le imprimieron al Senado un matiz aristocrático",<sup>110</sup> razón por la cual en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se manifestó una fuerte corriente opositora a la institución del Senado. La Asamblea Constituyente no cambió de parecer y, por lo mismo, estructuró al Congreso de la Unión en forma unicameral.

Al Poder Ejecutivo se le encargó, entre otras, el ejercicio de las siguientes facultades en materia internacional: nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso; remover a los agentes diplomáticos; y en los recesos de la diputación permanente, disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad del interior y defensa exterior de la Federación; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolas a la ratificación del Congreso Federal; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras (Artículo 85, fracciones II, III, VI, VIII, IX, X y XI).

---

<sup>110</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo II, Serie III, *Op. cit.*, pp. 529-544.

<sup>111</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. cit.*, p. 722.

El reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas se efectuó de conformidad al artículo 117 que dispuso que las facultades que no fueran expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados.

De conformidad a los principios que animan a todo régimen federal, el artículo 111 prohibió a los Estados:

- Fracción I. Celebrar alianza, tratado o coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.
- Fracción II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

El artículo 112 dispuso que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- Fracción III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión o de peligro inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Asimismo se facultó a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras y de las que versaren sobre Derecho Marítimo (Artículo 97, fracciones VI y VII).

El artículo 98, otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer, desde la primera instancia, de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

La Constitución de 1857 fue objeto de varias reformas de entre las cuales resulta pertinente destacar las siguientes:

El 13 de noviembre de 1874 se reformó la Constitución de suerte tal que el Poder Legislativo fue estructurado en forma bicameral. Así el artículo 51 dispuso:

El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. De esta suerte, las facultades que originalmente se le habían asignado a la asamblea única, Congreso General, fueron distribuidas entre las dos Cámaras y el Congreso.

Al respecto resulta pertinente hacer notar que el artículo 72, inciso B consignó como facultades exclusivas del Senado las siguientes: Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras; ratificar los nombramientos que el presidente de la República hiciera de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda; autorizar al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en las aguas de la República.

"Aún cuando las Constituciones de 1824, 1836 y 1845 estructuraron al Poder Legislativo en forma bicameral, jamás hicieron referencia alguna a las facultades consignadas en las fracciones I y III, limitándose la de 1836 a señalar como facultad del Senado la de ratificar los nombramientos de enviados diplomáticos".<sup>112</sup>

#### **g) La Constitución Política y Social de 1917:<sup>113</sup>**

"Tiempo más tarde Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, envió un proyecto de constitución al Congreso Constituyente que se había reunido en la ciudad de Querétaro, el cual fue libre y ampliamente discutido y reiteradas veces modificado."<sup>114</sup> Los miembros del Congreso, conscientes de su misión, no querían que nuestra futura Constitución pasara por alto, como lo había hecho la de 1857, los grandes problemas nacionales.

<sup>112</sup> Moreno, Daniel, *Op. cit.*, pp. 218-219.

<sup>113</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol I, Tomo III, Parte 2, *Op. cit.*, pp. 133-167.

<sup>114</sup> Leimone, Ernesto, *Op. cit.*, p. 107

La Declaración de Derechos Sociales que se hizo primero en México y con posterioridad en otras regiones del mundo, es un producto del constitucionalismo social al que se puede caracterizar como la suma de todos aquellos acontecimientos de carácter histórico que hicieron posible el que se reconociera que por encima del derecho a su desarrollo que tienen las fuerzas económicas, se encuentran los derechos de las personas a su libertad y los de su comunidad a su bienestar. En consecuencia, "la Declaración de Derechos Sociales<sup>115</sup> tiene por finalidad crear una atmósfera propicia a fin de que la declaraciones de derechos del hombre pueden tener la efectividad y positividad que les corresponden, así como también el armonizar en forma continua, las formas políticas y jurídicas con las formas reales de vida; es por ello que se afirma como una nota esencial de nuestra Declaración de Derechos Sociales el que ésta constituye una norma programática de gobierno." Los artículos 3, 27, 28 y 123 constitucionales constituyen la médula de los derechos sociales que contienen nuestro régimen constitucional vigente.

En la parte dogmática de nuestra Constitución actual se consagran los principios de conformidad a los cuales, en la parte orgánica, se estructuran los poderes.

### **3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Nuestra Constitución Política del 5 de febrero de 1917 para referirse a los tratados utiliza diversos vocablos: *tratados internacionales*,<sup>116</sup> *convenciones diplomáticas*<sup>117</sup> y *tratados*.<sup>118</sup> Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados adopta el término de *tratado* y la práctica mexicana revela el uso de otras

---

<sup>115</sup> Soberanes, José Luis, *Op. cit.*, p. 165.

<sup>116</sup> Artículos 18, fracción I; 89, fracción X y 104, fracción I.

<sup>117</sup> Artículo 76, fracción I.

<sup>118</sup> Artículos 15, 117, fracción I y 133.

denominaciones, tales como *acuerdos o convenios*, pero podemos concluir que todos ellos son sinónimos.

Los artículos constitucionales que regulan directamente a los tratados internacionales son por orden de aparición en la Carta Magna: 15, 76 fracción I; 89 fracción X; 104, fracción I; 117 fracción I; 124 y; 133.

Los artículos en cuestión a la letra disponen:

*Artículo 15. 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 se 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.*

Este artículo prohíbe expresamente la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, o para quienes tengan en el Estado donde cometieron el delito la condición de esclavos, así como también prohíbe la celebración de tratados que alteren las garantías individuales.

*Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:*

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

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

...

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

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

...

De la lectura conjunta de ambos artículos se deducen facultades para el Presidente de la República y para la Cámara de Senadores en materia de tratados internacionales.

Establece una serie de preceptos que deben regir la conducción de la Política Exterior, como son la igualdad jurídica de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, etc., con lo cual prohíbe al Presidente la celebración de Tratados en contravención a dichos preceptos.

Los artículos 104, fracción I y 133 de la Constitución, en su parte relacionada señalan:

*Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

*1-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 afecten 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...*

*Artículo 133. ...Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.*

De las normas constitucionales transcritas se desprenden dos supuestos:

1. Los jueces de las entidades federativas están obligados a aplicar de oficio los tratados celebrados en áreas locales, ya que son derecho vigente en la entidad, prefiriendo sus disposiciones a las contenidas en su Constitución o leyes locales, las cuales se dejarán de aplicar para los litigios relacionados con las naciones parte de la convención internacional,
2. Las controversias que se susciten con motivo de la forma en que las autoridades den cumplimiento o aplique un tratado internacional, en principio, es competencia de los jueces federales, por lo que en consecuencia y en este último caso, nuestra Carta Magna faculta a los jueces locales para interpretar los convenios internacionales, y formar criterios jurisprudenciales locales válidos en su entidad.

*Artículo 117: Los estados no pueden celebrar, en ningún caso:*

- I. *Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.*

...

*Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

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

De lo anteriormente transcrito, se señala lo siguiente:

- **La Constitución:** es jerárquicamente superior al Tratado Internacional, toda vez que éste siempre deberá estar de acuerdo con ella (artículo 133 constitucional), para adiccionarla o reformarla se requiere un procedimiento especial (artículo 135 constitucional) y debido a que la Constitución no pierde su fuerza o vigor aún cuando por alguna rebelión, fuera de los causes legales, se interrumpa su observancia (artículo 136 constitucional).
- **Las leyes reglamentarias de la Constitución** (conforme al artículo 133): "leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella": poseen mayor jerarquía que un tratado internacional, toda vez que las primeras detallan principios constitucionales que son inmutables, a menos que se satisfagan los requisitos del artículo 135 constitucional.
- **Las leyes federales:** creadas con base en la división de competencias planteadas por los artículos 73 y 124 constitucionales, se encuentran en un nivel jerárquico inferior a los acuerdos internacionales apegados a la Ley fundamental, al respecto el artículo 133 constitucional señala que: ...todos los tratados que estén de acuerdo con la misma...serán la Ley suprema de toda la Unión..., característica de la cual no gozan las leyes ordinarias federales, y
- **Las leyes locales:** tienen menor jerarquía que los tratados, lo cual queda claro en la última parte del artículo 133 constitucional que impone la obligación a los jueces de cada Estado de sujetarse a lo dispuesto en los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir en las Constituciones o leyes de la entidad.

En conclusión, podemos señalar que una vez publicado un tratado internacional en el Diario Oficial de la Federación surte plenos efectos en el orden interno y cuando ha sido depositado el instrumento de ratificación ante la comunidad de los Estados miembros obliga al país en el orden internacional, debiendo aplicarse:

- Siempre que no vaya en contra de principios constitucionales o leyes reglamentarias de la Constitución, en este caso no se aplicará el acuerdo en el orden interno y se podrá demandar su nulidad internacionalmente conforme a lo dispuesto por el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados;
- Preferentemente a las leyes federales, las cuales dejarán de aplicarse sólo para aquellas situaciones vinculadas con los Estados parte del acuerdo internacional (a menos que las disposiciones del tratado incorporen a la legislación federal), y
- En sustitución de las disposiciones contenidas en las leyes locales, las cuales igualmente se dejarán de aplicar sólo para aquellas situaciones relacionadas con algún Estado parte del acuerdo internacional y no en todos los casos, a menos que las disposiciones del tratado se incorporen a la legislación local.

