



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LA NECESIDAD DE APROBAR LOS ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES CON IMPACTO SOCIAL
FEDERAL POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
DÍAZ MAURICIO REYNA MARISOL.

ASESOR:
MTRO. ANTONIO REYES CORTES

ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, MAYO DE 2006.





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.

Dedicatorias

Gracias Dios por haberme permitido concluir satisfactoriamente mis estudios y llegar a este momento tan importante en el camino de la vida, donde empiezo a forjar mi futuro como profesionista.

Agradezco a la Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme las puertas al conocimiento que día tras día se genera en sus instalaciones.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón agradezco la formación que me brindó por medio de sus docentes, especialmente a quienes fueron mis maestros y guías durante mi formación profesional.

*Agradezco a mis padres por todo el apoyo incondicional que me han brindado y el esfuerzo que han efectuado para la realización de mi carrera profesional y que el día de hoy se ven recompensados, ya que no lo habría logrado sin su cariño, comprensión y confianza, los quiero mucho.
Gracias.*

A mis hermanos Roberto, Orlando y Ana Laura les agradezco el apoyo que me han demostrado día con día cada uno con sus actos y comportamiento, ya que ha sido muy importante porque ustedes junto con Alma Yatzin son parte de la motivación que necesite para superarme cada día.

Dedico este trabajo de una manera muy especial a mis abuelos Gabino Díaz y Sofía Cedillo; Camilo Mauricio y Esperanza Reyes, por la confianza que depositaron en mí y el apoyo que me han brindado para seguir siempre adelante.

Agradezco a todas las personas que siempre me han apoyado a lo largo de mi vida, en especial a mis tíos.

Patricia Sánchez Cuesta eres una parte muy importante en mi vida te quiero agradecer la amistad, confianza y apoyo que me has brindado desde el día que nos conocimos, enseñándome que todo tiene solución sin importar que tan adversas puedan ser las circunstancias.

Gracias por ser mi amiga y consejera.

Yvonne y Ernestina, en ustedes descubrí a unas personas maravillosas y a las mejores amigas que hubiera podido encontrar en la Universidad, juntas hemos compartido muchos momentos agradables y desagradables; espero que siempre nos apoyemos como hasta ahora lo hemos venido haciendo.

Gracias por su amistad.

Horacio y Jaime, gracias por ser mis amigos y por todos los momentos que pasamos juntos.

Al Lic. Víctor Hugo Guzmán García le agradezco el apoyo que me brindó en la realización de este trabajo y de una manera muy especial por haber despertado en mí el interés por el Derecho Internacional y específicamente por el tema que trato en esta investigación.

Agradezco al Mtro. Antonio Reyes Cortes por asesorarme en los últimos momentos de la realización de mi tesis y ayudarme a concluirla satisfactoriamente para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Cuando nuestro juicio madura,
nuestra imaginación decae. No
podemos disfrutar al mismo
tiempo de las flores de la
primavera de la vida y de los
frutos del otoño, de los placeres
de la investigación rigurosa y los
del error agradables. No
podemos estar a la vez en las
candilejas y entre bastidores.

T. B. Macaulay.

Un espíritu cultivado es aquel para el que se han abierto las fuentes del conocimiento y al que se ha enseñado a ejercitar sus facultades.

J. Stuart Mill.

La cultura se adquiere leyendo libros; pero el conocimiento del mundo, que es mucho más necesario, sólo se alcanza leyendo a los hombres y estudiando las diversas ediciones que de ellos existen.

Lord Chesterfield.

Lo que más se necesita
para aprender es un
espíritu humilde.

Confucio.

LA NECESIDAD DE APROBAR LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CON
IMPACTO SOCIAL FEDERAL POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA

INTRODUCCIÓN I

CAPITULO 1

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y LOS TRATADOS
INTERNACIONALES

1.1 Los acuerdos interinstitucionales de acuerdo a la Ley sobre la
Celebración de Tratados 01

1.1.1 Concepto 02

1.1.2 Características de los acuerdos interinstitucionales de acuerdo a la
Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales
en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de
Tratados 05

1.1.3 Sujetos que pueden celebrar acuerdos interinstitucionales 09

1.1.4 Naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales 18

1.1.5 Fines de los acuerdos interinstitucionales 20

1.1.6 Ventajas y desventajas de los acuerdos interinstitucionales 21

1.2 Tratados internacionales 23

1.2.1 Concepto 24

1.2.2 Denominación de los tratados 28

1.2.3 Clasificación de los tratados 32

1.3 Semejanzas y diferencias de los tratados internacionales y los acuerdos
interinstitucionales 35

CAPITULO 2

LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

2.1 Derecho internacional	37
2.1.1 La Carta de las Naciones Unidas	38
2.1.2 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 ..	41
2.1.3 La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados de 1978	51
2.1.4 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986	55
2.1.5 Los Principios Generales de Derecho	58
2.2 Derecho Interno	65
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	65
2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	77
2.2.3 Ley sobre la Celebración de Tratados	80

CAPITULO 3

LA NECESIDAD DE APROBAR LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CON IMPACTO SOCIAL FEDERAL POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA

3.1 Reforma a los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	87
3.2 Reforma a los artículos 2, fracción II, y 8 de la Ley sobre la Celebración de tratados, y adición de los artículos 2-A, 2-B y 2-C	100
 CONCLUSIONES	 106
 BIBLIOGRAFÍA	 112

INTRODUCCIÓN

Actualmente con la globalización de nuestro entorno social y económico, los instrumentos jurídicos internacionales, bilaterales y multilaterales, (llámense tratados, acuerdos, convenciones, memorandos de entendimiento, declaraciones, renunciaciones, protestas, reconocimientos o incluso acuerdos interinstitucionales) han cobrado gran importancia al ser considerados la vía idónea para que los sujetos de derecho internacional adquieran compromisos entre ellos.

Los tratados son la negociación de mayor relevancia en el ámbito internacional. Éstos, son una base importante para determinar con claridad y por escrito los derechos y las obligaciones que vinculan a los sujetos de derecho internacional que los celebran. Con frecuencia se suscriben para reglamentar transacciones internacionales de diversa índole, por ejemplo: políticas, comerciales, económicas, administrativas, financieras, culturales, tecnológicas, científicas, condición jurídica de los individuos (personas físicas y morales de derecho privado), constitución de organismos internacionales, conservación de la paz, alianzas, etcétera, pero también sirven para imponer normas vinculantes precisas y detalladas en varios ámbitos del derecho internacional público, verbigracia, el medio ambiente y el derecho humanitario. Asimismo, muchos de ellos se caracterizan por codificar, clarificar y completar el Derecho Internacional consuetudinario.

La Ley sobre la Celebración de Tratados no solo contempla como instrumentos jurídicos internacionales a los tratados sino también a los “acuerdos interinstitucionales”, los cuales gozan de un procedimiento de creación que elude la aprobación parlamentaria en contra de todo proceso lógico y coherente de adopción de principios internacionales para aplicarlos en nuestro país, y a los cuales no les da o no les quiere dar el carácter de Tratados, no obstante, que trascienden en la esfera de obligaciones del Estado Mexicano.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. El primero trata de los acuerdos interinstitucionales, su definición, sus características, así como los sujetos que pueden celebrarlos, su naturaleza jurídica, sus fines, las ventajas y desventajas que representan. Así mismo, en este capítulo se hace referencia al concepto, denominación y clasificación de los tratados internacionales; al final del mismo se establecen las semejanzas y diferencias de los tratados internacionales y de los acuerdos internacionales, con el objetivo de determinar las características propias de cada uno de estos instrumentos jurídicos y de establecer la relación que existe entre ellos.

El segundo capítulo se refiere al derecho que le es aplicable tanto a los tratados internacionales como a los acuerdos interinstitucionales. En primer término se hace referencia al Derecho Internacional, incluyendo en éste la Carta de las Naciones Unidas, las Convenciones de Viena en materia de tratados que se han adoptado, así como los principios generales del derecho. En segundo lugar se hace alusión al Derecho Interno, que incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Sobre la Celebración de Tratados, con el objetivo de establecer que en el Derecho Internacional los acuerdos interinstitucionales son considerados tratados internacionales y, por lo tanto, tienen el mismo valor jurídico y surten los mismos efectos que un tratado internacional; así mismo, se pretende manifestar que la distinción hecha en la Ley sobre la Celebración de Tratados respecto de los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales, no tiene efectos más que al interior del Estado mexicano.

En el tercer capítulo se propone la reforma de los artículos 73 fracción I, 89 fracción X y 133 Constitucionales, con el objetivo de que se faculte al Senado de la República para que apruebe los acuerdos interinstitucionales que versen en materia de seguridad nacional, fronteras, soberanía, comercio, o cualquier otro tema que competa al interés esencial de la Nación, a fin de que el Ejecutivo no eluda la participación del Legislativo en la adopción de compromisos internacionales

estipulados en acuerdos interinstitucionales. En este mismo sentido, para que la Ley sobre la Celebración de Tratados sea congruente con la Constitución se propone que se reforme en sus artículos 2 fracción II y 8, así como la adición de los artículos 2-A, 2-B y 2-C, con el objetivo de establecer los lineamientos que nos ayuden a determinar cuando se debe celebrar un tratado internacional y cuando un acuerdo interinstitucional.

CAPITULO 1

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1.1 Los acuerdos interinstitucionales de acuerdo a la Ley sobre la Celebración de Tratados

La Ley sobre la Celebración de Tratados fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, se refiere a dos categorías de compromisos internacionales: **los tratados**, es decir, los instrumentos que se celebran en forma adecuada y que son los previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y **los acuerdos interinstitucionales**, que son convenios que se celebran en forma simplificada y cuya inclusión en dicha Ley se explica por la práctica existente en México de celebrar los tradicionalmente llamados acuerdos o convenios administrativos o ejecutivos sin la intervención del Poder Legislativo; práctica que, sin fundamento constitucional explícito, no impide que sean celebrados por Secretarías de Estado, y más aún, por gobernadores de las entidades federativas, e incluso por presidentes municipales; instrumentos que no dejan de constituir fuentes de derechos y obligaciones.

Los acuerdos interinstitucionales a los que alude la Ley en comento están inspirados en los *agreements* (acuerdos ejecutivos) de los Estados Unidos de América. Los *agreements* son instrumentos jurídicos que no requieren de ratificación por parte del Senado de los Estados Unidos y “se caracterizan: a) siempre, por su conclusión inmediata (negociación y firma), y b) frecuentemente, por la pluralidad de instrumentos jurídicos (intercambio de cartas, de notas, de declaraciones).”¹ Por lo

¹ ROUSSEAU Charles. Derecho Internacional Público, 3 ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1966, págs. 24 y 25

que podemos afirmar que estos acuerdos constituyen una manera más expedita y simplificada de celebrar tratados internacionales.

Sin embargo, la Exposición de Motivos de la Ley de Tratados expresa que el origen de los acuerdos interinstitucionales está en las exigencias, siempre crecientes, de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos, por lo que se deduce que este tipo de acuerdos tienen como función servir de instrumento para satisfacer las necesidades de cooperación internacional de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal.

1.1.1 Concepto

Para entender lo que es un acuerdo interinstitucional, es necesario que primero enunciemos la acepción gramatical de las palabras que lo componen.

El Diccionario de la Lengua Española define a el acuerdo como: “el arreglo o convenio entre varias personas”. Inter “entre o en medio”. Institucional es un adjetivo que “indica lo perteneciente o relativo a una institución”; e institución procede del latín institutio,-onis, que significa “cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad; órganos constitucionales del poder soberano en la nación”.

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

Carlos Bernal define al convenio ejecutivo en el Derecho interno mexicano, como un “...acuerdo internacional celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y otro sujeto de Derecho internacional, el cual no requiere para su ratificación o firma

definitiva, de la aprobación previa del Senado de la República. La única diferencia con los tratados o convenios legislativos, es pues, una de carácter puramente procedimental y cuya problemática queda restringida al orden constitucional interno mexicano. Tanto los tratados como los convenios cubren el mismo tipo de materias”². Esta definición es incompleta en virtud de que no señala quienes son los sujetos del derecho internacional, tampoco señala cual es la finalidad de su celebración.

El American Law Institute define el acuerdo internacional como: “un acuerdo entre Estados u organizaciones internacionales por el cual se manifiesta una intención de crear, modificar o definir relaciones de conformidad con el derecho internacional”³. Siendo esta definición muy completa y clara, en virtud de que identifica perfectamente los sujetos que pueden celebrarlos y su finalidad, esto es, el establecimiento de derechos y obligaciones para ambas partes, regulados por el derecho internacional.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados en la fracción II define a los acuerdos interinstitucionales como:

“II. Acuerdo Interinstitucional: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las

² BERNAL, Carlos. Los convenios ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional, en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 12, México, 1980, pág. 47

³ PALACIOS Treviño, Jorge. Tratados Legislación y practica en México, 3 ed., Ed. SRE, México, 2003, pág. 19

dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.”