### **3.3 Ley sobre Celebración de Tratados**

La Ley sobre Celebración de Tratados (LSCT), que data del 2 de enero de 1992, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, ha sido una ley que a pesar de su corta existencia y escaso contenido (consta de tan solo 11 artículos), "ha generado un amplio debate, especialmente sobre su argumentada inconstitucionalidad. Con anterioridad, el régimen de los Tratados se encontraba circunscrito básicamente a las disposiciones constitucionales".<sup>119</sup>

Del análisis que hemos hecho anteriormente de los artículos constitucionales referentes a los tratados internacionales, vamos a recalcar que la Constitución únicamente regula a los Acuerdos Internacionales llamados Tratados Internacionales. No obstante lo anterior, la LSCT además de regular a los

---

<sup>119</sup> Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Harla, 1993, p. 45.

Tratados Internacionales, crea la figura jurídica de los Acuerdos Interinstitucionales y es ahí donde empiezan las críticas a la Ley en comento.

Esta Ley distingue dos instrumentos internacionales: los Tratados y los Acuerdos Interinstitucionales.

*Artículo 2.- 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 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.*

La LSCT ha reconocido la existencia de relaciones internacionales en donde no es necesaria la participación de la Federación o en donde no es conveniente dicha participación. Se ha reconocido a través de la figura de los Acuerdos Interinstitucionales que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, pueden ejercer funciones de representación de sí mismas hacia el exterior.

Si enfrentamos la definición de Tratado Internacional y la de Acuerdo Internacional, advertimos que cada instrumento tiene comparativamente frente al otro, los siguientes elementos:<sup>120</sup>

<b>Tratado Internacional</b>	<b>Acuerdo Interinstitucional (AI)</b>	<b>Observaciones</b>
Regido por el derecho internacional público	Regido por el derecho internacional público	Ambos reconocen que se encuentran fuera del ámbito regulatorio del derecho interno, es decir, regulan una relación a nivel internacional que no está sujeta por ese motivo a ninguno de los derechos estatales
Celebrado por escrito	Celebrado por escrito	Ambos instrumentos requieren de la forma escrita
Entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional	Entre dependencias u organismos descentralizados de los tres niveles de gobierno y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales	Esta es una de las diferencias fundamentales entre ambas figuras, ya que por un lado los tratados internacionales son celebrados a nombre del Estado Mexicano a través de su Gobierno, en tanto que los AI son celebrados por las dependencias u organismos ya citados a nombre propio y no a nombre del Estado Mexicano
Cualquiera que sea su denominación	Cualquiera que sea su denominación	En ambos casos, el nombre que se le de al tratado o al AI no varía su naturaleza jurídica, siempre que cumpla con los demás requisitos propios de cada figura jurídica (tratados o AI)
Los Estados Unidos	Las dependencias u	También es una de las

<sup>120</sup> Walss Auriolles, Rodolfo, *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2001, pp. 154-157.

<p>Mexicanos asumen compromisos</p>	<p>organismos descentralizados asumen compromisos</p>	<p>diferencias fundamentales entre ambas figuras, ya que si al celebrar AI, las dependencias u organismos descentralizados no representan al Estado Mexicano, es evidente que a través de un acuerdo de esta naturaleza no se puede obligar al Estado Mexicano. Sólo a través de tratados internacionales es posible obligar jurídicamente a la Nación</p>
<p>Ambito material amplio</p>	<p>Ambito material restringido</p>	<p>Los tratados internacionales pueden versar sobre cualquier materia, sin más limitación que las que establezca la Constitución. Los AI en cambio, únicamente pueden versar sobre las atribuciones propias de la dependencia u organismos que los celebre</p>
<p>Requieren aprobación del Senado</p>	<p>No requieren aprobación del Senado</p>	<p>Los AI no son tratados internacionales en el sentido formal que la Constitución la atribuye a este término, no requieren aprobación del Senado. La Constitución dice que los tratados internacionales o convenciones diplomáticas que celebren el Ejecutivo serán sometidas a la aprobación del Senado. En el caso de los AI, no caen en la hipótesis porque no son tratados y porque no necesariamente los celebra el Ejecutivo Federal</p>
<p>Se publican en el Diario Oficial de la Federación</p>	<p>No se publican en el Diario Oficial de la Federación</p>	<p>La principal consecuencia que un AI no se publique en el DOF, es que no pueden crear derechos y obligaciones para los particulares, ni el AI puede ser oponible por la dependencia u organismo frente a los particulares. Esta situación confirma el hecho de que los AI únicamente obligan a la dependencia u organismo que los celebró</p>
<p>Son considerados como Ley Suprema</p>	<p>No son considerados como Ley Suprema</p>	<p>Consideramos que la principal consecuencia de no considerar a los AI como Ley Suprema, es</p>

		<p>que éstos no se incorporan al sistema jurídico mexicano, lo cual es perfectamente entendible. Los AI únicamente crean obligaciones internacionales a cargo de la dependencia u organismo, por lo que no será fuente de derechos y obligaciones a nivel de derecho interno. No pueden las dependencias u organismos el dejar de cumplir con una norma interna a causa del AI, ya que para el derecho interno, éste no existe como parte del sistema jurídico que regula la actuación de la dependencia u organismo</p>
--	--	--

Ya hemos dejado claro que en el ámbito del Derecho Interno, los Acuerdos Interinstitucionales y los Tratados Internacionales tienen una naturaleza jurídica distinta conforme a las distinciones anteriormente señaladas. Ahora la cuestión es determinar si conforme al Derecho Internacional, los Acuerdos Interinstitucionales comparten la misma naturaleza jurídica de los Tratados Internacionales.

El artículo 7 de la propia Convención de Viena, ya que esta únicamente regula los tratados entre Estados, no siendo este el caso. Un Tratado Internacional para poder serlo, debe reunir tres características esenciales: ser un acuerdo de voluntades, regido por el Derecho Internacional Público, celebrado entre sujetos del Derecho Internacional. Los Acuerdos Interinstitucionales cumplen con los dos primeros requisitos. El tercero de ellos es mucho más controvertido.

Para que los AI puedan ser catalogados como Tratados Internacionales, las entidades que los celebran (dependencias y organismos descentralizados), deben tener personalidad jurídica internacional, es decir, ser sujetos de Derecho Internacional.

No existe ninguna figura que específicamente señale que las dependencias y organismos descentralizados sean sujetos de Derecho Internacional. Sin

embargo, sí hay una figura en donde los podemos encuadrar como tales: los Estados con subjetividad jurídica internacional parcial. Loretta Ortiz señala:<sup>121</sup> "De esta forma, puede concluirse que en el nivel internacional la facultad para celebrar (tratados) se entiende reservada, en el supuesto de Estados Compuestos o Federados, a los órganos centrales, salvo que la propia Constitución les conceda dicha facultad a las entidades federativas, sujeta a los límites que establece el orden jurídico interno y al reconocimiento de terceros Estados de la comunidad internacional".

Así las cosas, se reconoce que la personalidad jurídica para celebrar tratados internacionales se entiende reservada a los poderes centrales, pero también se reconoce que éstos pueden ceder parte de esa facultad a otros niveles, es decir, el derecho internacional reconoce que el derecho interno de un Estado puede crear sujetos de derecho internacional de entre sus estructuras internas y, el mismo Derecho Internacional reconocerá esa personalidad con las limitaciones que marque el propio derecho interno.<sup>122</sup>

Consideramos entonces que conforme al Derecho Internacional, las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, estatal o local, si tienen personalidad jurídica internacional otorgada por la LSCT y que el Derecho Internacional reconoce este hecho con las limitaciones que la propia Ley establece. Por lo tanto, los Acuerdos Interinstitucionales sí son Tratados Internacionales conforme al Derecho Internacional que no obligan al Estado Mexicano, sino al sujeto de Derecho Internacional que los celebra y que no están regulados por la Convención de Viena, sino por las normas consuetudinarias aplicables a los Tratados Internacionales.

Los argumentos de inconstitucionalidad que se imputan a la LSCT y a los AI son los siguientes:

---

<sup>121</sup> Ortiz Ahlf, Loretta, *Op. cit.*, p. 42.

<sup>122</sup> Walss Auriolos, Rodolfo, *Op. cit.*, p. 160.

- a) *Violación al artículo 117 Constitucional, fracción I:* Este artículo prohíbe a los Estados de la Unión celebrar alianzas, Tratados o coalición alguna con otro Estado o potencia extranjera. A este respecto, consideramos que no existe violación a este precepto, en razón de que en primer lugar, los AI no son Tratados, alianzas o coaliciones; por otro lado, no los celebran los Estados de la Unión, sino dependencias y organismos de la Administración Pública, que aunque sean estatales o municipales, no representan a la entidad federativa.
- b) *Violación al artículo 89, fracción X:* Este artículo establece que corresponde al Presidente de la República dirigir la Política Exterior del País y celebrar tratados internacionales. Consideramos que no hay violación alguna a estas facultades, ya que la facultad de dirigir la política exterior no se está delegando a otras instancias que no sea al poder Ejecutivo, además dicha facultad no se le restringe en forma alguna al propio Ejecutivo. El hecho de que las dependencias y organismos descentralizados celebren AI, de ninguna manera implica que estén conduciendo la política exterior del País, principalmente porque dichas dependencias u organismos, no representan al Estado Mexicano, sino únicamente se representan a sí mismas. Por otro lado, reiteramos que los AI no son Tratados Internacionales.
- c) *Violación al artículo 73 Constitucional:* La LSCT fue expedida por el Congreso de la Unión. En este sentido, la argumentada violación consiste en que el Congreso Federal no tiene facultades para legislar en materia de tratados internacionales conforme al artículo 73. Recordemos que conforme al artículo 124 Constitucional, la Federación únicamente puede actuar cuando expresamente tiene facultades para ello, en todos los demás casos, la facultad se entiende reservada a las entidades federativas. Por lo tanto, quienes señalan que la Federación no tiene facultades para legislar en materia de tratados, indirectamente infieren

que esa facultad corresponde a las entidades federativas, lo cual desde luego resultaría incongruente. A nuestro juicio, la Federación sí tiene facultades para legislar en materia de Tratados Internacionales. Esa facultad encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 73 fracción XXX:

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

Esta fracción del artículo 73, en lo que se conoce como las facultades implícitas. Para que el Congreso pueda hacer efectiva la prerrogativa de acudir a las facultades implícitas, es menester que exista una facultad expresa concedida a favor de algunos de los Poderes de la Unión. En este sentido, la facultad expresa que actualiza la hipótesis de la facultad implícita, se encuentra en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, en donde se establece la facultad a favor de uno de los Poderes de la Unión para la conducción de la política exterior y la celebración de Tratados.

El dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentra en el artículo 7 de la LSCT, que establece: *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.*

El dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores se convierte en un verdadero sustituto de la aprobación Senatorial, es decir, en virtud de que los AI no tienen contrapeso en el Senado, ese contrapeso de la LSCT se la otorga la

mencionada secretaría. El dictamen es desde luego previo a la celebración del acuerdo, según se desprende de la redacción del artículo transcrito.

El objetivo de este dictamen consideramos, es evitar que las dependencias y organismos descentralizados rebasen su esfera de competencia mediante la celebración de AI.

Aunado a lo anterior, si por alguna razón o circunstancia el organismo o dependencia de cualquiera de los tres niveles de gobierno celebra AI sin obtener el dictamen en cuestión, consideramos que se presentaría una situación un tanto *sui generis*. Por un lado, en el Derecho Internacional, el acuerdo, sería válido y legal, en la medida en que la obligación de obtener el dictamen en cuestión, no es una norma fundamental de derecho interno susceptible de anular el Tratado conforme al derecho internacional; además, la Secretaría que sería la afectada en caso de que no se le solicite el dictamen, no podría pedir la nulidad del tratado o AI, por no ser parte del mismo. En el Derecho Interno, el no obtener el dictamen en cuestión tampoco generaría ninguna consecuencia jurídica, ya que los AI no tiene aplicación en el Derecho Interno, por lo que no se puede analizar la legalidad de una norma que en el derecho interno no existe.

### **3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; y esta a su vez abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Por primera vez en el Derecho Positivo Administrativo se establecen las bases legales para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública que por primera vez recibió jurídicamente este nombre, permitió simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Poder Ejecutivo, al eliminar gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se acumularon en la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, las cuales sólo habían sufrido modificaciones parciales y no siempre coherentes entre sí, por no haber diseñado, en el momento de su realización, con base en un modelo integral del funcionamiento de la Administración Pública Federal".<sup>123</sup>

Dicha ley introdujo tres destacadas innovaciones:<sup>124</sup>

- a) Precisar la existencia de reglamentos interiores de cada dependencia y la obligación de darlos a conocer al público, al cual atiende en sus requerimientos.
- b) Determinar la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y seguimientos.
- c) Establece la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre las entidades federativas y los municipios.

El artículo 28, de este ordenamiento, concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de:

- I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la Política Exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
- II. Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los

---

<sup>123</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1996, pp. 362-363.

<sup>124</sup> Báez Martínez, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Trillas, México, 1990, pp. 67-68.

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;

II a. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.

II b. Capacitar a los miembros del servicio exterior mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;

- III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;
- IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la Constitución de estas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;
- VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;
- VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
- VIII. Guardar y usar el gran sello de la nación;
- IX. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
- X. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

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

### **3.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**

Genéricamente, esta importante fuente formal del Derecho Administrativo y de la Administración Pública se define como el conjunto ordenado de reglas y conceptos que, emanado de autoridad competente, establece la ejecución de una ley o sirve para el régimen interior de una corporación o dependencia.<sup>125</sup>

Se reconocen dos tipos de reglamentos: a) particulares, y b) de autoridad. Para la autoridad, el reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer la exacta observancia de las leyes que proclame el Poder Legislativo en la esfera administrativa. Por ello, se dice que el reglamento desarrolla a la ley.

El reglamento tiene las características siguientes:<sup>126</sup>

- a) Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder que le confiere la Constitución o la ley.
- b) Consta de normas jurídicas generales que difieren de los actos de la administración, los cuales producen efectos concretos e individuales.
- c) Por los efectos que produce, desde el punto de vista material de la administración, es la expresión de una actividad legislativa, pues crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

<sup>125</sup> Báez Martínez, Roberto, *Op. cit.*, pp. 20-21.

- d) Se emite mediante un procedimiento distinto del de la ley expedida por el Congreso.

El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa, desde el punto de vista material, y es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

El actual Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 2001, abrogando el Reglamento Interior de la SRE publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998, el Decreto que reforma dicho Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1998.

El Reglamento Interior de la SRE en su artículo 11, otorga a la *Consultoría Jurídica* las siguientes atribuciones:

- I. Asesorar al Secretario sobre asuntos de Derecho Internacional Público y Privado, así como en Derecho Extranjero;
- II. Acordar con el Secretario las medidas conducentes para asegurar la participación de México en los foros internacionales competentes y en las conferencias sobre codificación del Derecho Internacional Público y Privado, así como formular y coordinar con las unidades administrativas competentes, tanto de la Secretaría, como de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las posiciones sobre asuntos jurídicos que regirán la participación de México en dichos foros;
- III. Asesorar a las unidades administrativas de la Secretaría y coordinar la preparación de la documentación que se requiera para sustentar la defensa de los intereses del país y de sus nacionales en litigios internacionales, así como mantenerse enterado y apoyar jurídicamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 21.

- que así lo soliciten, en los litigios que se entablen en tribunales extranjeros en su contra;
- IV. Brindar apoyo jurídico a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, en la defensa de los mexicanos en el extranjero;
  - V. Elaborar los dictámenes y resolver las consultas que sobre derecho internacional público y privado, o extranjero, le requiera el Secretario o le soliciten otras áreas de la Secretaría;
  - VI. Tomar las medidas conducentes para el cumplimiento de la Ley sobre la Celebración de Tratados;
  - VII. Opinar sobre la procedencia de suscribir tratados, participar en su negociación y, en su caso, tramitar los plenos poderes correspondientes para la suscripción de los mismos;
  - VIII. Opinar sobre la conveniencia de modificar o denunciar tratados internacionales y realizar los trámites y gestiones apropiados para dar cumplimiento a los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, modificación o denuncia de éstos, de conformidad con lo que establezca la legislación aplicable;
  - IX. Mantener el registro de los tratados internacionales celebrados por México, así como de sus modificaciones o denuncias, y de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional celebrados por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos de los estados y municipios;
  - X. Formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios;

- XI. Cumplir con los compromisos derivados de tratados internacionales, cuando haya sido designada como autoridad ejecutora;
- XII. Emitir, para efectos administrativos, las interpretaciones de los tratados de los que México sea parte;
- XIII. Vigilar y dar seguimiento a la instrumentación jurídica de los compromisos derivados de tratados internacionales;
- XIV. Participar, proponer y coordinar la formulación de opiniones y comentarios que sea conveniente hacer llegar a tribunales internacionales y, en su caso, comparecer ante tales tribunales para la defensa de los intereses de México;
- XV. Expedir copias certificadas de los documentos que obran en sus archivos, cuando así lo requieran el Ministerio Público, o bien autoridades jurisdiccionales, administrativas o del trabajo;
- XVI. Proporcionar la información de tratados que le sea requerida, de conformidad con las disposiciones aplicables y los lineamientos que establezca el Secretario;
- XVII. Asistir a la Dirección General de Protocolo en la atención de los asuntos jurídicos que involucren a las misiones o funcionarios diplomáticos, consulares o de organismos e instituciones internacionales acreditados ante el Gobierno de México;
- XVIII. Coordinar con instituciones nacionales y extranjeras la formación y especialización de funcionarios de la Secretaría en las áreas de derecho internacional público, privado y extranjero en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría;
- XIX. Custodiar y utilizar el Gran Sello de la Nación, y

- XX. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.

### **3.6 Práctica Nacional**

Del estudio de las disposiciones indicadas, podemos concluir que al Presidente de la República le corresponde celebrar los Tratados con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión le compete otorgarle su aprobación, es decir, darles su visto bueno.