Los elementos que se desprenden de la definición anteriormente citada son los siguientes:

- a) *Es un convenio regido por las normas del derecho internacional público;* también los tratados son regidos por el derecho internacional público, por lo tanto, los acuerdos interinstitucionales frente a éste tienen el mismo rango y valor que los tratados; luego entonces también se rigen por las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

De lo anterior, se puede concluir que el establecimiento de las dos categorías de compromisos internacionales por la Ley no puede tener efectos sino al interior del Estado mexicano.

- b) *Se celebra por escrito;* la razón por la que se debe de celebrar por escrito un acuerdo interinstitucional es básicamente por cuestión de certidumbre para las partes contratantes.
- c) *Entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales;* respecto a este punto se profundizara en el siguiente apartado.
- d) *Puede derivar o no de un tratado internacional previamente aprobado;* ya que un acuerdo interinstitucional es válido por si mismo y no es necesario que exista un tratado previo para su celebración.

e) *La materia sobre la que versa es en base a las atribuciones de las dependencias de la administración pública federal, local o municipal;* es necesario tener presente que las atribuciones de cada una de las dependencias de la administración pública se encuentran delimitadas en las diversas normas que integran nuestro ordenamiento jurídico: la Constitución Federal, tratados internacionales, Leyes federales, así como sus disposiciones reglamentarias en el ámbito Federal; las Constituciones locales y Leyes locales, así como sus disposiciones reglamentarias en los ámbitos estatal o municipal.

Sin embargo, el artículo 8 de la Ley sobre la Celebración de Tratados indica que los acuerdos interinstitucionales pueden versar sobre mecanismos internacionales para la solución de controversias, por lo que en este caso, si se desea no someter un instrumento internacional que trate sobre esta materia a la aprobación del Senado, bastara con denominarlo acuerdo interinstitucional.

De lo anterior, se puede inferir que la Ley en comento no es clara en cuanto al ámbito material de validez de los acuerdos cuyo estudio nos ocupa.

f) *Puede recibir cualquier denominación;* es decir, pueden ostentar otros nombres como son: acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos de entendimiento, tratados en forma simplificada, etcétera, por lo que podemos deducir que el nombre no es relevante, ya que lo que los distingue de los tratados es el procedimiento que se sigue en su celebración.

1.1.2 Características de los acuerdos interinstitucionales de acuerdo a la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados

Con el objeto de facilitar a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública tomar una decisión acerca de si un asunto debe ser materia de un tratado o de un acuerdo interinstitucional, la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó, en abril de 1999, la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Dentro del apartado concerniente a los criterios generales que establece la guía, se menciona que se celebra un tratado si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos:

- a) El asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal; la Constitución Política señala en el artículo 73 las facultades que son competencia del Congreso Federal.
- b) Se involucra a la Nación como un todo; se pueden citar a manera de ejemplos los asuntos relativos a la paz, la reglamentación de la guerra, la neutralidad, las alianzas, los derechos y deberes de los Estados, la solución de controversias internacionales y el desarme.
- c) Se afecta el Territorio nacional; se pueden mencionar los asuntos relativos a fronteras marítimas o terrestres, uso y distribución de las aguas de los ríos internacionales y la explotación de los espacios marítimos.
- d) Se afecta la esfera jurídica de los individuos; se pueden señalar los derechos humanos y los asuntos de derecho internacional privado.
- e) Se amplía o modifica la legislación existente;
- f) Se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; por ejemplo, la creación de organismos internacionales financieros o monetarios a los cuales México debe contribuir.
- g) La materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.

A continuación se transcriben las fracciones del artículo 73 que se refieren a asuntos que podrían ser materia de un tratado:

Admitir nuevos Estados a la Unión Federal (art. 73 fracción I).

Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29...(fracción VIII)⁴.

Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (fracción X).

Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...(fracción XVI).

Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII).

⁴ Respecto a esta fracción se señala que solo los empréstitos entre gobiernos pueden ser materia de un tratado. Asimismo, se advierte que normalmente los empréstitos se tramitan con instituciones financieras de carácter privado a través de mecanismos *ad hoc* que se rigen por el derecho internacional privado

Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII);

Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano (fracción XX);

Establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27...(fracción XXIX).

Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E).

Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F).

Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (art. 73 fracción XXIX-G).

Estas áreas son de gran importancia en el desarrollo del país y sin duda la competencia del poder legislativo es importante, pero se queda en el marco de una facultad exclusiva sancionadora de las propuestas del Ejecutivo, ante la facultad mucho más amplia que tiene el presidente de dirigir las negociaciones diplomáticas de acuerdo con el artículo 89 constitucional.

Si el asunto a convenir en el ámbito internacional no es materia de un tratado conforme a las disposiciones y criterios antes señalados, se celebrará un acuerdo interinstitucional si se reúnen las características siguientes:

- a) La materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado;
- b) El acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;
- c) Las obligaciones financieras, si las hay, pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;
- d) No afecte la esfera jurídica de las personas, y
- e) No modifique la legislación nacional existente.

Por supuesto, los acuerdos interinstitucionales que se celebren en México, en las condiciones mencionadas, sólo tienen, en el ámbito interno, el valor de una disposición administrativa, independientemente de los efectos que puedan tener conforme al derecho internacional.

1.1.3 Sujetos que pueden celebrar acuerdos interinstitucionales

La Ley sobre la Celebración de Tratados establece expresamente, en el artículo primero, quienes están facultados para celebrar acuerdos interinstitucionales, en los términos siguientes:

“... Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

En este mismo sentido se expresa la Ley en referencia, al definir a los acuerdos interinstitucionales en la fracción II del artículo 2

“...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...”

Las disposiciones citadas nos permiten identificar a los sujetos que pueden negociar y firmar estos acuerdos, mismos que enunciamos a continuación:

a) Organismos nacionales

- Dependencias centralizadas federales o locales, esto es, Secretarías de Estado de la administración pública federal, o local.
- Entidades Federales, locales o municipales, es decir, organismos descentralizados federales, estatales o municipales.

b) Organismos extranjeros

- Organismos gubernamentales extranjeros.
- Organizaciones internacionales.

Por lo que concierne a los organismos nacionales es necesario que primero aclaremos que es la administración pública, para posteriormente definir a la administración centralizada, llamada por los doctrinarios centralización administrativa, y a la descentralización administrativa.

El Dr. Miguel Acosta Romero define a la administración pública como: “la parte de los órganos del Estado que depende directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta

con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”⁵.

Luego entonces, podemos decir que la administración pública es la actividad que desarrolla el Estado, a nivel federal, estatal y municipal, por medio de sus órganos en forma coordinada, encaminada a la prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer los intereses de una sociedad, para lo cual se auxilia de medios materiales y del personal técnico adecuado.

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

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

La Centralización administrativa es la forma de organización administrativa en la cual, los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República; y su organización se encuentra regulada por el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expresa:

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendado al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

⁵ ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 16 ed., Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 263.

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería jurídica”.

En la centralización administrativa se dan las siguientes características:

- a) Una relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración, los cuales carecen, por tanto, de autonomía orgánica y financiera, y
- b) El Presidente de la República es el Jefe supremo de la administración.

Conforme al artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica y la Procuraduría General de la República.

La descentralización administrativa “es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio”⁶.

De la anterior definición podemos inferir que estas instituciones (organismos descentralizados) se encuentran fuera de la estructura central de la administración y son diferentes a ella porque no están sujetos a los poderes jerárquicos del órgano central, además de que su personalidad es distinta de la de los órganos administrativos centrales.

Con apoyo en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal diremos que los organismos descentralizados son instituciones públicas,

⁶ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit., pág. 495

autónomas, dotadas de personalidad jurídica, y patrimonio propio, cuya creación y atribuciones se regulan por la Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo Federal, y tienen por objeto: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes:

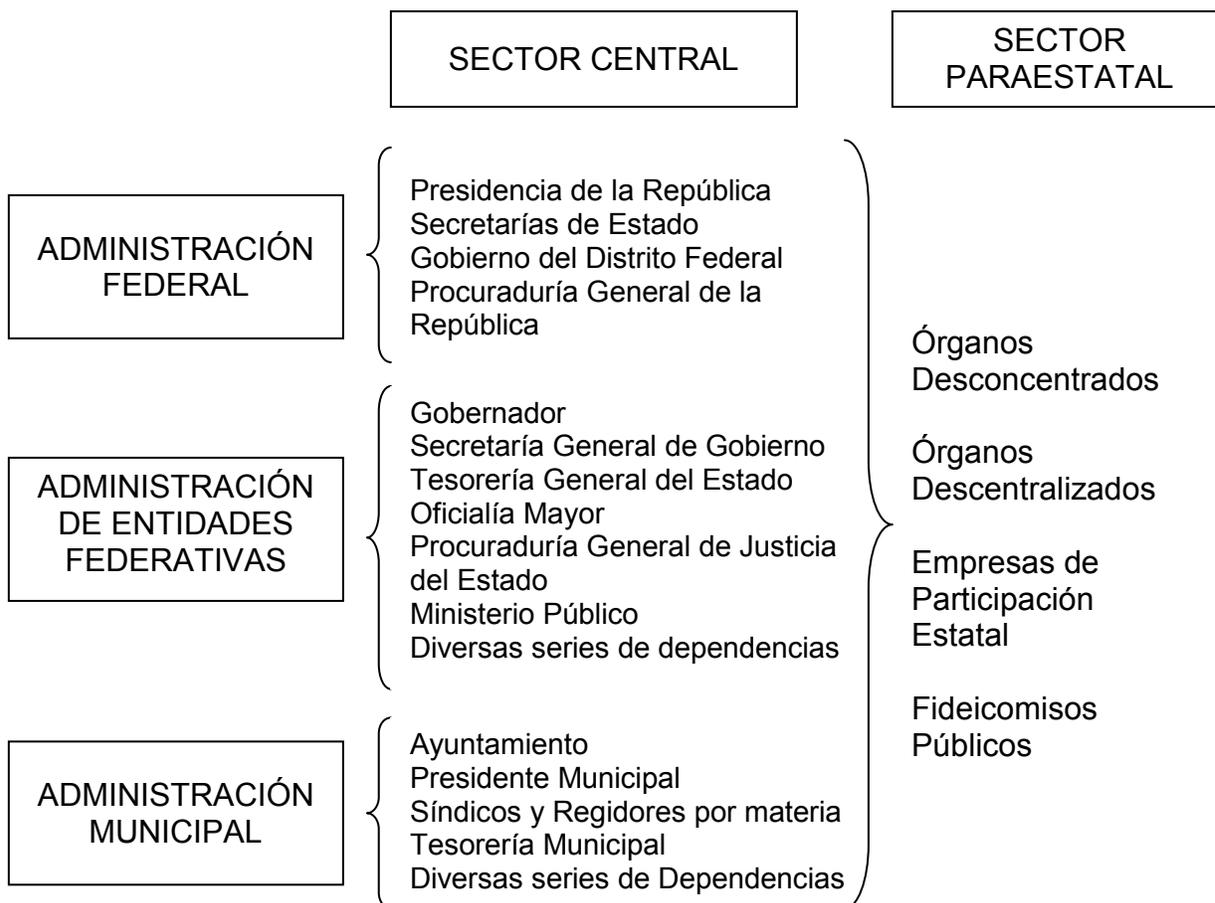
- a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.
- b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3 dispone:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en el término de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

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

Lo antes mencionado se encuentra representado en el siguiente esquema⁷, aclarando que el sector paraestatal se presenta en los tres niveles de la administración y que no todos los municipios cuentan con el mismo.



La facultad que la Ley otorga a las dependencias mencionadas está sujeta a la obligación que, en el artículo 7, les impone en el sentido de mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de los acuerdos interinstitucionales que pretendan celebrar, porque dicha Secretaría, de conformidad con las atribuciones que le otorgan tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la propia Ley sobre la Celebración de Tratados, debe dictaminar si los acuerdos interinstitucionales que se pretendan firmar son procedentes o si en su lugar se debe

⁷ El esquema está basado en el libro del Dr. Acosta Romero Miguel, Op. Cit., págs. 295 a 298.

firmar un tratado. Por lo que el dictamen que debe ser emitido por la Secretaría debe considerarse como una autorización para celebrar el correspondiente acuerdo.

Al indicar que es un convenio regido por el derecho internacional público, debe tenerse presente que el derecho internacional público solo rige “relaciones entre los sujetos internacionales”⁸; entendiendo por sujeto en derecho internacional a “aquel a quien se dirigen las reglas de derecho internacional para imponerle directamente deberes o atribuirle derechos, se trate de un ser individual o colectivo, a quien el derecho internacional reconoce la aptitud a ser titular de derechos y ligado a obligaciones regidas por el derecho internacional”⁹.

Así, cuando la Ley dispone que el acuerdo interinstitucional es 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, les está dando a estas instituciones, no la calidad de sujetos de derecho internacional público, sino competencia para asumir compromisos internacionales a nombre del Estado Mexicano, en virtud de que esas instituciones por si mismas no pueden contraer compromisos regulados por el derecho internacional público debido a que no son sujetos de éste.

En consecuencia, si una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado a las atribuciones propias de las dependencias de los niveles mencionados que los suscriben, y por alguna causa no pueden cumplirlo se causará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a los organismos extranjeros: órganos gubernamentales extranjeros y las organizaciones internacionales. Es necesario que primero expliquemos lo que

⁸ SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, 14 ed., Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 25

⁹ CANCHOLA Castro, Antonio. Nueva tendencia de la personalidad internacional: hacia unos sujetos nuevos, hacia unos sujetos reales, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXII, número 68, mayo- agosto, México, 1990, pág. 422

es un órgano gubernamental, ya que para la caracterización de los órganos gubernamentales los autores se apoyan en diversas tesis, que en términos generales pueden dividirse en dos grandes rubros: *la orgánica u objetiva* y *la personal o subjetiva*. La tesis orgánica sostiene que el órgano es una unidad autónoma que debe ser concebida independientemente de la persona que funge como su titular, ya que ésta es cambiante, en tanto que el órgano subsiste independientemente de dicho cambio. La tesis opuesta afirma que el órgano es la persona misma investida de la potestad para ejercer las funciones gubernamentales, es decir, el titular del órgano.

Sin embargo, para efectos de esta investigación nos adherimos a la tesis ecléctica integralista, que sostiene que el órgano gubernamental esta compuesto de ambos elementos, el objetivo y el subjetivo: el oficio, es decir, de una potestad gubernamental que se traduce en un conjunto de funciones y poderes establecidas por el derecho, y de un titular por medio del cual actúa. Es importante no confundir la persona física concreta que en un momento determinado ocupa un puesto con el titular del órgano, él cual es permanente y subsiste a los cambios de persona.

Estas instituciones de derecho público que llamamos órganos gubernamentales cuentan con un régimen competencial propio y exclusivo; con una potestad e imperio; con un presupuesto económico y los bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones; y con una o varias personas encargadas de ejercer las tareas gubernamentales. En base a estos razonamientos diremos que los órganos gubernamentales son los llamados poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; por lo que dentro de un organismo gubernamental extranjero podría estar un órgano que represente internacionalmente al gobierno de un Estado soberano (Jefe de Estado y/o Ministro de Asuntos Exteriores).

Por otro lado, las organizaciones internacionales han sido vistas con cierto escepticismo en cuanto a su reconocimiento como sujetos de derechos y obligaciones, capaces de asumir compromisos internacionales con otras organizaciones y Estados. Esta situación se resolvió con la Convención de Viena

sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organismos Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, de la que nos ocuparemos en el capítulo siguiente. Tanto esta convención, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, especifican que se entiende por organización internacional, a “una organización intergubernamental”¹⁰, esto es, una entidad constituida por la voluntad común de los Estados, dotada de órganos propios para llevar a cabo funciones de tipo internacional que le son conferidas por su acta constitutiva.

La Ley sobre la Celebración de Tratados, en el artículo 2 fracción VIII, define a la organización internacional como “persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público”. Sin embargo, decir que una organización internacional es una persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público, puede ser cierto y evidente, pero también puede serlo cualquier otro sujeto internacional; no hay a nuestro parecer, una diferencia específica que permita su delimitación en una categoría distinta.

El diccionario jurídico mexicano define a las organizaciones internacionales como “una asociación de Estados establecida por acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, asegurando su cooperación en la persecución de los objetivos de interés común que los ha determinado asociarse”¹¹, dentro de éstas podemos encontrar organizaciones de ámbito universal como la ONU, OIT, UNESCO, OMS, etc. y organizaciones de ámbito regional, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Liga Árabe, la Comunidad Europea, el Consejo Nórdico, etcétera.

De acuerdo a lo citado anteriormente, intentaremos a continuación un concepto, una organización internacional es un sujeto de derecho internacional

¹⁰ Artículo 2 denominado “términos empleados”, apartado 1, inciso “i”, de ambos instrumentos internacionales.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, ed. 14, Ed. Porrúa, México, 2000, págs. 2289 y 2290

integrada por diversos Estados, constituida mediante un tratado y dotada de personalidad jurídica para el logro de sus objetivos.

Por último, cabe señalar que un organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal puede celebrar un acuerdo interinstitucional, pero la otra parte no puede ser un organismo descentralizado extranjero o su equivalente, pues no los menciona la Ley en estudio.

1.1.4 Naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales

¿Qué vienen a ser, desde un punto de vista jurídico, estos acuerdos interinstitucionales?

Para empezar, hay que decir que al margen de la Constitución, México ha venido celebrando en forma cada vez más creciente, este tipo de acuerdos sobre las más diversas y heterogéneas materias, a través de las Secretarías de Estado; destacándose por su número la Secretaría de Hacienda, la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, la ex Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Comercio, la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de la República. Cabe señalar que la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina no han suscrito este tipo de acuerdos, o al menos no se tiene registro oficial de los mismos¹².

Sobre este punto, la exposición de motivos de la Ley en comento nos dice que un acuerdo interinstitucional obliga a las partes firmantes según el derecho internacional público, pero, a diferencia de los tratados, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado, pues no son Ley Suprema de la Nación y, en contraste con los contratos internacionales privados, no son regulados por las reglas del

¹² Ver Relación de tratados en vigor, parte IX, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1991, págs. 217 – 253.

derecho internacional privado, sin embargo, este argumento no nos explica ¿qué son los acuerdos interinstitucionales? y deja abierta la posibilidad para decir que se pueden considerar como tratados por el hecho de encontrarse regidos por el derecho internacional público.

Por su parte, el dictamen de la Cámara de Senadores que recayó a la iniciativa presidencial de la Ley sobre la Celebración de Tratados menciona que: "... ha quedado debidamente precisado sobre todo a partir del concepto de tratado antes enunciado, que los acuerdos interinstitucionales tiene naturaleza jurídica distinta a la de los tratados. En virtud de que su suscripción, los compromisos que se pacten no los asume el Estado mexicano como tal, sino que constituyen compromisos para las dependencias u organismos descentralizados federales, estatales o municipales que los suscriben"¹³, fundándose esta afirmación en el ámbito material al cual se circunscriben dichos acuerdos interinstitucionales, es decir, a las atribuciones propias de las dependencias y organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben, alegando así que los compromisos que se pacten no los asume el Estado mexicano como tal; situación con la que no estamos de acuerdo, en virtud de que como ya se menciono anteriormente, la Ley sobre la Celebración de Tratados les está dando a estas instituciones competencia para asumir compromisos internacionales a nombre del Estado Mexicano y por lo tanto se está responsabilizando de estos compromisos.

Al respecto, la maestra Loretta Ortiz Ahlf comenta que el hecho de que tales acuerdos interinstitucionales sean celebrados por organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, no cambia en nada su naturaleza de tratados, abarcando el termino tratado, cualquier instrumento internacional. Así mismo menciona que si su naturaleza no es la de tratados, ¿cuál es su naturaleza?, es obvio que no puede considerárseles como contratos, ya que estos instrumentos se encuentran regidos por el derecho internacional y si comprometen al país. Por otro

¹³ Dictamen de la Cámara de Senadores. Ley de Tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992, pág. 28.

lado, en base a el razonamiento antes mencionado de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores, en el sentido de que tienen naturaleza jurídica distinta, llegaríamos al absurdo de sostener que dichos acuerdos pueden ser contrarios a la Constitución (art. 133), violar garantías individuales, permitir la extradición de reos políticos (art. 15) y vulnerar la distribución de competencias y las prohibiciones establecidas para los Estados en la Constitución (art. 124 y 117)¹⁴.

Coincidimos totalmente con el criterio establecido por la maestra Ortiz Ahlf, ya que consideramos que los acuerdos interinstitucionales son una especie de tratados “*sui generis*”, porque no los suscriben directamente los Estados, sino sus órganos administrativos, y son concluidos inmediatamente después de su firma sin la intervención del Senado de la República.

Por consiguiente, la naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales es la de un tratado o convenio que crea derechos y obligaciones para los Estados que los suscriben y no para las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, porque no solo se están comprometiendo las instituciones sino el Estado Mexicano en su conjunto.

1.1.5 Fines de los acuerdos interinstitucionales

De la lectura de la Ley sobre la Celebración de Tratados inferimos que con la existencia de tales acuerdos se pretende la realización de los siguientes fines:

- a) Facilitar la integración de México al mundo actual.
- b) La cooperación más eficiente entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos.
- c) Hacer efectiva la descentralización de funciones en el ámbito federal, local y municipal.

¹⁴ ORTIZ Ahlf, Loretta. Derecho internacional público, 2 ed., Ed. Oxford, México, 1998, págs. 47 y 48

- d) Tienen fines políticos, pues la suscripción de tales acuerdos contribuyen a formar una imagen satisfactoria ante la opinión pública de los servidores públicos que los negociaron y firmaron.
- e) Se ha dicho que fortalecen las relaciones amistosas mediante el hermanamiento de ciudades y de cooperación técnica con organismos internacionales para promover intereses comunes o complementarios de carácter histórico, político, económico o cultural.

El tema del hermanamiento entre ciudades merece una mención especial. Reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un “mecanismo de cooperación excepcional” y como complemento de la cooperación entre Estados y organizaciones intergubernamentales; dentro del marco legal mexicano tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la Ley sobre la Celebración de Tratados otorgan a la Secretaría de Relaciones Exteriores facultades para coordinar las acciones del Estado mexicano en el exterior, entre las que se encuentran los acuerdos de hermanamiento, que son básicamente acuerdos interinstitucionales suscritos por la administración pública estatal y municipal. Los acuerdos de hermanamiento ofrecen un potencial importante para dar viabilidad a proyectos que se traducen en beneficios específicos para las comunidades.

1.1.6 Ventajas y desventajas de los acuerdos interinstitucionales

La única ventaja que les encontramos a los acuerdos interinstitucionales es que por su sencillez y por el hecho de entrar en vigor inmediatamente, constituyen instrumentos idóneos para satisfacer las necesidades que en la actualidad impone el dinamismo a las relaciones internacionales.

Las desventajas que presentan los acuerdos interinstitucionales son mayores que las ventajas, entre las principales que podemos citar se encuentran:

- No cuentan con un fundamento constitucional explícito;
- Al distinguir entre tratados y acuerdos interinstitucionales, prácticamente se está acabando con la división de poderes; ya que el Estado mexicano no celebrará tratados con otros Estados, sino tales acuerdos, para no someterlos a la revisión y aprobación del Senado¹⁵;
- No se publican en el Diario Oficial de la Federación;
- Entrañan el riesgo de que bajo la figura de un acuerdo interinstitucional se estipulen asuntos de interés nacional (como la pérdida de territorio) y que no sea sometido a la aprobación del Senado;
- Se faculta a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal para poder contraer obligaciones a nivel internacional, sin que éstas cuenten, de acuerdo con el derecho internacional, con capacidad para obligar al Estado mexicano;
- Las entidades paraestatales se ocupan de las actividades estratégicas y prioritarias, por lo que es preocupante que celebren acuerdos con instituciones extranjeras;
- Existe la posibilidad de que los sucesores de los titulares de las dependencias y entidades federales, locales o municipales, o bien, el poder Ejecutivo Federal, los desconozcan o “los tomen a la ligera”;
- Los alcances de los acuerdos interinstitucionales se traducen en compromisos que no solo obligan a las dependencias que los celebran sino al Estado mexicano en su conjunto;
- Su incumplimiento implica el grave riesgo de que el Estado mexicano sea responsable en el ámbito internacional;
- En la definición que incluye la Ley sobre la Celebración de Tratados no se establecen específicamente las materias sobre las que versan los acuerdos interinstitucionales, pudiéndose presentar el caso de que lo que debería ser materia de un tratado se estipule en un acuerdo interinstitucional.

¹⁵ Comentario del Diputado Emilio Becerra González (PRD). Diario de Debates de la Cámara Revisora, en Ley de Tratados, Op. Cit., pág. 141.

1.2 Tratados internacionales

Los Estados y algunos organismos internacionales regulan sus relaciones mutuas mediante acuerdos, éstos dan lugar a formas muy variadas de negociaciones jurídicas. Las principales son: las conferencias y los congresos, las declaraciones, la renuncias, las protestas, los reconocimientos y finalmente, los tratados o convenios, siendo estos últimos de nuestro interés y los cuales estudiaremos a continuación.