"Con base en las normas jurídicas vigentes y debido a que lamentablemente no existe ningún ordenamiento legal que establezca el procedimiento específico a seguir para llevar a cabo la negociación y aceptación de los tratados internacionales, en México ha surgido una clara práctica, la cual podemos resumir en las siguientes etapas:"<sup>127</sup>

- *Negociación.* Los plenipotenciarios mexicanos (delegación mexicana) acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores como representantes del gobierno de México para participar en una conferencia internacional de la cual ha emanado un tratado internacional que interesa al país, pueden, en caso de considerarlo conveniente, firmar el pacto *ad referendum*. Es importante destacar que en México dicha firma no produce efectos en el orden interno, ya que la misma no obliga a la Nación, sino que sólo autentifica el texto del acuerdo, por lo que llevarlo a cabo o dejarlo de hacer no produce ningún efecto jurídico en nuestro territorio.
- *Análisis interno del Ejecutivo.* Posteriormente, los plenipotenciarios mexicanos a su regreso al país llevan el texto del tratado a la Secretaría de Relaciones

Exteriores para que se inicie su análisis, sin que exista ningún término o forma para realizarlo.

- *Envío al Senado.* Si la Secretaría de Relaciones Exteriores, una vez que ha concluido el estudio del acuerdo, lo juzga conveniente, remitirá su texto a la Secretaría de Gobernación, para que por su conducto sea enviado a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- *Análisis interno del Senado.* Recibido el texto del Tratado por la Cámara de Senadores, sin tener tiempo límite para ello, realizará su análisis en la forma que estime correcta, (tumándolo a la comisión o comisiones involucradas para dictaminarlo), podrá hacer las declaraciones interpretativas y reservas que consideré que el mismo se encuentra apegado a la Constitución, y lo cree conveniente por mayoría absoluta de sus miembros, procederá a aprobarlo e informará tal decisión al titular del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernación.
- *Publicación del Decreto de Aprobación del Senado.* Recibido por la Secretaría de Gobernación el documento que contiene la aprobación de la Cámara de Senadores, sin existir término para ello y en uso de la facultad concedida al Presidente de la República por el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, elabora el "Decreto de Aprobación", el cual una vez firmado por el titular del Ejecutivo se publicara en el Diario Oficial de la Federación. Es importante destacar que mediante el "Decreto de Aprobación" sólo se informa a los habitantes de la República la resolución (decreto) del Senado mediante la cual aprueba el Tratado y, en su caso, las reservas y declaraciones interpretativas realizadas, sin incorporar el texto del acuerdo internacional.

---

<sup>127</sup> Contreras Vaca, Francisco, *Derecho Internacional Privado*, Oxford University Press, México, 1998, pp. 19-30.

\* Dicha actividad la realiza con fundamento en los artículos 76, fracción I y 133 constitucionales.

- *Registro del tratado y elaboración del instrumento de ratificación o adhesión.* Realizada la publicación del "Decreto de Aprobación" y sin existir término para ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores procederá a registrar el tratado en su dependencia y a elaborar el instrumento de ratificación (o de adhesión si el país no intervino en su negociación), el cual emitirá en nombre del gobierno de México, después será firmado por el Presidente de la República, refrendado por los secretarios de despacho involucrados en la negociación" y contendrá las reservas y declaraciones interpretativas realizadas (si el acuerdo internacional lo permite). Es importante destacar que, a últimas fechas y cuando la materia del tratado se refiere a áreas locales, la Secretaría de Relaciones Exteriores (para evitar que se discuta una posible vulneración a la autonomía estatal) antes de elaborar el instrumento de ratificación o adhesión pide la opinión y el consentimiento de los gobiernos de las entidades federativas. Hay que recordar que una vez ratificado el convenio internacional automáticamente se afecta al sistema normativo de la entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que obliga a los jueces de los estados a ajustarse a lo dispuesto en los Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en sus constituciones o leyes locales.
- *Depósito del instrumento de ratificación o adhesión.* Una vez firmado el instrumento de ratificación o adhesión por el presidente de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores lo mandara depositar ante la dependencia del Estado u organismo internacional que señale el tratado y en la forma que indique, a efecto de que una vez cumplidas las exigencias del acuerdo, obliguen al país internacionalmente.
- *Publicación del Decreto de Promulgación.* Una vez depositado el instrumento de ratificación o adhesión, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá

---

\*\* Aunque el refrendo por los secretarios de despacho no surten ningún efecto jurídico es una forma de manifestar la asercoria prestada en la formulación del tratado.

informarlo a la Secretaría de Gobernación para que, sin existir término para ello y en su uso de la facultad concedida al Presidente de la República por el artículo 89, fracción I de la Constitución elabore el "Decreto de Promulgación" del Tratado (conteniendo al firma del primer mandatario como titular del poder Ejecutivo, respaldada por los secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación), el cual publicará en el Diario Oficial de la Federación incorporando copia fiel y completa del tratado, y las reservas y declaraciones interpretativas realizadas, con la finalidad de obligar a los particulares en el orden interno y proveer en al esfera administrativa su exacta observancia. Debe considerarse que una vez publicada la convención, ésta se convierte automáticamente en derecho interno vigente, y obliga a los particulares y autoridades a acatar sus disposiciones, sin importar si el acuerdo hubiere iniciado su vigencia internacional con anterioridad.

- *Facultativa implementación interna.* En ocasiones, para implementar el debido cumplimiento de una convención internacional es conveniente que el Congreso de la Unión o las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus competencias, creen o modifiquen sus ordenamientos legales, sin que sea obligatorio o exista un plazo para ello.

Por último, es importante señalar que la incorporación de los Tratados al Sistema Jurídico Mexicano es automática, ya que al ser obligatorios (debido a su celebración por el Presidente de la República, aprobación por el Senado y ratificación internacional), sólo se requiere su publicación en el Diario Oficial de la Federación para darlos a conocer a los habitantes de la nación y exigir su debida observancia.

## CAPÍTULO IV

### EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA ADMINISTRACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### **4.1 Antecedentes Históricos<sup>128</sup>**

Como resultado de la firma de los Tratados de Córdoba se dio la existencia legal de la nueva nación, a la cual se agregaban, además de sus múltiples problemas, las acechanzas del exterior. Así, se procedió a crear la Junta Provisional de Gobierno, fase previa a la instauración del modelo monárquico que en esa primera etapa de agrupación político-administrativa adoptaría México. Esta Junta Provisional designó a la Regencia del Imperio Mexicano, órgano de carácter ejecutivo que, en su calidad de gobernador interino, nombró al que sería en nuestro ámbito el primer Secretario y le confiere el título de Secretario de Negocios y Relaciones Interiores y Exteriores. Las funciones de éste serían reguladas por el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de Noviembre de 1821*, fue creada la Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. El 7 de julio de 1826 se promulgó el primer Reglamento Interior de la Secretaría.<sup>\*</sup>

Para la realización de estos primeros y muy delicados contactos con el exterior, se dio posesión del cargo al doctor José Manuel de Herrera, quien fue así consignado en los anales de la historia nacional como el primer Secretario de Relaciones Exteriores.

---

<sup>128</sup> *La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Centralizada*, INAP-Noriega Editores, México, 1999, p. 77.

Consolidado el Estado mexicano y adoptada la Constitución de 1824, se estableció que el régimen de gobierno en el país sería de carácter republicano federal, precisándose en ella las atribuciones del Congreso General respecto del desarrollo de las relaciones internacionales (Art. 50), las del presidente de la República, en materia de nombramiento y remoción de secretarios, enviados diplomáticos y cónsules, así como en la concertación de compromisos internacionales (artículo 110) . Del mismo modo, se delineaba la organización administrativa y funciones de los despachos en los negocios del gobierno (artículos 117 a 122 ).

En 1836, como consecuencia del golpe de Estado dirigido por el general Antonio López de Santa Anna, se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales* en las que se fijó como forma de gobierno el modelo republicano centralista, determinándose las bases para que el Presidente de la República nombrara, celebrara y dirigiera las relaciones internacionales en las que fuese parte el Estado central (Cuarta Ley, artículo 17, fracciones XII, XIII, XIX, XX, XXI, XXXI y XXXII). Al mismo tiempo, se establecía que serían cuatro los Ministerios, uno de ellos el de Relaciones Exteriores (artículo 28), y se especificaban la asignación y funcionamiento de los ministerios encargados de los asuntos del gobierno (artículo 31, fracciones I, II y III; 32 y 38 ).

Por la Circular de 18 de octubre de 1841, al Ministerio de Relaciones Exteriores se le agregan los negocios de gobernación, adoptando el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Los efectos de la adopción del sistema de gobierno centralista se hicieron notar al surgir en el país el caos y la anarquía con un gobierno sin bases ni garantías, sin orden en el interior, con incertidumbre política y amenazado externamente, por lo que se procedió al establecimiento de medidas urgentes y necesarias mediante la promulgación de las *Bases de Organización para el*

---

Cfr. [www.sre.gob.mx/acerca/ser/historiasre.htm](http://www.sre.gob.mx/acerca/ser/historiasre.htm)

*Gobierno Provisional de la República*, firmadas el 28 de mayo de 1841 y en las cuales se señalaba la existencia de cuatro ministerios, siendo uno de ellos el de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía. El presidente Mariano Arista decreta en 1852 una reestructuración orgánico-funcional de los ministerios, lo cual motiva que sea expedido el 12 de octubre de ese año, el segundo Reglamento Interior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este contexto, durante la última administración del general Antonio López de Santa Anna se decretaron las *Bases de la Administración Política de la República Mexicana*, el 22 de abril de 1853, las que señalaban que serían cinco los Ministerios de Estado para el Despacho de los negocios del gobierno, uno de ellos con el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores, mismo que en mayo de ese año apareció en primer término dentro del decreto para el orden y denominación de los ministerios instituidos.