Los tratados son la negociación de mayor relevancia en el ámbito internacional. Éstos son una base importante para determinar con precisión, claridad y por escrito los derechos y las obligaciones que vinculan a los sujetos de derecho internacional que los celebran. Con frecuencia se suscriben para reglamentar transacciones internacionales de diversa índole, por ejemplo: políticas, comerciales, económicas, administrativas, financieras, culturales, tecnológicas, científicas, condición jurídica de los individuos (personas físicas y morales de derecho privado), constitución de organismos internacionales, conservación de la paz, alianzas, etcétera, pero también sirven para imponer normas vinculantes precisas y detalladas en varios ámbitos del derecho internacional público, por ejemplo, el medio ambiente y el derecho humanitario. Asimismo, muchos de ellos se caracterizan por codificar, clarificar y completar el Derecho internacional consuetudinario.

Como consecuencia natural de la proliferación de los tratados internacionales, el derecho de los tratados es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años; en el ámbito internacional, ha pasado de ser mero derecho consuetudinario a ser derecho codificado con la adopción de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 22 de mayo de 1969; la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, del 23 de agosto de 1978, 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. Dichas convenciones serán estudiadas en el siguiente capítulo.

1.2.1 Concepto

El término tratado deriva del francés *traiter*, que significa “negociar”. Con el fin de determinar que es esta figura jurídica hemos seleccionado algunos conceptos propuestos por diversos autores, así como los contenidos en las disposiciones legales aplicables. Anticipamos que en general no hay discrepancias significativas en torno a la noción de estos compromisos internacionales.

Charles Rousseau menciona que “...el tratado internacional se nos aparece como un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos...el tratado puede ser considerado en una acepción genérica o en un sentido estricto. En sentido lato ...todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional...; en sentido estricto ...los compromisos internacionales concluidos con la intervención formal del órgano que se halla investido de competencia para concluir convenios (el *treaty-making power* de los anglosajones) lo cual en la mayor parte de los países supone la intervención formal del Jefe de Estado”¹⁶.

Por su parte, Adolfo Miaja de la Muela define al tratado internacional como “...una declaración de voluntad bilateral o multilateral, emanada de sujetos del derecho internacional...por razón de su forma, y en ocasiones también por su contenido, suele a veces reservarse la denominación de tratado para los convenios más solemnes e importantes, designando a los demás como protocolos, acuerdos, etcétera”¹⁷.

Modesto Seara Vázquez hace referencia al tratado como “todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional...pero la doctrina y la práctica actual reservan el nombre de tratados para aquellos acuerdos entre sujetos de derecho internacional (Estados, organismos internacionales, o sujetos de otra

¹⁶ ROUSSEAU, Charles. Op. Cit., págs. 23 y 24

¹⁷ MIAJA de la Muela, Adolfo. Introducción al Estudio del Derecho Internacional Público, séptima edición, Ed. Bosch, Madrid, 1979, pág. 125

naturaleza), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados (cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate), y están contenidos en un instrumento formal único”¹⁸.

Jorge Palacios Treviño indica que los tratados pueden definirse como “los acuerdos entre dos o más sujetos de derecho internacional”¹⁹.

Por su parte, Carlos Arellano García entiende al tratado como “...el acto jurídico regido por el derecho internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones”²⁰.

Todas las definiciones transcritas presentan ciertas características comunes que son las que a continuación enunciamos:

- Entienden al tratado como un acuerdo de voluntades; ya que existe de por medio un acuerdo de voluntades de diversas partes, que generalmente se manifiesta a través de la ratificación o aceptación del tratado. Por otra parte, Carlos Arellano García considera que el acuerdo de voluntades no es sino uno de los elementos del tratado, y que el tratado es un acto jurídico, siendo por lo tanto el acuerdo de voluntades, uno de los elementos del acto jurídico²¹.
- Está regido por las normas del derecho internacional; esto excluye de la categoría de tratados a los acuerdos que no obstante haberse celebrado entre sujetos de derecho internacional, han de regirse por el derecho interno de alguno de ellos.
- Es celebrado por sujetos de derecho internacional; el termino sujetos de derecho internacional no solo se refiere a los Estados Soberanos sino también

¹⁸ SEARA Vázquez, Modesto. Op. Cit., págs. 59 y 60

¹⁹ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 17

²⁰ ARELLANO García, Carlos. Derecho Internacional Público, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 632

²¹ Ídem.

a las Organizaciones Internacionales, quienes al igual que los Estados tienen personalidad jurídica para celebrar tratados.

- Omiten especificar los efectos jurídicos que producen los tratados como son la creación, transmisión, modificación, extinción, conservación, aclaración, certificación, etcétera, de derechos y obligaciones, en virtud de que éstos se identifican con el objeto de los tratados.

Por lo que pensamos que el concepto más completo es el que nos proporciona Carlos Arellano García, en virtud de que comprende las características antes descritas y no omite señalar las consecuencias que producen los tratados.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en el artículo 2, apartado 1, inciso a) indica:

“...se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Respecto a esta definición caben resaltar los siguientes elementos:

- a) Establece la forma escrita para los tratados como medida de seguridad jurídica para los Estados parte, no afectando el valor jurídico de los tratados verbales, ni la aplicación a dichos acuerdos de cualquier norma enunciada en la Convención a que estuvieren sujetos por el derecho internacional, ya que así expresamente lo reconoce el artículo 3 de la Convención.
- b) La Convención se aplica únicamente a los tratados celebrados entre Estados, excluyendo a los celebrados con las Organizaciones Internacionales y de éstas entre sí.

- c) Reconoce la posibilidad de que el tratado conste en un solo instrumento jurídico o en dos o más que traten sobre la misma materia, es decir, se refiere en específico a los protocolos adicionales de los tratados.
- d) Por último, señala que se aplicará a todo acuerdo que cumpla con las características que señala sin importar la denominación que reciba (acuerdo, convenio, carta, compromiso, concordato, modus vivendi, pacto, protocolo, estatuto, etcétera, quedando incluida la categoría de los llamados acuerdos simplificados).

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados en el artículo 2 fracción I define al tratado internacional como:

“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.”

La definición que nos proporciona la Ley en comento es una adaptación que hace el legislador mexicano de la definición contenida en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Sin embargo es necesario hacer las siguientes aclaraciones:

- Consideramos que la expresión “...celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos...”, es incongruente con lo que expresa la

fracción X del artículo 89 y con el artículo 133 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debería de decir “...celebrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...”

- Además, se emplea en forma inapropiada la palabra “convenio” y no la de “acuerdo”, que nos parece más acertada por ser más genérica.
- Cuando hace referencia a que por medio de un tratado “los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos” no lo consideramos muy correcto, en virtud de que puede suceder que en un tratado México no asuma compromiso alguno, sino que sea el otro país el que asuma el compromiso y no por ello deja de ser un tratado.
- Por lo que respecta a la última parte de la definición, es necesario mencionar que es solo una reiteración de lo que establece el artículo 133 constitucional.

1.2.2 Denominación de los tratados

Un problema que se presenta en relación con los tratados internacionales es el relativo a su denominación, respecto de la cual no existe una práctica uniforme, pues se han empleado una multiplicidad de vocablos. Tampoco entre los estudiosos del tema existen criterios uniformes, pues encontramos discrepancias, incluso en cuanto al significado que le atribuyen a un mismo término. Así encontramos diversas denominaciones para el mismo acto jurídico como las siguientes:

Acuerdo. Término genérico que designa compromisos u obligaciones internacionales de importancia restringida²². Sinónimo de convenio, en algunas ocasiones se emplea con una connotación de menor solemnidad que el término convenio para referirse a tratados en forma simplificada²³.

²² Ibidem, pág. 638

²³ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 24

Acuerdo interinstitucional. Es el nombre que la Ley sobre la Celebración de Tratados da a los tratados en forma simplificada²⁴. También se conocen como acuerdos ejecutivos²⁵.

Arreglo. Fija las medidas para la aplicación de un tratado²⁶.

Armisticio. Acuerdo militar de carácter político que puede ser dictado por militares debidamente autorizados, suspende las hostilidades y precede generalmente al fin de la guerra²⁷.

Canje de notas y canje de cartas. Es el método o medio por el que se celebra un acuerdo²⁸.

Capitulaciones. Tratados que se concretan especialmente en Oriente o Extremo Oriente para la protección de los extranjeros por medio de la jurisdicción concedida a los cónsules. En otro aspecto muy diferente, es una convención militar relacionada con la rendición de una plaza sitiada y forma parte de los “cartels”²⁹.

Carta. Designación que posee un sentido solemne, verbigracia, Carta de las Naciones Unidas³⁰.

Cartels. Conjunto de convenciones acordadas por jefes militares, como suspensión de armas, canje de prisioneros, etcétera³¹.

²⁴ Ídem.

²⁵ ACCIOLY, Hildebrando. Tratado de Derecho Internacional Público, traducción de José Luis Azcárraga, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, págs. 570 y 571

²⁶ SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1963, pág. 396

²⁷ Ibidem, pág. 397

²⁸ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 27

²⁹ SIERRA, Manuel J. Op. Cit., pág. 397

³⁰ DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena, Ed. La Ley, Argentina, 1970, pág. 155

³¹ SIERRA, Manuel J. Op. Cit., pág. 397

Código. Se ha utilizado para designar algunos tratados multilaterales. Más frecuentemente se utiliza en la expresión “código de conducta”, que a su vez figura en algunos tratados³².

Compromiso. Se utiliza específicamente para designar los acuerdos mediante los cuales los Estados se comprometen a someter una controversia al arbitraje. Se suele emplear también como nombre genérico para referirse a los tratados³³.

Concordato. Acuerdo que celebra el Vaticano con los Estados, tiene por objeto conciliar el libre ejercicio de un culto con el mantenimiento del orden público, los principios de una Constitución o de un estado social determinado³⁴. Acuerdo entre la Santa Sede y los Estados para regular la situación jurídica de la Iglesia³⁵.

Convención. No difiere del tratado en cuanto a su estructura y se emplean como sinónimos. Tiene un doble sentido, puesto que se refiere al instrumento en sí mismo o a la norma jurídica establecida en dicho instrumento. También se emplea para designar un acto o procedimiento determinado (celebrar una convención), o el producto jurídico de ese acto o procedimiento (hacer o ejecutar una convención)³⁶.

Convenio. Se emplea para designar acuerdos formales o sin formalidades, así como para titular tanto tratados bilaterales como multilaterales³⁷.

Declaración. Se emplea en más de un sentido, cuando se tiene la intención de proclamar reglas o principios de derecho internacional reconocidos por las partes contratantes, para aclarar o interpretar algún acto internacional anterior, para

³² PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., págs. 25 y 26

³³ Ibidem, pág. 24

³⁴ SIERRA, Manuel J. Op. Cit., pág. 397

³⁵ DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. Op. Cit., pág. 155

³⁶ Ídem.

³⁷ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 24

designar un simple ajuste por el cual las partes contratantes se reconocen, o reconocen derechos a los respectivos súbditos o ciudadanos³⁸.

Estatuto. Palabra empleada después de la Primera Guerra Mundial, que designa a los tratados colectivos³⁹.

Intercambio de notas. Acuerdos para tratar materias competencia del ejecutivo⁴⁰.

Modus vivendi. Arreglos que tienen un carácter temporal o provisional y se refieren a asuntos de orden económico⁴¹. Casi siempre se hacen mediante intercambio de notas⁴².

Memorándum de entendimiento. Se utiliza para designar acuerdos sin formalidades o para designar compromisos sin valor jurídico⁴³.

Pacto. Es un término solemne. Se utiliza principalmente en tratados multilaterales⁴⁴.

Protocolo. Se utiliza generalmente para designar un instrumento que modifica o complementa un tratado, ya sea éste multilateral o bilateral, pero también se ha utilizado para designar un tratado autónomo, aunque es poco frecuente⁴⁵.

Resolución. Designa los compromisos importantes celebrados entre los Estados⁴⁶. Solo se considera tratado si estatuye derechos y obligaciones, expresa en sentido específico la voluntad de una organización internacional o una conferencia,

³⁸ ACCIOLY, Hildebrando. Op. Cit., pág. 570

³⁹ SIERRA, Manuel J. Op. Cit., pág. 396

⁴⁰ DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. Op. Cit., pág. 155

⁴¹ SIERRA, Manuel J. Op. Cit., págs. 396 y 397

⁴² ACCIOLY, Hildebrando. Op. Cit., pág. 571

⁴³ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 25

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ SIERRA, Manuel J. Op. Cit., pág. 396

pero sin comprometer el consentimiento de los Estados que la integran, aunque hayan votado favorablemente la resolución⁴⁷.

Reversales. Se designa así un acuerdo por el que los Estados se comprometen a no contravenir un uso establecido en asuntos de ceremonial, o a admitir que se haga una concesión especial, siempre y cuando no prejuzgue sobre los derechos y prerrogativas adquiridos con anterioridad, o bien un acuerdo por el cual un Estado hace una concesión a cambio de otra o que va más allá del uso establecido. También se ha utilizado para designar determinados acuerdos por los cuales los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración se hacen ciertas concesiones. También se llaman notas reversales⁴⁸.

1.2.3 Clasificación de los tratados

En la doctrina se han utilizado diversos criterios para clasificar a los tratados y tampoco existe acuerdo al significado que asignan a cada clase de éstos. A continuación se citan las clasificaciones que consideramos contribuyen a tener un mejor conocimiento de ellos:

Por el número de sus partes. Se clasifican a los tratados en bilaterales o bipartitos cuando solo hay dos partes, se asemejan a los contratos de los individuos, y multilaterales, plurilaterales o multipartitos, cuando participan más de dos Estados⁴⁹. Se ocupan de los intereses sociales y económicos de los Estados, proponen un objetivo común que debe lograrse por medio de la cooperación mutua y establecen departamentos ejecutivos para el cumplimiento de los términos convenidos. Esta división es la más útil, ya que entre unos y otros hay grandes

⁴⁷ DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. Op. Cit., pág. 636

⁴⁸ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., págs. 26 y 27

⁴⁹ DIEZ DE VELASCO Vallejo, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público (Tomo I), Ed. Tecnos, Madrid, 1973, pág. 87

diferencias tanto en el procedimiento para concluirlos como en las reglas que los rigen.

Por el procedimiento de celebración. Se clasifican en tratados formales y tratados en forma simplificada o sin formalidades. Los primeros son aquellos que se refieren a materias de gran importancia, tanto de carácter bilateral como multilateral, y por ello se les reviste de la mayor solemnidad, por lo que deben de ser aprobados por el Poder Legislativo del Estado; los segundos son aquellos que entran en vigor inmediatamente después de su negociación y firma⁵⁰.

Por el contenido de las normas. Se clasifican en tratados-ley y tratados-contrato. A esta división hace referencia el inciso a) del párrafo 1 del artículo 38 del Estatuto de la Corte de Justicia Internacional cuando habla de convenciones internacionales generales o particulares. “Los tratados-ley establecen normas jurídicas generales para los Estados; los tratados-contrato establecen normas jurídicas individualizadas para los Estados, es decir, actos de carácter subjetivo que generan prestaciones recíprocas a cargo de los Estados”⁵¹. Conforme a este criterio, la mayoría de los tratados son mixtos pues contiene una y otra clase de normas.

Por las características de las partes. Se dividen en tres clases: los tratados entre Estados; los tratados entre Estados y organizaciones internacionales (gubernamentales), y los tratados entre esas organizaciones⁵². De acuerdo con este criterio, cabe hablar de otras clases de tratados si en ellos intervienen otros sujetos de derecho internacional, como los grupos insurgentes⁵³.

Por la posibilidad de ampliar el número de partes. Se clasifican en tratados cerrados o abiertos. Los primeros son aquellos en los que los Estados contratantes originarios no admiten que otros Estados lleguen a ser parte en él, y los segundos

⁵⁰ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 20

⁵¹ ROUSSEAU, Charles. Op. Cit., pág. 26

⁵² DIEZ DE VELASCO Vallejo, Manuel. Op. Cit., pág. 88

⁵³ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 20

son aquellos que permiten expresa o tácitamente la adhesión futura de otros Estados⁵⁴.

Por su duración. Se clasifican en transitorios ya que su duración es limitada temporalmente y tienden a resolver una situación provisional; y permanentes son aquellos que rigen indefinidamente entre Estados, pero presuntamente destinados a una duración prolongada⁵⁵. Es necesario mencionar que la mayoría de los tratados son permanentes.

Lo sustancial, lo determinante de estas clasificaciones, es que, cualquiera que sea la denominación que las partes le den, cualquiera que sea el ámbito de aplicación o la finalidad del tratado, éste establece entre los sujetos partes del mismo obligaciones exigibles frente al derecho internacional.

⁵⁴ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 640

⁵⁵ Ídem.

1.3 Semejanzas y diferencias de los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales

Si comparamos las definiciones de tratado y acuerdo interinstitucional, contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados, tenemos las siguientes semejanzas:

- a) Los tratados y los acuerdos interinstitucionales se rigen por el derecho internacional público.
- b) Los tratados y los acuerdos interinstitucionales son considerados como instrumentos del derecho internacional.
- c) Los tratados y los acuerdos interinstitucionales se deben celebrar por escrito.
- d) La denominación de los tratados y los acuerdos interinstitucionales puede ser cualquiera.
- e) Los tratados y los acuerdos interinstitucionales pueden ser bilaterales o multilaterales ya que el número de partes que intervienen en su celebración es ilimitada.
- f) Tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales deben ser inscritos en el registro que para tal efecto establece la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- g) En ambos casos se debe solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión acerca de la procedencia de suscribirlos (art. 6 y 7 de la Ley sobre la Celebración de Tratados)

En cuanto a las diferencias, podemos señalar las siguientes:

- a) Las partes en los tratados y los acuerdos interinstitucionales son diferentes, ya que los acuerdos interinstitucionales únicamente podrán ser celebrados por dependencias u organismos descentralizados de la administración pública Federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales; mientras que los tratados podrán ser celebrados por el Estado mexicano y uno o varios sujetos de derecho internacional.
- b) Para su aplicación, los tratados pueden requerir o no la celebración de acuerdos en materias específicas. Los acuerdos interinstitucionales se pueden derivar o no de un tratado previamente aprobado.
- c) Los tratados deben ser aprobados por el Senado. Los acuerdos interinstitucionales no requieren de la aprobación del Senado.
- d) Los tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución Política. La definición de acuerdo no dice nada al respecto.
- e) Los tratados son Ley suprema de toda la Unión. Los acuerdos interinstitucionales no lo son porque no están aprobados por el Senado, si lo estuvieran, lo serían.
- f) El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales debe circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles que los suscriben. La definición de tratado no dice nada al respecto.
- g) Los tratados para ser obligatorios en el territorio nacional, deben haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación. La Ley no dice nada a este respecto sobre los acuerdos interinstitucionales, no obstante que el contenido de los mismos es de interés para la población.

CAPITULO 2

LEGISLACIÓN APLICABLE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

2.1 Derecho internacional

Los tratados son actos jurídicos esencialmente internacionales y en consecuencia, es el derecho internacional el que rige su celebración, validez y terminación.

El derecho internacional aplicable a los tratados está constituido por algunas disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, las Convenciones codificadoras del derecho de los tratados, el derecho consuetudinario y los principios generales del derecho.

Las convenciones que se han adoptado en materia de tratados son tres:

- a) La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 22 de mayo de 1969;
- b) La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados, del 23 de agosto de 1978, y
- c) 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.

A continuación se explicarán cada uno de los ordenamientos jurídicos que regulan a los tratados internacionales.

2.1.1 La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas es el documento por medio del cual se constituyen las Naciones Unidas. La Carta se firmó en la ciudad de San Francisco, California, como resultado de una serie de negociaciones que se habían iniciado desde 1941 y que culminaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional del 25 de abril al 26 de junio de 1945. Esta Conferencia forjó la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Fue aprobada por unanimidad el 25 de junio de 1945 y firmada al día siguiente por todos los representantes en la sala de conferencias del *Veterans' Memorial Hall*⁵⁶.

La Carta de las Naciones Unidas entró en vigor el 24 de octubre de 1945, fecha en que China, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, la Unión Soviética y la mayor parte de los Estados signatarios depositaron sus instrumentos de ratificación. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que regula a la Corte Internacional de Justicia, es parte Integral de la Carta.

México, es uno de los 51 Miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas. La delegación mexicana estuvo representada por Ezequiel Padilla, Manuel Tello y Francisco Castillo Nájera, quienes firmaron la "Carta de las Naciones Unidas" el 26 de junio de 1945 y el 7 de noviembre de ese mismo año fue admitido a la ONU.

La Carta consta de un preámbulo, ciento once artículos y un documento anexo que es el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El preámbulo contiene una visión general de los fines pacifistas y de cooperación que persigue la Organización, así como de los medios de que se vale para alcanzarlos. El articulado está dividido en XIX capítulos que contienen los propósitos y los principios en que se apoya la ONU, los miembros que la integran, los órganos que la componen y el

⁵⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., pág.2286

funcionamiento de los mismos, además de las cuestiones relativas al sistema de arreglo pacífico de las controversias; la acción de la ONU, a través del Consejo de Seguridad, en casos de amenazas a la paz o actos de agresión; a la institución de la cooperación internacional económica y social; al régimen de administración fiduciaria, y otras disposiciones varias como las de los acuerdos transitorios sobre seguridad, reformas, ratificación y firma.

Aunque no son muchas las disposiciones de la Carta referentes a los tratados son muy importantes.

En el preámbulo de la Carta, párrafo tercero, dispone: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos ...a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional...”. En primer lugar, se puede deducir que el objetivo principal de los tratados es la creación de obligaciones y por consecuencia de derechos; en segundo lugar, entendemos que los tratados son una fuente del derecho internacional, como se puede corroborar en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, que 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 establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- 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”.

Este precepto menciona cuales son las fuentes del derecho internacional de una forma enunciativa y no limitativa, y no establece una supremacía de las fuentes del derecho.

El artículo 2, párrafo segundo, de la Carta ordena que “los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”. Este precepto es el fundamento de un principio general del derecho internacional aplicable a los tratados, conocido como “*Pacta Sunt Servanda*”, el cual establece la obligatoriedad de los tratados y se explicara en el apartado referente a los principios generales del derecho.

Por su parte el artículo 102 dispone:

“1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.

2. Ninguna de las partes en 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”.

Este artículo establece la obligación de registrar todos los tratados internacionales que se celebren por los Estados y las Organizaciones Internacionales, para que en caso de una controversia derivada de su cumplimiento o incumplimiento, se puedan hacer valer ante algún órgano de la ONU, ya que de lo

contrario no se podrá hacer. El registro se hace ante la Oficina de Asuntos Jurídicos, la cual es responsable no solo del registro, sino también del depósito y de la publicación de los tratados y las convenciones.

El artículo 103 establece: “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”. Por lo que deducimos que los tratados que contravengan las disposiciones de la Carta serán nulos, en virtud de que ésta contiene normas consideradas como imperativas del derecho internacional.

2.1.2 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969

Durante 15 años, a partir de 1950, la Comisión de Derecho Internacional estuvo trabajando en el tema del derecho de los tratados; cuando terminó un proyecto de artículos, lo presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas con la recomendación de celebrar una conferencia internacional de plenipotenciarios para examinar dicho proyecto con miras a la adopción de una convención.

El 22 de mayo de 1969 se adoptó el texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que recoge y formula de una manera precisa y sistemática las normas del derecho internacional consuetudinario referentes a los tratados y adopta otras que no existían o sobre cuyo texto había duda. Incluye dos principios de derecho aplicables especialmente a los tratados: *Pacta Sunt Servanda* y el de buena fe, así como dos artículos que, por su trascendencia, han merecido muchos comentarios: el 18, que habla de la obligación de los Estados que han firmado o manifestado su consentimiento en obligarse por un tratado, de “no frustrar el objeto y

el fin de un tratado antes de su entrada en vigor”, y el 53, que introduce el concepto de *Jus Cogens* (normas imperativas)⁵⁷.

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entró en vigor el 27 de enero de 1980, esto es, después del trigésimo día de haberse depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión. Este tratado de tratados fue aprobado por 79 votos a favor, 19 abstenciones y un voto en contra por parte de Francia, en razón de las disposiciones relativas al *jus cogens*.

México firmó esta Convención el mismo día de su apertura a firma, esto es el 23 de mayo de 1969. El Senado de la República la aprobó el 29 de diciembre de 1972, según decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1973. El instrumento de ratificación fue depositado el 25 de septiembre de 1974 y el decreto de promulgación fue publicado en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1975.

Esta Convención, cuyo ámbito de validez se circunscribe a los tratados celebrados posteriormente a su entrada en vigor, no va a regir en forma integral el derecho de los tratados, pues sólo será aplicable a los acuerdos suscritos por escrito entre los Estados; así no solamente excluye los tratados orales sino también a los que se concluyen con las organizaciones internacionales, o entre estas mismas; pero esta situación no afecta el valor jurídico de esos instrumentos, en virtud de que así lo expresa el artículo 3 de la Convención.