Con el fin de afirmar y definir sus acciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió su tercer Reglamento Interior el 8 de agosto de 1853, en atención al artículo tercero del Decreto de gobierno del 28 de junio de ese año.

Al estar en el poder los liberales, se creó el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* del 15 de mayo de 1856, el cual señalaba la existencia de seis ministerios, instituidos para el buen gobierno, determinándose que uno de ellos sería el de Relaciones Exteriores.

El 5 de febrero de 1857 se adoptó una nueva Constitución para la República Mexicana, en donde se establecieron las facultades del Congreso General (artículo 72, fracciones XII y XIII) y las del presidente de la República (artículo 85, fracciones II, III, X y XI), respecto de la ratificación y aprobación de los asuntos internacionales y del nombramiento y remoción de secretarios, agentes diplomáticos y cónsules, así como de la concertación de compromisos internacionales.

En plena Guerra de Reforma, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores emitió, el 12 de agosto de 1858, su cuarto Reglamento Interior.

Al consolidarse el gobierno de Benito Juárez en 1861, se dan en forma sucesiva cuatro reformas y modificaciones a la composición orgánica del gobierno federal, en las cuales se manifestó la existencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, quedando finalmente considerado como Ministerio de Relaciones Exteriores y de Gobernación.

Durante los gobiernos de Porfirio Díaz se registraron dos hechos importantes para la Administración Pública. El primero, al expedirse el 11 de febrero de 1883 el quinto Reglamento Interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el segundo, al decretarse la existencia de siete secretarías para el despacho de los asuntos de orden administrativo del gobierno federal, el 13 de mayo de 1891, estableciéndose la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al término del movimiento revolucionario y como consolidación del Estado mexicano, se adopta el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinándose que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, analizaría la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y ratificaría los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales, así como los compromisos internacionales que en el nombre de México se concerten. De igual forma, se plantean en ella las atribuciones del presidente de la República en el manejo y ejecución de las relaciones internacionales, la concertación de compromisos con Estados extranjeros y el nombramiento y remoción de los agentes diplomáticos y consulares.

Además, señalaba en su artículo 90 que el Congreso de la Unión legislaría sobre la conformación de la Administración Pública. Así, el 14 de abril de 1917, se emitió una ley en la cual se establecía la existencia de seis secretarías y tres

departamentos de Estado, siendo una de ellas la Secretaría de Estado, a la cual correspondería el despacho de los asuntos que tuviesen relación con el exterior.

El 25 de diciembre de 1917, el Congreso de la Unión expidió: la de Secretarías y Departamentos de Estado; en la que se establecía que serán siete y cinco, respectivamente, las unidades administrativas con las que contará la administración pública para el desahogo de sus tareas, reestableciéndose el título de Secretaría de Relaciones Exteriores a una de ellas.

El aparato jurídico-administrativo sufrió transformaciones que repercutirían en la composición orgánica de la administración pública, sin que se afectase la existencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es contemplada en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado que emitió el Congreso de la Unión el 6 de abril de 1934; 31 de diciembre de 1935; 30 de diciembre de 1939; 13 de diciembre de 1946; 1° de enero de 1947 y su Reglamento; así como la del 24 de diciembre de 1958.

Como se había mencionado anteriormente, el complemento a toda esta regulación jurídica se emitió el 26 de noviembre de 1940, cuando se expidió el sexto Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El 2 de diciembre de 1975 se expidió el séptimo Reglamento Interior de la Secretaría; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, en la que la Secretaría de Relaciones Exteriores formaba parte de las dieciocho dependencias de la administración pública federal cuyas funciones se regulaban por el artículo 28 de dicha Ley.

El octavo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1977, donde se establecía la composición orgánico-funcional de la dependencia.

El 18 de abril de 1978 se expidió el noveno Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde se definió una nueva estructura orgánico-funcional.

En el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1979, se publicó el décimo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El 26 de noviembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el undécimo Reglamento Interior de la dependencia, conformándose la estructura orgánico-funcional

El 12 de enero de 1984 se expidió el duodécimo Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el periodo presidencial del licenciado Miguel de la Madrid, se hicieron innovaciones y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo 19 las dependencias con las que contaba el Poder Ejecutivo para el mejor despacho de sus negocios, persistiendo la Secretaría de Relaciones Exteriores entre ellas.

Cabe mencionar, también, que es en este periodo cuando las presiones económicas se reflejaban en la estructura administrativa del gobierno, dando como resultado que se adoptaran medidas conducentes a una reducción de presupuesto y de unidades administrativas en la totalidad de las dependencias del Ejecutivo Federal. Esta medida se reflejó en la Secretaría de Relaciones Exteriores, al reducirse su estructura orgánica y erogación presupuestal, pero manteniendo íntegras las atribuciones que le señalaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tiempo que se procuró no afectar los derechos laborales de los trabajadores de base, ni los correspondientes a los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Por ello, y atendiendo a la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al C. presidente de la República Mexicana, y con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidió el 22 de agosto de 1985 el decimotercer Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, en 1989, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero, el decimocuarto Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este nuevo reglamento se especificaban las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo a las especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y otras leyes.

En 1998 se publicó el decimoquinto Reglamento para la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto, el cual fue posteriormente modificado por Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 1998. En el mismo se destacaba que la Secretaría de Relaciones Exteriores tendría a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Ley sobre la Celebración de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El 13 de noviembre de 1998 se reformaron los artículos 13, último párrafo, inciso c), y 28, y se adicionaron la Unidad de Coordinación y Enlace en el artículo 4; el artículo 6 con una fracción XX, ser XXI, y un artículo 8-Bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Posteriormente, se dio a conocer el Decreto por el se reformaba el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, promulgado el 12 de noviembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial del 13 de noviembre de 1997.

A efecto de armonizar las actividades internacionales del país con los retos del Nuevo Milenio, en el actual gobierno del presidente de la República Vicente Fox Quesada, se publicó el nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 2001; abrogando al anterior reglamento interior.

#### **4.2 Naturaleza Jurídica y Legislación Aplicable**

La naturaleza jurídica la encontramos en primer lugar en el artículo 90 Constitucional que a la letra dice: *La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos.*

En segundo lugar la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes artículos:

*Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.*

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

...

*Artículo 2º. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

*I. Secretarías de estado;*

*II. Departamentos Administrativos, y*

*III. Consejería Jurídica.*

Las leyes aplicables por la Secretaría de Relaciones Exteriores son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los diversos Tratados Internacionales ratificados por México.
- Ley de Navegación y Comercio Marítimo.
- Código de Comercio.
- Código Civil.
- Código de Procedimientos Civiles.
- Código Penal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley del Servicio Militar.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley de Población.
- Ley de Extradición Internacional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Turismo.
- Ley Aduanera.

- Ley sobre el Uso del Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.
- Ley General de Salud.
- Ley de Entidades Paraestatales.
- Ley de Nacionalidad y Reglamento
- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Ley Sobre Celebración de Tratados.
- Ley General de Salud.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Internacionales.

#### **4.3 Misión y Atribuciones**

La Secretaría de Relaciones Exteriores conduce la Política Exterior conforme a los principios normativos constitucionales e interviene en la celebración de tratados internacionales. Coordina acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el extranjero. Asimismo, dirige el Servicio Exterior en las esferas diplomática y consular, y presta servicios en la materia a particulares mexicanos y extranjeros dentro y fuera del país. Todo ello con el fin de propiciar un mejor nivel de desarrollo para los mexicanos, afianzar los vínculos culturales con los nacionales radicados en el extranjero, robustecer las relaciones entre los gobiernos y las sociedades de las distintas naciones del mundo, así como fortalecer la imagen de México.

Las atribuciones las encontramos en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1. 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;*

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

*II a. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.*

*II b. Capacitar a los miembros del servicio exterior mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;*

- III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;*
- IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;*
- V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la Constitución de estas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;*
- VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;*
- VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;*
- VIII. Guardar y usar el gran sello de la nación;*

- IX. *Coleccionar los autografos de toda clase de documentos diplomáticos;*
- X. *Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;*
- XI. *Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y*
- XII. *Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.*

#### **4.4 Estructura Orgánica y Funciones**

##### **Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores**

Capítulo I	De la Competencia y Organización de la Secretaría
Capítulo II	De las Facultades del Secretario
Capítulo III	De las Atribuciones de los Subsecretarios
Capítulo IV	De las Atribuciones del Oficial Mayor
Capítulo V	De las Atribuciones de la Consultoría Jurídica
Capítulo VI	De las Atribuciones de los Directores Generales
Capítulo VII	De los Órganos Desconcentrados
Capítulo VIII	De la Unidad de Contraloría Interna
Capítulo IX	De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Secretaría
Capítulo X	De la Comisión Consultiva de Política Exterior y de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano
Transitorios	

Para efectos de nuestro trabajo de investigación únicamente mencionaremos las funciones de la Secretaría, del Secretario y de la Consultoría Jurídica de acuerdo al Reglamento Interno de la SRE:

*De la Competencia y Organización de la Secretaría*

**ARTÍCULO 1.** La Secretaría tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Ley sobre la Celebración de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTÍCULO 2.** Corresponde a la Secretaría:

- I. Ejecutar la política exterior de México;
- II. Promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas correspondan;
- III. Dirigir el Servicio Exterior Mexicano, e
- IV. Intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte.