El concepto de tratado que establece la Convención ya fue analizado en el capítulo anterior y para evitar repeticiones lo omitiremos.

De acuerdo a esta Convención, para que un tratado tenga plena vigencia se requiere, normalmente, que las partes agoten una serie de etapas y que cumplan con una serie de formalidades. Estas etapas y formalidades serán las siguientes: la negociación del tratado, la adopción del texto y finalmente la manifestación del

⁵⁷ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 31

consentimiento en obligarse por un tratado⁵⁸; éstos son los momentos principales, pero existen otras etapas durante el proceso de celebración.

La negociación del tratado. Se realiza por la vía diplomática y comprende el inicio de los contactos entre las partes interesadas, el señalamiento de la materia objeto del tratado, su precisión temática y la redacción del texto.

Todo Estado posee capacidad para concluir tratados (*jus tractati*) como un atributo de su Soberanía, es decir, sólo los Estado soberanos pueden concertar tratados (artículo 6).

La expresión de la voluntad de un Estado para obligarse en un tratado debe ser expresado por los órganos de representación competentes del Estado. Se considera que una persona representa a un Estado: si presenta los adecuados plenos poderes, o si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes (artículo 7).

La misma Convención define a los plenos poderes como “un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado” (artículo 2), es decir, los plenos poderes son títulos escritos, en los que consta la autorización suficiente que al representante da el Jefe de Estado para negociar y firmar tratados.

En virtud de sus funciones no requieren plenos poderes:

⁵⁸ BECERRA Ramírez, Manuel. Derecho Internacional Público, Ed. Mc Graw Hill, Mexico, 2000, págs., 36 y 37

- a) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores;
- b) Los Jefes de Misión Diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia (artículo 7).

El *jus representationis* está contenido normalmente en el derecho interno de los Estados. De manera que un pacto internacional concertado por un órgano no competente carece de validez por falta de consentimiento expresado legalmente. También el caso del representante que va más allá de sus poderes conduce a la invalidez del tratado por falta del consentimiento adecuado⁵⁹.

Si la declaración de nulidad es la consecuencia lógica del reconocimiento de la invalidez del tratado, entonces en la medida en que el derecho de los tratados prevé la teoría de los vicios del consentimiento, en esa misma medida va a prever la teoría de las nulidades. La Convención reconoce que son causa de nulidad de los tratados:

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

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

⁵⁹ SEPÚLVEDA Cesar. Derecho internacional, vigésimo cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2004, págs. 125 y 126

La corrupción del representante de un Estado. Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado negociador, aquel Estado podrá alegar esa corrupción como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado. La posibilidad de que ocurra y de que se pruebe es muy remota.

La coacción sobre el representante de un Estado. La manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenida por coacción sobre su representante mediante actos o amenazas dirigidos contra él carecerá de todo efecto jurídico. La coacción se ejerce en contra de la persona del representante y no en contra de su calidad de órgano del Estado, pudiendo comprender todas las formas de intimidación o violencia no solo en contra de su propia persona sino también en contra de su carrera, o bien por la amenaza de perjudicar a un miembro de su familia.

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

El Jus Cogens. Porque el tratado esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general.

Todos los vicios del consentimiento, hasta aquí enunciados, pueden ser alegados únicamente por el Estado cuya voluntad ha sido viciada, y como consecuencia tiene solo él la posibilidad de convalidar el tratado.

En derecho internacional estarán afectados de nulidad absoluta, los tratados celebrados bajo coacción, y aquellos concluidos en oposición con una norma de *jus cogens*⁶⁰.

El tratado que se vea afectado de nulidad absoluta, no podrá ser convalidado por ningún Estado, pues a diferencia de la nulidad relativa, se considera que aquí el interés jurídicamente protegido no es un interés particular, sino por lo contrario un interés de orden general, careciendo así de todo efecto jurídico.

La adopción del texto de un tratado. Ésta se efectuará por consentimiento de los Estados participantes en su elaboración, pero en el caso de la adopción del texto de un tratado adoptado en una conferencia internacional (tratado multilateral) se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente (artículo 9).

El idioma en el que se redactan los tratados es el de los Estados partes.

La autenticación del texto de un tratado es necesaria para que los Estados que han participado en la negociación sepan, de modo definitivo, antes de que hayan de decidir si serán parte de un tratado, cuál es el contenido del tratado que han de suscribir⁶¹. Por consiguiente, tiene que haber un momento en el que el proyecto sobre el cual se han puesto de acuerdo las partes queda establecido como texto del tratado y no pueda ser alterado. La autenticación es el procedimiento por el que se establece el texto definitivo y consiste en un acto por el cual se certifica que ese texto es correcto y auténtico.

La Convención dispone, en el artículo 10, que el texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo, a falta de otro procedimiento especialmente

⁶⁰ DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. Op. Cit., pág. 387

⁶¹ MÉNDEZ Silva, Ricardo. *La Firma de los Tratados*, Cuestiones Constitucionales, México, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, Número 3, Julio-Diciembre 2000, pág. 214

pactado, "mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados".

La manifestación del consentimiento. En lo relativo la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado, encontramos en la Convención las siguientes formas:

La firma. Constituye un medio de expresión del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado cuando éste estipula que la firma tendrá dicho efecto; cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto; 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, aun cuando las partes requieran ratificación u otro procedimiento comparable⁶². Claro que no se acepta unánimemente tanto en la doctrina como en la práctica la posición de que sea solamente la firma la manera de expresar el consentimiento; de ahí que en ocasiones los Estados signen con carácter provisional un tratado, a reserva de estampar definitivamente su firma, como se ha asentado, a través de la firma *ad referendum* y la rúbrica.

El canje de instrumentos. Éste sólo procede cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto; o cuando conste de otro modo que esos Estados han convenido que el canje de los instrumentos tenga ese efecto⁶³.

La ratificación, la aceptación o la aprobación. La Convención entiende por ratificación el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado. "La ratificación de los tratados es la aprobación dada al tratado por los órganos competentes del Estado, que hace que éste quede obligado por tal tratado"⁶⁴, es decir, es la fase que

⁶² BECERRA Ramírez, Manuel. Op. Cit., pág. 39

⁶³ Ídem.

⁶⁴ SEPÚLVEDA Cesar. Op. Cit., Pág. 131

perfecciona jurídicamente a un tratado y manifiesta la voluntad posterior del Estado para obligarse internacionalmente.

La ratificación es un acto complejo, que comprende varios pasos. Concluido el tratado, se hace llegar a los órganos representativos del Estado. El Jefe de Estado determinará si son de seguirse las instancias subsecuentes o si lo firmado no conviene a los intereses del país. Pero si se encuentra, como es ordinario, que el tratado satisface, entonces ese órgano lo somete a los procedimientos internos de discusión y de aprobación, con las recomendaciones y aclaraciones que se juzguen pertinentes.

Algunos pactos parecen en esa revisión, o bien, pueden surgir modificaciones aconsejables. Pero si el tratado emerge ileso de esa discusión, y si el Jefe de Estado no tiene objeción, entonces se procede a las etapas finales de la ratificación, esto es, la elaboración de un instrumento en donde aparece el texto del tratado, la anotación de que ha sido aprobado por los órganos encargados y la declaración del Jefe de Estado que se ratifica el tratado, dicho documento se deposita o se canjea.

El canje de ratificación es un momento solemne que difiere del tipo de tratado: si es un tratado multilateral generalmente se designa a un Estado o a un Organismo Internacional para que sirva como depositario de los tratados. El depositario, por el solo hecho de serlo, adquiere una serie de obligaciones, las cuales están enunciadas en el artículo 77 de esta Convención, a reserva de que las partes puedan acordar lo contrario. En lo que toca a un tratado bilateral, procede simplemente un intercambio de ratificaciones entre los Estados miembros.

El efecto de la ratificación es hacer nacer, desde ese momento, un instrumento válido legalmente⁶⁵.

⁶⁵ Ibidem, págs. 131,132 y 133

La aceptación y la aprobación, tienen el mismo significado que la ratificación, en virtud de que la convención los entiende como sinónimos.

La adhesión. Procede cuando el tratado o las partes se manifiestan en el sentido de permitir que un tercer Estado que participó en las negociaciones del tratado pueda incorporarse en él cumpliendo los requisitos señalados en el mismo o por las partes⁶⁶.

Respecto a la formulación de reservas, como un acto unilateral mediante el cual el Estado tiene la posibilidad de excluir o modificar ciertas disposiciones del tratado, pueden realizarse en el momento de la firma, ratificación o adhesión al tratado⁶⁷. La oportunidad de expresar las reservas en estos casos está así admitida por la presente Convención en los artículos 19 al 23, salvo que la reserva esté prohibida por el tratado, o bien que sea incompatible con el objeto o fin del tratado.

Las reservas, si bien permiten que un tratado sea aceptable para un mayor número de Estados, al mismo tiempo tienen el inconveniente de que afecta la integridad del tratado, pues el Estado que formula una reserva se sustrae de la disposición con la que no está de acuerdo, con lo que se produce una relación de desequilibrio entre la parte que formula la reserva y las demás.

El principio de la *Pacta Sunt Servanda* se encuentra previsto en el artículo 26 de la Convención y se analizara en el apartado referente a los principios generales del derecho .

Los tratados internacionales contienen normas jurídicas y toda clase de normas jurídicas es susceptible de interpretación. Interpretar es desentrañar el sentido de una norma jurídica. Es recomendable cuidar la redacción de los tratados

⁶⁶ BECERRA Ramírez, Manuel. Op. Cit., pág. 40

⁶⁷ Ibidem, pág. 42

internacionales para que el alcance y significado de su clausulado y de su motivación no produzca conflictos futuros.

A este respecto, la Convención señala reglas lógicas y plausibles sobre la interpretación de los tratados que a continuación se mencionan⁶⁸:

- Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
- Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración.
- Cuando un tratado haya sido autenticado en dos ó más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.
- Se presumirá que los términos del tratado en cada texto auténtico tienen igual sentido.

Las causas de terminación de un tratado, de acuerdo con la Convención, son:

1. La voluntad de las partes. Conforme a las disposiciones del tratado o en cualquier momento por acuerdo de todas las partes.
2. Denuncia del tratado por cualquiera de los Estados vinculados por el mismo. El tratado seguirá existiendo respecto de los Estados que no lo denuncien.
3. Extinción del tratado por la realización del objeto para el cual fue celebrado.
4. Extinción del tratado por desaparición de las circunstancias que daban lugar a la existencia del tratado.
5. La celebración de un tratado posterior.
6. Violación grave de un tratado. Constituyen violaciones graves de un tratado: un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o la violación

⁶⁸ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., págs. 673 y 674

de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado.

7. Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento si esta imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitiva del tratado.
8. Cambio fundamental de circunstancias muy excepcionales (ver artículo 62 de la Convención de Viena, que solo lo autoriza como una excepción).
9. Aparición de una nueva norma internacional de *jus cogens* (artículo 64)⁶⁹.

Es posible suspender la aplicación de un tratado en los casos siguientes:

- a) Si la posibilidad de tal suspensión está prevista por el tratado; o
- b) Si tal suspensión no está prohibida por el tratado, a condición de que: no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni el cumplimiento de sus obligaciones; y no sea incompatible con el objeto y el fin del tratado, debiendo las partes interesadas notificar a las demás partes su intención de celebrar un acuerdo que contenga la suspensión de un tratado y las disposiciones del tratado cuya aplicación se proponen suspender.

2.1.3 La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados de 1978

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas también preparo el proyecto de esta Convención, adoptada en una conferencia que se celebró en Viena en dos periodos de sesiones, en 1977 y en 1978, convocada por la Organización de Naciones Unidas.

De acuerdo con lo que dispone su artículo 49, esta Convención entró en vigor el 7 de noviembre de 1996, 30 días después de que se deposito el decimoquinto

⁶⁹ BECERRA Ramírez, Manuel. Op. Cit., págs. 46, 47 y 48

instrumento de ratificación o adhesión. En Septiembre del 2000 sólo 17 países eran parte de ella. México no forma parte de esta Convención⁷⁰.

La Convención se aplica únicamente a los efectos de una sucesión de Estados que se produzca de conformidad con el derecho internacional incorporados a la Carta de las Naciones Unidas.

La Convención antes citada recoge parcialmente la costumbre internacional y es el resultado del estudio que sobre la materia hiciera la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, tratándose de la sucesión de Estados se siguen aplicando los principios de derecho consuetudinario, ya que la Convención es solamente aplicable para las sucesiones que tengan lugar luego de su entrada en vigor.

La Convención define a la sucesión de Estados como “la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio”, es decir, entendemos por sucesión de Estados el régimen jurídico aplicable cuando existe una sustitución de hecho de un Estado por otro, respecto de un territorio determinado, con el fin de establecer los derechos y obligaciones que se transmiten del Estado predecesor al sucesor y, de esta forma, determinar cual es la relación jurídica existente entre el Estado sucesor y los terceros Estados.

Los tratados cuyo objeto es constituir fronteras o crear regímenes objetivos, tales como zonas neutrales, delimitación territorial o la libertad de navegación en ciertas zonas, no se ven afectados por la sucesión de Estados (artículos 11 y 12). El Estado sucesor queda obligado por todo tratado que contenga o declare normas consuetudinarias existentes y por las convenciones codificadoras del *jus cogens*.

La sucesión de Estados puede presentarse bajo diversas hipótesis, entre las que podemos destacar la unificación, la absorción parcial y la separación de Estados.

⁷⁰ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 33

Sucesión respecto a una parte del territorio (absorción parcial). Cuando un Estado transmite a otro una parte de territorio sin que exista la creación de un nuevo Estado, existe la regla de derecho internacional consistente en que los tratados celebrados por el Estado predecesor dejarán de surtir efectos, con relación al territorio objeto de la sucesión⁷¹. En consecuencia, los tratados celebrados por el Estado sucesor entrarán en vigor a partir de esa misma fecha respecto al mismo territorio, a menos que la aplicación del tratado a dicho territorio sea incompatible con el objeto y fin del tratado o de aplicarse cambiaría radicalmente las condiciones de ejecución (artículo 15).

En este sentido, podemos decir que existe un relevo de tratados entre los celebrados por el predecesor y el sucesor, únicamente en lo que respecta al territorio objeto de la sucesión. A este principio de derecho internacional general se le conoce como el principio de *extensión automática* que se deriva del principio general de la aplicación territorial de los tratados⁷².

Desde luego, el Estado sucesor puede, en ejercicio de su soberanía, establecer que ciertos tratados celebrados por el Estado predecesor puedan seguir surtiendo efectos en el territorio objeto de la sucesión que ha pasado a formar parte del suyo (artículo 21), es decir, permite a título excepcional, que el orden jurídico del Estado predecesor se mantenga vigente parcialmente en el territorio objeto de la sucesión.

Cuando un Estado es absorbido por otro, los acuerdos internacionales celebrados por el Estado absorbido terminarán y los celebrados por el Estado absorbente serán aplicados en el territorio del absorbido⁷³.

⁷¹ ODRIOZOLA Mariscal, Carlos Enrique, "Tratados y sucesión de Estados". Perspectivas del Derecho en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 14, México, 2001, pág. 123

⁷² Ídem.

⁷³ VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público, sexta edición, Ed. Aguilar, España, 1982, pág. 237

Estados de reciente independencia. En esencia, dispone como regla general que ningún Estado de reciente independencia está obligado a mantener en vigor un tratado, o formar parte en él, por el sólo hecho de que en la fecha de la sucesión el tratado estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión del Estado (artículo 16). La regla anterior tiene excepciones pues la sucesión de Estados no afecta una frontera establecida por un tratado, ni a las obligaciones ni a los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera.

Un Estado de reciente independencia puede, mediante una notificación de sucesión, hacer constar su calidad de parte en cualquier tratado multilateral que a la fecha de la sucesión de Estados estuviera en vigor respecto del territorio al que se refiere la sucesión (artículo 17). Mientras que en un tratado bilateral que a la fecha de una sucesión de Estados estuviera en vigor respecto del territorio al que ésta se refiera, se considerará en vigor entre un Estado de reciente independencia y el otro Estado parte cuando esos Estados hayan convenido en ello expresamente o se hayan comportado de tal manera que deba entenderse que han convenido en ello (artículos 24 y 28).

Creación de nuevos Estados por unificación. En este caso tenemos que algunos Estados han convenido que los tratados celebrados con anterioridad por cada uno de ellos sigan rigiendo en el nuevo territorio ya unificado (artículo 31).

A los Estados sucesores les son transmitidos los efectos legales de la ratificación de un tratado antes de su entrada en vigor. En cuanto a la firma, antes de la ratificación, también les serán transmitidos los efectos jurídicos, siempre que el Estado sucesor hubiera tenido la intención de que dicho tratado se aplicará al territorio objeto de la sucesión⁷⁴.

⁷⁴ ODRIOZOLA Mariscal, Carlos Enrique. Op. Cit., págs. 138 y 139

Una vez siendo parte de un tratado, los Estados sucesores pueden invocar las causas de invalidez y nulidad de los tratados. Las reservas de los tratados hechas por el Estado predecesor se consideran vigentes si, al momento de notificar la sucesión, el Estado sucesor no indica lo contrario (artículo 20).

2.1.4 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986

Además de los Estados, las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional, y por ende, gozan del *jus tractati*. Esta capacidad se les reconoce en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, de la que nos ocuparemos en este apartado.

Del 18 de febrero al 21 de marzo de 1986 se celebró la Conferencia para la Convención sobre el Derecho Contractual de Estados y Organizaciones Internacionales y de Entidades Intergubernamentales. Esta conferencia aprobó una resolución mediante la que recomendó a la Asamblea General de las Naciones Unidas que encargará a la Comisión de Derecho Internacional un estudio, en consulta con las organizaciones internacionales principales, del tema de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales⁷⁵.

La Comisión de Derecho internacional elaboró un proyecto de artículos acerca de los acuerdos celebrados por las organizaciones internacionales, entre ellas o Estados. El proyecto fue aprobado en forma definitiva en el trigésimo cuarto periodo de sesiones (1980).

⁷⁵ DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. Op. Cit., pág. 168

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales se adoptó el 21 de marzo de 1986 en Viena, Austria. La Convención aún no ha entrado en vigor, puesto que, en virtud de su artículo 85, lo hará una vez que 35 Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión. Al 7 de septiembre de 2001, 26 Estados habían pasado a ser partes, entre los que figura México.

Fue firmada por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha de su adopción, y fue aprobada por el Senado de la República el 11 de diciembre de 1987, según decreto publicado en el Diario Oficial el 11 de enero de 1988. El depósito del instrumento de ratificación se efectuó el 10 de enero de 1988.

La presente Convención constituye la tercera etapa de una labor sostenida de codificación del derecho de los tratados y se suma a las otras dos convenciones que ya analizamos en este capítulo.

La Convención consta de 86 artículos y un anexo titulado "Procedimientos de Arbitraje y de Conciliación establecidos en aplicación del artículo 66". Los artículos se dividen en nueve partes y tratan los siguientes puntos: Introducción (I), Celebración y entrada en vigor de los tratados (II), Observancia, aplicación e interpretación de los tratados (III), Enmienda y modificación de los tratados (IV), Nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados (V), Disposiciones diversas (VI), Depositarios, notificaciones, correcciones y registro (VII) y Disposiciones finales (VIII).

Esta Convención sigue casi textualmente las disposiciones de la Convención de Viena de 1969, con sólo unas pocas excepciones sustanciales, verbigracia, en lo que respecta a la solución de controversias. La Convención codifica ampliamente el derecho internacional general en lo que se refiere a los tratados, y en consecuencia, los Estados y las organizaciones internacionales, incluso los que no son partes en ella y aun cuando la Convención no haya entrado aún en vigor, invocan a menudo

las disposiciones y los principios de la Convención de 1986 como marco de referencia en su práctica relativa a los tratados.

Entre las características propias de esta convención podemos señalar las siguientes:

El artículo 1 indica el alcance de la Convención y señala que se aplica a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y a los tratados entre organizaciones internacionales.

El artículo 6 señala que: “la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización”. De este precepto se deduce que la capacidad de una organización internacional es limitada, además de que sólo pueden celebrar los tratados indispensables para el cumplimiento de sus objetivos.

El artículo 7 señala que se considera a una persona representante de una organización internacional, aquella que presenta los adecuados plenos poderes; o si se deduce de las circunstancias que la intención de los Estados y de las organizaciones internacionales de que se trate ha sido considerar a esa persona representante de la organización para esos efectos, de conformidad con las reglas de la organización y sin la presentación de plenos poderes y, por lo tanto, pueden asumir compromisos internacionales en su nombre.

El artículo 11 establece que las formas de manifestación del consentimiento de una organización internacional son las mismas de que disponen los Estados, pero es necesario mencionar que la ratificación de los Estados equivale al acto de confirmación formal de las organizaciones internacionales.

El artículo 73 delimita los casos en que se aplicará la Convención de Viena de 1969 en los siguientes términos: “entre Estados partes en la Convención de Viena

sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, las relaciones de esos Estados en virtud de un tratado entre dos o más Estados y una o varias organizaciones internacionales se regirán por dicha Convención”.

Por lo que se puede decir que esta Convención contribuye a consolidar las normas de derecho internacional, dado que impulsará la aplicación uniforme del derecho sobre los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Además, la Convención fomenta la aceptación y el respeto de las normas y principios del derecho internacional relativos a las organizaciones internacionales.

A manera de conclusión, es necesario afirmar que esta Convención no prevé, por lo menos en forma expresa, la posibilidad de que las organizaciones internacionales celebren tratados, cualquiera que sea su denominación, con dependencias o entidades de los Estados federales, sino con otros Estados u organizaciones internacionales.

2.1.5 Los Principios Generales de Derecho

Entre las características principales de los tratados internacionales, podemos mencionar cuatro principios generales, básicos y fundamentales, que no pueden ser ignorados ni anulados, pues de hacerlo, el objetivo primordial del compromiso internacional en él establecido se perdería. Estos principios son:

Pacta sunt servanda. De los principios que rigen la mecánica jurídica de los tratados, éste es el más importante, ya que afirma la obligatoriedad de los pactos respecto a las partes, añadiendo, además la necesidad de su cumplimiento de acuerdo con la buena fe, lo cual implica que se trata no sólo de un pacto en vigor, sino además de un tratado válido, esto es, que debe estarse en presencia de un pacto celebrado de conformidad con las normas de los tratados en su integridad.

Derivada del principio del cumplimiento de buena fe de las obligaciones, se encuentra la obligación por parte de los Estados de no frustrar el objeto del tratado antes de su entrada en vigor. Esta obligación no se concreta únicamente al lapso que va de la firma o de la ratificación al momento en que va a entrar en operación, sino inclusive existe obligación cuando ha habido un acuerdo para negociarlo⁷⁶.

Para algunos juristas este principio es una regla consuetudinaria. En todo caso, es un principio universalmente aceptado pues responde a una necesidad y todo el orden internacional así como la seguridad jurídica se fundan en él.

Este principio se encuentra contenido en el tercer párrafo del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 2 párrafo segundo de la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 26 tanto de la Convención de Viena de 1969 como de la Convención de Viena de 1986.

Este principio cuenta con las siguientes excepciones:

- *La cláusula Rebus sic Stantibus*. En cuanto al significado de la frase latina tenemos que “*rebus*” significa “cosa”, “*sic*” alude al vocablo “así” y “*stantibus*” significa “permanezcan”, por tanto, *rebus sic stantibus* quiere decir mientras las cosas así permanezcan⁷⁷. La cláusula contiene la posibilidad de la alteración de las obligaciones cuando ocurra un cambio de circunstancias.

Esta excepción al principio que comentamos está contenida en el artículo 62 de la Convención de Viena de 1969 en forma precisa y la rodea de condiciones, verbigracia, que el cambio sea efectivamente fundamental, que no sea previsto, que las circunstancias que cambian hayan constituido una

⁷⁶ MÉNDEZ Silva, Ricardo. Los Principios del Derecho de los Tratados, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año III, número 7, enero-abril, 1970, pág. 95

⁷⁷ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 693

base esencial del consentimiento, y el efecto del cambio debe transformar el alcance de las obligaciones aun pendientes de cumplir⁷⁸.

Una circunstancia posterior que cambia la situación de las partes contratantes puede ser la ruptura de las relaciones diplomáticas o consulares en la medida en que la existencia de dichas relaciones sea indispensable para la aplicación del tratado (artículo 63 de la Convención de Viena de 1969). Asimismo, la Convención de Viena de 1969, en el artículo 64 contiene otra hipótesis de variación de circunstancias, cuando aparece una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*).

Al sobrevenir un cambio de circunstancias, el tratado no se extingue o no se modifica de manera automática, es necesario el consentimiento de las partes. Se juzga que en todo tratado internacional está implícita la cláusula *rebus sic stantibus*.

- *La revisión de los tratados*. Es entendida como un acuerdo de voluntades entre Estados previamente pactantes de ese tratado internacional para proceder a examinar un tratado anterior entre ellos con el objeto de modificarlo para su adaptación a las presuntas nuevas circunstancias imperantes⁷⁹.