**ARTÍCULO 3.** La Secretaría realizará sus actividades en forma programada. Para tal efecto, en cada programa se precisará la participación que corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y las representaciones diplomáticas y consulares, tomando en cuenta los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas, prioridades y modalidades que para el logro de objetivos y metas dicte el Titular del Ejecutivo Federal.

**ARTÍCULO 4.** Las representaciones de México en el exterior dependerán administrativamente de la Secretaría en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

**ARTÍCULO 5.** Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- SECRETARIO
- SUBSECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
- SUBSECRETARÍA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
- SUBSECRETARÍA PARA ÁFRICA, ASIA - PACÍFICO, EUROPA Y NACIONES UNIDAS
- SUBSECRETARÍA DE RELACIONES ECONÓMICAS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
- SUBSECRETARÍA PARA DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA
- SUBSECRETARÍA PARA TEMAS GLOBALES
- OFICIALÍA MAYOR
- CONSULTORÍA JURÍDICA
- DIRECCIONES GENERALES:
  - De Protocolo
  - De Asuntos Culturales
  - De Enlace Federal y Estatal
  - De Enlace Político
  - De Comunicación Social
  - Para América del Norte
  - De Protección y Asuntos Consulares

- **Del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior**
- **Para América Latina y el Caribe**
- **De Organismos y Mecanismos Regionales Americanos**
- **Para Temas Globales**
- **Del Acervo Histórico Diplomático**
- **Para África, Asia – Pacífico y Medio Oriente**
- **Para Europa**
- **Para el Sistema de las Naciones Unidas**
- **De Derechos Humanos**
- **De Negociaciones Económicas Internacionales**
- **De Promoción Económica Internacional**
- **De Relaciones Económicas Bilaterales**
- **De Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo**
- **Del Servicio Exterior y de Personal**

- De Programación, Organización y Presupuesto
- De Asuntos Jurídicos
- De Bienes Inmuebles y Recursos Materiales
- De Delegaciones
- De Comunicaciones e Informática

➤ **LAS DELEGACIONES**

➤ **ORGANOS DESCONCENTRADOS:**

- La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Estados Unidos de América
- La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México – Guatemala - Belice
- El Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
- El Instituto Matías Romero
- La Secretaría contará con una Unidad de Contraloría Interna, que se regirá conforme al artículo 45 de este Reglamento.

*De las Facultades del Secretario*

**ARTÍCULO 6.** El trámite y la resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría corresponden originalmente al Secretario. Éste, para la mejor distribución y el desarrollo del trabajo, podrá delegar facultades en servidores

públicos subalternos. Los acuerdos de delegación de facultades deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y ser compilados en los manuales de organización y de procedimientos de la Secretaría.

La delegación de facultades a que se refiere el párrafo anterior y la asignación de éstas a los servidores públicos de las unidades administrativas de la Secretaría, establecidas en el presente Reglamento, no impedirán al Secretario el ejercicio directo de tales facultades.

*ARTÍCULO 7.* El Secretario tendrá las facultades no delegables siguientes:

- I. Ejecutar la política exterior de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y los lineamientos que para tal efecto dicte el Presidente de la República;
- II. Planear, coordinar, ejecutar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la política exterior que desarrolla la Secretaría y el Servicio Exterior Mexicano, para lo cual procederá de conformidad con las metas, objetivos y directrices que determine el Presidente de la República;
- III. Coordinar las relaciones económicas y de cooperación de México con el exterior y conducir las tareas de promoción económica, comercial, de inversiones y turística a través de las representaciones diplomáticas y consulares;
- IV. Asistir al Presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores, así como desempeñar las comisiones y funciones especiales que éste le confiera;
- V. Someter al acuerdo del Presidente de la República, e informarle sobre el desarrollo de los asuntos encomendados a la Secretaría;
- VI. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se

refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria, en los casos en que previo acuerdo, lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;

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

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

IX. Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando tengan relación con los asuntos que competen a la Secretaría, en términos de lo dispuesto por el artículo 92 Constitucional;

X. Autorizar con su firma las resoluciones a que se refiere el artículo 30 de la Ley de Extradición Internacional;

XI. Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda la Secretaría y comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando para ello sea requerido, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 76, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XII. Acordar las acciones necesarias para la aplicación de los programas nacionales en el ámbito de la política exterior y las correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados;

XIII. Autorizar con su firma los convenios y las bases de coordinación o colaboración que la Secretaría celebre con otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y de los municipios;

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

XV. Designar y, en su caso, remover, a las autoridades centrales y ejecutoras en los tratados o convenios internacionales, competencia de la Secretaría;

XVI. Acordar con los servidores públicos de la Secretaría los asuntos que les haya encomendado;

XVII. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento, e informar al Presidente de la República sobre las medidas que adopte al respecto. Asimismo, presidir en su caso, las comisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento de la misma y designar a sus miembros;

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

XIX. Aprobar los programas de trabajo de la Secretaría y el proyecto de presupuesto de egresos correspondiente y, en su caso, sus modificaciones;

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

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

XXII. Realizar las demás atribuciones que con el carácter de no delegables le confieren expresamente otras disposiciones legales y el Titular del Ejecutivo Federal.

## De las Atribuciones de la Consultoría Jurídica

**ARTÍCULO 11.** Al frente de la Consultoría Jurídica habrá un Consultor Jurídico, quien tendrá las atribuciones siguientes:

I. Asesorar al Secretario sobre asuntos de derecho internacional público y privado, así como en derecho extranjero;

II. Acordar con el Secretario las medidas conducentes para asegurar la participación de México en los foros internacionales competentes y en las conferencias sobre codificación del derecho internacional público y privado, así como formular y coordinar con las unidades administrativas competentes, tanto de la Secretaría, como de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las posiciones sobre asuntos jurídicos que regirán la participación de México en dichos foros;

III. Asesorar a las unidades administrativas de la Secretaría y coordinar la preparación de la documentación que se requiera para sustentar la defensa de los intereses del país y de sus nacionales en litigios internacionales, así como mantenerse enterado y apoyar jurídicamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que así lo soliciten, en los litigios que se entablen en tribunales extranjeros en su contra;

IV. Brindar apoyo jurídico a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, en la defensa de los mexicanos en el extranjero;

V. Elaborar los dictámenes y resolver las consultas que sobre derecho internacional público y privado, o extranjero, le requiera el Secretario o le soliciten otras áreas de la Secretaría;

VI. Tomar las medidas conducentes para el cumplimiento de la Ley sobre la Celebración de Tratados;

VII. Opinar sobre la procedencia de suscribir tratados, participar en su negociación y, en su caso, tramitar los plenos poderes correspondientes para la suscripción de los mismos;

VIII. Opinar sobre la conveniencia de modificar o denunciar tratados internacionales y realizar los trámites y gestiones apropiados para dar cumplimiento a los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, modificación o denuncia de éstos, de conformidad con lo que establezca la legislación aplicable;

IX. Mantener el registro de los tratados internacionales celebrados por México, así como de sus modificaciones o denuncias, y de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional celebrados por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos de los estados y municipios;

X. Formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios;

XI. Cumplir con los compromisos derivados de tratados internacionales, cuando haya sido designada como autoridad ejecutora;

XII. Emitir, para efectos administrativos, las interpretaciones de los tratados de los que México sea parte;

XIII. Vigilar y dar seguimiento a la instrumentación jurídica de los compromisos derivados de tratados internacionales;

XIV. Participar, proponer y coordinar la formulación de opiniones y comentarios que sea conveniente hacer llegar a tribunales internacionales y, en su caso, comparecer ante tales tribunales para la defensa de los intereses de México;

**XV. Expedir copias certificadas de los documentos que obran en sus archivos, cuando así lo requieran el Ministerio Público, o bien autoridades jurisdiccionales, administrativas o del trabajo;**

**XVI. Proporcionar la información de tratados que le sea requerida, de conformidad con las disposiciones aplicables y los lineamientos que establezca el Secretario;**

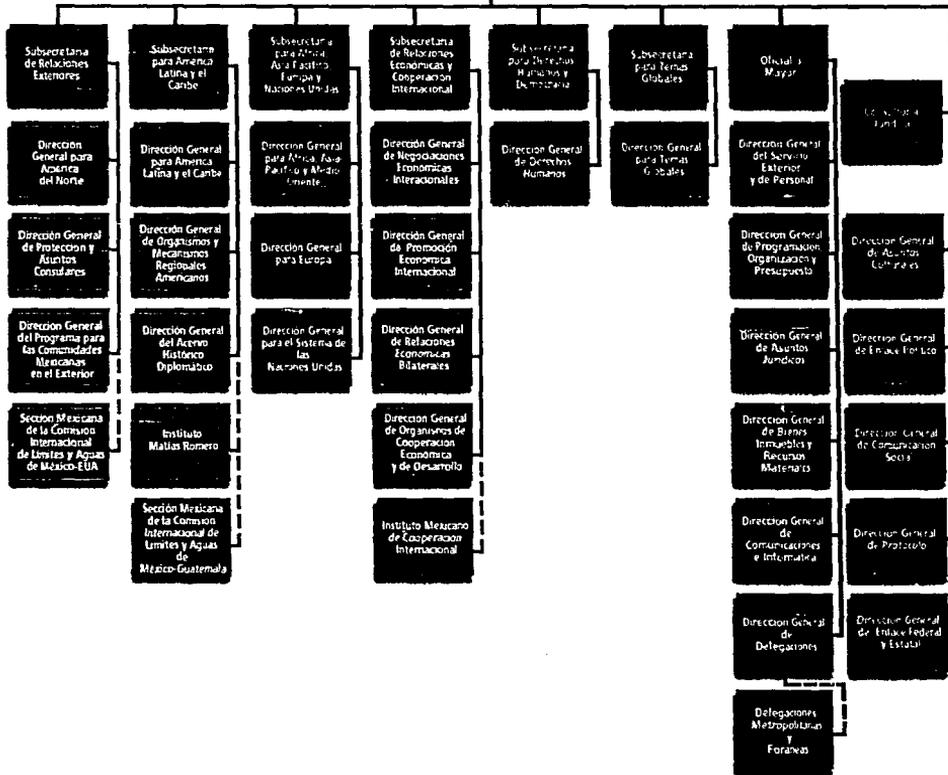
**XVII. Asistir a la Dirección General de Protocolo en la atención de los asuntos jurídicos que involucren a las misiones o funcionarios diplomáticos, consulares o de organismos e instituciones internacionales acreditados ante el Gobierno de México;**

**XVIII. Coordinar con instituciones nacionales y extranjeras la formación y especialización de funcionarios de la Secretaría en las áreas de derecho internacional público, privado y extranjero en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría;**

**XIX. Custodiar y utilizar el Gran Sello de la Nación, y**

**XX. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.**

**SECRETARÍA  
DE  
RELACIONES EXTERIORES**



#### **4.5 El Servicio Exterior Mexicano\***

Seguramente la carrera administrativa del Servicio Exterior es una de las acciones en la materia con mayor desarrollo y consolidación; reorganizado desde 1934.<sup>129</sup> A través de ordenamientos jurídicos ha sufrido cambios para adaptarse a las circunstancias exigidas, las últimas modificaciones se concretan en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1994; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y el Decreto por el que se Reforma el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1997.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano esta estructurada de la siguiente manera:

	Capítulo I
	Del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo II
	De la Integración del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo III
	De la Organización del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo IV
	De los Embajadores y los Cónsules Generales
	Capítulo V
	De la comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo VI
	Del Ingreso al Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo VII
	De los Ascensos del Personal de Carrera
	Capítulo VIII
	De las Obligaciones de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo IX
	De los Derechos y las Prestaciones de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo X
	De la Separación del Servicio Exterior Mexicano
	Capítulo XI
	De las Sanciones Administrativas
	Transitorios

\* Cfr. [www.sre.gob.mx/acerca/leyes/leysem](http://www.sre.gob.mx/acerca/leyes/leysem)

<sup>129</sup> Haro Belchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera*, INAP-Miguel Angel Porrúa, México, 2000, pp. 206-207.

La ley regula el sistema y define al Servicio como 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.<sup>130</sup>

Norma el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular, el cual se realiza por oposición, mediante concursos públicos organizados en etapas eliminatorias, contempla exámenes y cursos:<sup>131</sup>

- Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;
- Examen de español;
- Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;
- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y
- Entrevista con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la SRE.

El ingreso como personal a la rama técnico-administrativa se efectúa mediante examen público cuyas modalidades son fijadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los ascensos del personal de carrera establecidos en la ley son acordados por el secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal. Los ascensos se efectúan a través de concursos organizados por la propia Comisión de Personal.

---

<sup>130</sup> Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículo 1º, fracción I.

<sup>131</sup> Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículo 28.

El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos prepara a los aspirantes a formar parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior, actualiza de conocimientos, orienta a quienes ya son miembros del servicio y a otros funcionarios de la cancillería. Otros de sus objetivos son la divulgación de la política internacional de México y su actuación como centro de investigación y enlace con otras unidades de educación superior.

La separación del Servicio Exterior puede ser causas de: Renuncia, jubilación, declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria, incumplir con alguno de los requisitos señalados en la ley y por falta de méritos, para lo cual la ley señala las prestaciones a las que tiene derecho.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1999, pp. 47-50.

## CONCLUSIONES

1. El problema relativo a la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno es muy antiguo y se dan en latitudes muy diversas. No se origina en la teoría política de fines del siglo XIX, como han afirmado y afirman muchos tratadistas. Los diversos sucesos políticos —la Alemania del Segundo Reich, la Guerra Fría, etc- incidieron en la teoría que se conoce como Monismo, con predominio del Derecho Interno que, llevada a sus extremos, trajo como reacción el llamado Dualismo y la difusión de una terminología en uso hasta nuestros días.
2. La naturaleza del problema es compleja, no sólo desde la perspectiva meramente académica, sino que su comprensión se ve dificultada, por cuanto en la mayoría de los casos se prescinde de analizar su dimensión política. Las corrientes nacionalistas y las incidencias de éstas en la vida internacional o dentro de los Estados, están íntimamente ligadas, y a ello no es ajeno el Derecho y sus implicaciones en la Administración Pública.
3. En el plano de la aplicación del Derecho Internacional, es fácil verificar las dificultades para la efectiva ejecución práctica de lo reconocido en el plano jurídico y administrativo que se da a través de los diversos Tratados Internacionales que suscriben los Estados en diversas materias. Hace falta fortalecer los mecanismos internacionales —Organizaciones Internacionales y Convenciones Diplomáticas- para que ello no se dé. Dentro de los Estados ocurre otro tanto y esa relación entre ambos derechos se ve afectado por razones muy variadas. En algunos casos, conspira la defectuosa armonización entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Interno, haciendo inaplicable la norma por las Administraciones Públicas de los Estados.

4. El tema de la jerarquía de los Tratados y la incorporación de éstos en el Derecho Interno adquiere particular importancia en los casos en los que los Estados cambian o reforman sus Constituciones Políticas, pues la tendencia moderna es regular, a ese nivel, las relaciones entre el Derecho Interno e Internacional.
  
5. La aplicación de los Tratados en el Derecho Interno de los Estados, en caso de requerir de algún procedimiento especial es materia propia del Derecho Interno y, por tanto, no se encuentra regulada por el Derecho Internacional. Muchas Convenciones Internacionales tienen disposiciones que denotan una naturaleza no autoejecutiva, sólo dan pautas o lineamientos muy generales, cuando no carentes totalmente de contenido que, en la práctica, remiten al criterio de cada Estado parte la necesidad o no de dictar normas complementarias o reglamentarias que permitan su plena ejecución. Son numerosos los casos en los que esa libertad para regular internamente la forma como se aplicará un Tratado, denota, claramente, que no se ha establecido la coactividad necesaria.
  
6. Es necesario reconocer que en la vida internacional hay compromisos no sólo jurídicos sino también políticos. Algunos de éstos no se encuentran regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Falta, en consecuencia, establecer su exigibilidad en el marco del Derecho Interno de un Estado y si, por analogía, son susceptibles de aplicación bajo las pautas que han pretendido establecer las corrientes monistas y dualistas. Vale decir ¿se puede considerar que los compromisos políticos de los Estados no recogidos en un Tratado son exigibles? De ser así, ¿qué efectos en el Derecho Interno de los Estados tienen este tipo de compromisos internacionales?.
  
7. Muchas veces no se toma en cuenta que el Derecho Internacional no es homogéneo y que en la actualidad regula no sólo la relación tradicional entre sujetos como los Estados y los Organismos Internacionales, sino que también

-como es el caso de los Derechos Humanos- establece normas a ser cumplidas en el ámbito territorial de los Estados, tales como las garantías para los derechos de la persona humana.

8. Si bien la ONU reconoce y respeta el principio básico de la soberanía de cada Estado y el de no injerencia de un Estado en los asuntos de otros, también es verdad que en su misma Carta se desprende el principio de que las violaciones de los Derechos Humanos en un Estado determinado son materia de preocupación internacional. Por ello, y preservando otro principio fundamental, el de mantenimiento de la paz, el resto de los Estados debe intervenir en esas cuestiones.
9. El Derecho Internacional abarca también una diversidad muy grande de otras materias (propiedad intelectual, armas nucleares, comunicaciones, comercio exterior, transferencia de tecnología, etc.) que, por su naturaleza, no tienen el mismo nivel que los Derechos Humanos, y por tanto, no gozan de la misma jerarquía. Se hace necesario, en consecuencia, establecer una jerarquización de las leyes internacionales para que, de acuerdo con ella, se incorporen de manera concordante en el ordenamiento jurídico interno del país. Es necesario buscar soluciones a los problemas presentados, estableciendo jerarquías en los Tratados que permitan, de manera clara, precisar qué tipo de Convenios Internacionales tienen primacía sobre los otros.
10. Debe ir tomándose conciencia de que mantener la concepción vigente en la actualidad no sólo es anacrónica sino que, en muchos casos, puede resultar atentatoria contra la vigencia de las garantías que los Derechos Humanos requieren para que no sean como simples enunciados declarativos.
11. La noción básica del Derecho del Estado, sea en su vertiente interna (el Derecho Público Interno) o en la externa (el Derecho Público Internacional) era, por lo tanto, la Soberanía de la persona estatal. Hoy, sin embargo, esta noción

ya no puede reconocerse con aquella claridad como realidad política operante. Desde finales del siglo pasado actúan vigorosamente fuerzas corrosivas, tanto internas como externamente: el pluralismo político y social interno, que se opone a la idea misma de Soberanía y de sujeción; la transformación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que opera en el campo político, económico, social, cultura y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal; la progresiva institucionalización, promovida a veces por los propios Estados, de contextos que integran sus poderes en dimensiones supraestatales, sustrayéndolos así a la disponibilidad de los Estados particulares; e incluso la atribución de derechos a los individuos, que pueden hacerlos valer ante jurisdicciones internacionales frente a los Estados a los que pertenecen.

12. Es necesario hacer un análisis de la vigencia e importancia de los Organismos Internacionales y los Tratados Internacionales para remarcar también el desarrollo de estas instituciones en el marco de la globalidad y explicar a partir de esto, a la Administración Pública actual.
13. Corresponder a las nuevas necesidades requiere repensar profundamente los modelos organizacionales vigentes en la Administración Pública. En muchos países incluyendo el nuestro, numerosos modelos no han experimentado modificaciones sustanciales en décadas, y ni siquiera han sido revisados en cuanto a su adecuación a un marco histórico muy diferente a aquel en que fueron concebidos. La Administración Pública necesaria debe impulsar sistemáticamente el cuestionamiento riguroso de la validez de los esquemas de gestión empleados y la orientación a la innovación.
14. Los cambios en la economía mundial y la crítica situación a la que llegó México a principios de la década de los ochenta, hicieron necesario realizar cambios profundos en las políticas y en los instrumentos económicos (Plan Nacional de Desarrollo; marco jurídico en diversas materias como el agrario, inversión

extranjera, comercio exterior, subsidios), pues de otra manera nuestro país no hubiera podido estar en condiciones de participar en la nueva estructura internacional, en la que los bloques económicos y la globalización adquieren una singular importancia.

15. El aparato estatal presenta exteriormente ciertas líneas de ordenamiento formal pero se halla en la práctica fuertemente desarticulado. La Administración Pública Federal, Estatal y Municipal tienen escasos vínculos orgánicos en planos fundamentales de su gestión. Los aparatos regionales y municipales se hallan, a su vez, disociados entre sí y con débiles nexos con el aparato central. Los niveles de eficiencia finales son seriamente afectados por esta anarquía. La Administración Pública necesaria deberá enfrentar frontalmente este problema, no en el plano meramente formal, sino en el real, generando los mecanismos de articulación sustantiva que se precisan, y desarrollando estrategias de intervención organizacional que pueda conducir a su efectiva implantación y dar cumplimiento a los compromisos internacionales a los que la nación se compromete.
16. Se puede orientar el mejor desempeño de los funcionarios al servicio del Estado, a través del servicio público de carrera en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, a partir de los cambios sociales dominantes, producto de los procesos de transformación productiva, tecnológica, educativa, política y social, en donde se requiere una mayor preparación para estar en mejores condiciones de atender las demandas de la sociedad con eficiencia y calidad.
17. Los diversos problemas como la falta de un verdadero Federalismo, de presupuesto, de actualización, de responsabilidad, por mencionar algunos ejemplos, no pueden ser encarados con funcionarios con un hondo sentimiento de marginación, minusvalía y desidentificación. Se requiere crear una mística

de la función pública, revalorizando el rol del funcionario ante su propia visión y la del país.

18. La Administración Pública necesaria deberá ser eficiente en el manejo de los complejos procesos de gestión que supone la puesta en marcha de amplios programas de integración. Deberá anticipar los problemas involucrados y diseñar e implementar mecanismos que faciliten al máximo su solución. A efecto de que la integración nacional pueda realmente avanzar, deberá predominar en el aparato público en ese campo, una mentalidad antiburocrática, ágil y dinámica, reemplazando a la acción burocratizante que ha caracterizado el pasado inmediato.
19. La Administración Pública necesaria deberá emplear las importantes capacidades económicas, humanas y técnicas que concentran los Estados, para movilizarlas en operaciones integradas de envergadura, que les permitan negociar en conjunto condiciones adecuadas en múltiples campos desde la adquisición de insumos y la transferencia de tecnología, a la misma negociación financiera. Debe tener una definida orientación hacia el empleo activo de estas posibilidades y buscar creativamente nuevos espacios de integración nacional e internacional.
20. Somos un país joven aún y tenemos que trabajar y fomentar la estructura adecuada para integrarnos a los cambios internacionales (científicos, tecnológicos, políticos, sociales, económicos) que vivimos y adecuarnos, ya que como se ha manifestado la economía y política mexicanas puede ser viable para los diversos bloques mundiales, como son los de la Unión Europea, Cuenca del Pacífico, América del Norte, etc.



- Borja, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, FCE, 20ª ed., México, 1991.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1999.
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 12ª ed., Siglo XXI, México, 1999.
- Chanona, Alejandro, *La Naturaleza del Estado Mexicano y su Política Exterior*, en *Relaciones Internacionales*, No. 32, FCPyS-UNAM, México, 1984.
- Contreras Vaca, Francisco José, *Derecho Internacional Privado, Parte Especial*, Oxford University Press, México, 1998.
- De la Pedraja, Daniel. *Control constitucional de la Política Exterior en América Latina*. México, UNAM, 1993.
- Delgado De Cantú, Gloria M., *El Mundo Moderno y Contemporáneo. Bajo la Influencia de Occidente*, Alhambra, México, 1999.
- Dwight, Waldo, *El Estudio de la Administración Pública*, Aguilar, Madrid, 1964.
- *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Volumen I, Tomo I, Serie III, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Angel Porrúa, México, 1997.
- Fernández De Castro, Rafael, *et al, ¡Qué son los Estados Unidos!*, Mc Graw Hill-ITAM, México, 1996.
- Fernández Del Valle, Agustín Basave, *Teoría del Estado. Fundamentos de Filosofía Política*, 7ª ed., Editorial Jus, México, 1985.

- González De Leimone, Guillermina, et al, *Atlas de Historia Universal Contemporánea*, UNAM, México, 1990.
- Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*. Harta, México, 1986.
- " ", *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, Fontamara, México, 1996.
- Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*, INAP-Miguel Angel Porrúa, México, 2000.
- Hernández Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 1988.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Centralizada*, INAP-Noriega Editores, México, 1999.
- Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, FCE, México, 2000.
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa, México, 2000.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Méndez Silva, Ricardo y Gómez Robledo, Alonso. *El Derecho de los Tratados y el Derecho Mexicano*, UNAM, México, 1981.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, 1971.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª ed., Pax, México, 1978.

- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la Política Exterior de México*, COLMEX, México, 1984.
- Ortíz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Harla, México, 1993.
- Osorio Arcila, Cristobal, *Diccionario de Comercio Internacional*, Iberoamérica, México, 1995.
- Palacios Treviño, Jorge. *Tratados: legislación y prácticas en México*. México, SRE, 1982.
- Pereznieto Castro, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 3ª ed., Harla, México, 1997.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, 28ª ed., México, 1996.
- Plano, Jack C., et al, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Limusa, México, 1985.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981.
- Reuter, Paul, *Introducción al Derecho de los Tratados*, FCE-UNAM, México, 1999.
- Rosedal, Andrés, *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*, FCE, México, 1993.
- Ruíz Sánchez, Lucía Irene, et al, *Las Negociaciones Internacionales*, FCPyS-SRE, México, 1997.

- Sánchez, González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio*. IAPEM-Plaza y Valdés, México, 2001
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 16ª edición, Porrúa, México 1997.
- Sepúlveda, César, *El Derecho de Gentes y la Organización Internacional en los umbrales del Siglo XXI*, UNAM-FCE, México, 1997.
- Soberanes, José Luis, *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, FCE, México, 1992.
- Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, 5ª reimpresión, FCE, México, 1998.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1991.
- Ulloa, Alberto, *Derecho Internacional*, Tomo I, Ediciones Iberoamericanas, Madrid, 1957.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Transformaciones del Estado y de la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997.
- Vanni, Icilio, *Filosofía del Derecho*, Andrés Bello, Chile, 1990.
- Velázquez Flores, Daniel, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, 2ª edición, Nuestro Tiempo, México, 1999.
- Walss Auriolos, Rodolfo, *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y en Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2001.

### **Legislación:**

- Carta de las Naciones Unidas.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y las Organizaciones Internacionales o entre las Organizaciones Internacionales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
- Ley sobre la Celebración de Tratados.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Manual General de Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

### **Internet**

- [www.src.gob.mx](http://www.src.gob.mx)
- [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)
- [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)