Con motivo de la revisión puede que se llegue a cualquiera de las siguientes condiciones:

- a) Que no se modifique el tratado anterior;
- b) Que no se deje sin vigencia el tratado anterior;
- c) Que el tratado anterior se mantenga en vigor pero, no en su integridad, que desaparezcan algunas de sus cláusulas;

⁷⁸ MÉNDEZ Silva, Ricardo. Los Principios del Derecho de los Tratados, Op. Cit., pág. 96

⁷⁹ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 678

- d) Que subsista el tratado anterior con las modificaciones acordadas en la revisión;
- e) Que el tratado anterior se sustituya por un nuevo tratado internacional.

En la convención de Viena de 1969, en los artículos 39, 40 y 41, bajo la denominación “enmienda y modificación de los tratados”, se regula lo relativo a la revisión de los tratados internacionales.

Res inter alios acta. Este principio expresa que los tratados sólo crean obligación entre los Estados parte, reafirmando así que la voluntad de éstos en comprometerse mediante un tratado es una manifestación básica en el derecho internacional. Por lo que un tratado no puede, en principio, obligar a los sujetos que no han participado en él, puesto que no han podido manifestar su consentimiento.

Esta norma parece tener su origen en el derecho romano, del que se extrajo en la forma de la conocida máxima *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, los acuerdos no imponen obligaciones ni confieren derechos a terceros⁸⁰. Sin embargo en derecho internacional, la justificación de esta norma no se apoya meramente en ese concepto general del derecho contractual, sino en la Soberanía y la independencia de los Estados.

Por otro lado, en el Derecho internacional, y no obstante lo anterior, es posible que un Estado quede obligado por una disposición contenida en un tratado en el cual no es parte en estricto sentido. En esta hipótesis, deben cumplirse dos condiciones para que un tercero pueda quedar obligado: las partes en el tratado han de haber tenido la intención de crear mediante esa disposición una obligación para ese tercer Estado; y que el tercer Estado ha de haber aceptado expresamente esa obligación. Cuando se cumplen estas dos condiciones, en realidad hay un segundo acuerdo

⁸⁰ VERDROSS, Alfred. Op. Cit., pág. 168; MIAJA de la Muela, Adolfo. Op. Cit., pág. 144; SEARA Vázquez, Modesto. Op. Cit., págs. 213 y 214

colateral entre las partes en el tratado por un lado, y el tercer Estado por el otro. La verdadera base jurídica de este último no es el tratado sino el acuerdo colateral.

Este principio cuenta con las siguientes excepciones⁸¹:

- Respecto de los tratados que establecen vías generales de comunicación.
- De los tratados que codifican normas consuetudinarias de derecho internacional universal.
- Tratados que establecen situaciones jurídicas objetivas. Este tipo de tratados se refieren a tratados que establecen y definen un régimen territorial. Aun cuando es un acuerdo entre las partes, los terceros Estados están obligados a respetar las demarcaciones establecidas.
- Hay tratados que producen efecto en relación a terceros, con base en la cláusula de la nación más favorecida pactada en un tratado anterior. Se utiliza básicamente para cuestiones económicas
- Los tratados que establecen un régimen de neutralidad perpetua. Los ejemplos actuales son Suiza y Austria.
- Cuando un Estado es creado a través de un tratado. Este Estado no es parte contratante, sin embargo, adquiere determinadas obligaciones.

Este principio se encuentra en el artículo 34 tanto de la Convención de Viena de 1969 como de la Convención de Viena de 1986.

Ex consensu advenit vinculum. Este principio sostiene al consentimiento de las partes como elemento central del derecho de los tratados. Rige no únicamente en la adopción del tratado, sino en todas y cada una de las manifestaciones y de las figuras que brinda el derecho de los tratados⁸².

⁸¹ MÉNDEZ Silva, Ricardo. Los Principios del Derecho de los Tratados, Op. Cit., págs. 106, 107 y 108

⁸² *Ibidem*, pág. 100

Esta regla general tiene algunas excepciones, las cuales nos hablan de un interés preferentemente de la humanidad o de un orden público internacional.

En la Convención de Viena de 1969, se especifican varios casos de invalidez de los tratados debido a vicios del consentimiento: error, dolo, corrupción del representante de un Estado, coacción sobre el representante de un Estado y la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza. En estos supuestos partimos de la base de que el consentimiento se ha dado, pero éste no ha sido expresado en circunstancias normales y por lo mismo se encuentra viciado.

El capítulo V de la Convención de Viena de 1969 trata lo relativo a las reglas de la nulidad de los tratados, reglas que ya fueron mencionadas en el apartado referente a esta Convención.

Jus cogens. Este principio considera nulo todo tratado que en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional, entendida, esta última, como una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de los Estados en su conjunto que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma posterior que tenga ese carácter⁸³, esto es, enuncia el *jus cogens* preexistente a la celebración de tratados.

Por su parte, el artículo 64 de la Convención de Viena de 1969 complementa este principio y se refiere al *jus cogens* emergente o superveniente, es decir, el que es creado posteriormente a la celebración de un tratado, al expresar: “si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma, se convertirá en nulo y terminará”.

La sanción que afecta a los tratados que están en oposición a una norma de *jus cogens* es, al tenor de los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena de 1969, la nulidad.

⁸³ BECERRA Ramírez, Manuel. Op. Cit., pág. 43

La presencia de esta disposición constituye un recordatorio a los Estados que ya no son libre de proseguir cualquier fin, y que hay cuando menos algunas reglas esenciales a las que la conciencia común de los miembros de la sociedad internacional no podrían admitir su derogación.

Este principio está contemplado igualmente en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, dándole el carácter de normas imperativas a las disposiciones contenidas en la misma, verbigracia, la no agresión, la solución pacífica de controversias, la no intervención, entre otros. Así como en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1986.

Respecto de este principio, quedarían dos preguntas sin respuesta, ¿cómo llega a existir una nueva norma imperativa de derecho internacional? y ¿quién tiene la autoridad para declarar la invalidez del tratado que contraviene una norma imperativa?.

2.2 Derecho Interno

Los Estados modernos consideran un atributo inherente a su soberanía la capacidad de celebrar tratados (*jus tractati*) e incluyen en su legislación las disposiciones relativas a este derecho, es decir, corresponde a los Estados determinar los órganos internos que participan en la negociación y fijar los procedimientos a seguir.

En México, el derecho aplicable a los tratados se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley sobre la Celebración de Tratados, y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A continuación revisaremos cada uno de estos ordenamientos jurídicos.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de México regula en diversos preceptos asuntos relativos a la política exterior del país, a la celebración de tratados internacionales, a la jerarquía de los tratados, a las limitaciones en la celebración de los mismos y hace referencia, aunque breve, al derecho internacional.

La Constitución mexicana hace referencia a los tratados en los artículos 89 fracción X, 76 fracción I, 133; 15,117,124; y 104 fracción I-A. Estos preceptos constitucionales, a pesar de haber sido modificados en varias ocasiones por el Congreso Federal, no han recogido aún una práctica constante y reiterada de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, principalmente de aquellos Estados fronterizos con Estados Unidos.

Nos referimos a la práctica de la celebración de los llamados convenios ejecutivos y que hoy, regulados por la Ley sobre la Celebración de Tratados, reciben

el nombre de acuerdos interinstitucionales. Para corroborar lo antes mencionado a continuación estudiaremos cada uno de los preceptos enunciados.

Entre las facultades y obligaciones que establece el artículo 89 a favor del Presidente de la República, la fracción X señala:

“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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

De acuerdo con esta disposición, dos son las facultades que se le otorgan al Ejecutivo: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

Dirigir la política exterior. El comportamiento de México en las relaciones internacionales lo dirige el Presidente de la República. Esta facultad está vigilada por el Senado, y además, debe practicarse en el marco de los siguientes principios:

- 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;
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Al incluir en la Constitución los principios mencionados, se le otorga un carácter progresista en lo que se refiere a su política exterior. Sin embargo, se corre el peligro de limitarla y de suprimir el dinamismo de la política exterior⁸⁴.

Celebrar tratados internacionales y someterlos a la aprobación del Senado. Los tratados internacionales son ordenamientos celebrados por el Presidente de la República, actuando como Jefe de Estado, es decir, como representante de los Estados Unidos Mexicanos ante el exterior. La facultad de que goza es exclusiva y personalísima.

De tal suerte, que dicha facultad es indelegable mediante Ley, decreto, acuerdo, orden, poder, etcétera. Sin embargo, ello no impide que el Presidente de la República otorgue plenos poderes a los miembros del cuerpo diplomático e incluso al propio Secretario de Relaciones Exteriores para la negociación de un tratado, en casos determinados y respecto de Estados u organizaciones internacionales claramente especificadas.

Esta facultad está relacionada con la exigencia que aparece en el artículo 133: "...los tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado...".

Por lo que podemos concluir que el Presidente constituye en principio el único órgano de los Estados Unidos Mexicanos para representarlo internacionalmente, pero excepcionalmente los miembros del cuerpo diplomático y el Secretario de Relaciones Exteriores pueden representar a el Estado mexicano a nivel internacional.

El artículo 76 Constitucional establece las facultades exclusivas del Senado y la primera de ellas determina que le corresponde:

⁸⁴ BECERRA Ramírez, Manuel. Op. Cit., pág. 57

“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 de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

La disposición legal transcrita nos genera diversas inquietudes en torno al significado y alcances de la facultad senatorial consistente en la “aprobación” de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas; acerca de si todos los compromisos internacionales deben someterse a la referida autorización, y de la conveniencia o inconveniencia de que sólo el Senado y no la Cámara de Diputados ejerciten tal atribución.

En cuanto a la autorización al Senado, no se desprende del texto que éste pueda enjuiciar la política exterior ni tampoco que pueda recomendar una acción específica para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, cabe señalar que tal política no está sujeta al consentimiento, ni previo ni posterior, para surtir sus efectos jurídicos tanto en el orden internacional (como es obvio), ni en el orden constitucional.

Por lo que concierne al significado y alcances de la facultad consistente en la aprobación de los tratados y los convenios señalamos lo siguiente:

En lo que se refiere a los tratados, la frase convenciones diplomáticas carece de precisión, y sólo lleva a confusiones porque podría entenderse que se trata de convenciones sobre relaciones diplomáticas⁸⁵. Sin embargo, creemos que se refiere a las convenciones que se celebran por conducto de los agentes diplomáticos facultados expresamente para tal efecto.

⁸⁵ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 696

La resolución del Senado equivale a la autorización que permite al presidente de la República comprometer al Estado mexicano a nivel internacional; y ésta es una facultad exclusiva del Senado. Por lo tanto, la voluntad del Estado mexicano para celebrar tratados internacionales se integra con la voluntad conjunta del Presidente de la República y del Senado de la República.

Además, es necesario recordar que los términos aprobación y ratificación no son iguales. Es prudente reservar el de aprobación para el acto legislativo interno de aceptación de un tratado y el de ratificación para el acto internacional por medio del cual el Ejecutivo confirma un tratado. La aprobación de cualquier tratado debe de constituir un acto trascendental más que un acto burocrático. No hay que olvidar que los tratados no son simples contratos, sino que constituyen parte de la Ley suprema del Estado.

Ahora bien, si el Senado está facultado para aprobar tratados internacionales, cabe preguntarnos si también está disposición lo faculta para rechazarlos o modificarlos. A este respecto, Tena Ramírez considera que "...el Senado puede aprobar un tratado concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas"⁸⁶, coincidimos totalmente con este criterio, en virtud de que el Senado no puede limitarse a aprobar todos los tratados que le envíe el Ejecutivo, ya que puede rechazarlos si considera que son totalmente contrarios a la Constitución, o bien, puede introducir modificaciones o reservas en los mismos en la parte que lo considere pertinente. Quedando entendido que el Senado no puede proponer reservas que estén prohibidas por el tratado sobre el cual se solicita aprobación o por el derecho internacional.

Ante el planteamiento de si en el derecho mexicano, todos los compromisos internacionales contraídos por el Estado, sea cual sea el nombre con el que se

⁸⁶ TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 5° edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 449.

designen, deben someterse a la aprobación del Senado, la respuesta es afirmativa, a fin de cumplir por lo ordenado por el artículo que comentamos.

Por lo que concierne a la discusión acerca de si la Cámara de Diputados debe o no intervenir en la aprobación de tratados, se han presentado diversas iniciativas de reforma a la Constitución para que la Cámara de Diputados apruebe también los tratados internacionales, pero no han prosperado, por lo que se seguirá manteniendo la aprobación de los tratados como una facultad exclusiva del Senado. Asimismo se sabe que además de México, solo Filipinas y Estados Unidos confieren en exclusiva al Senado la facultad de aprobar los tratados⁸⁷ y debe agregarse todavía que en el último de los países las dos Cámaras del Congreso deben aprobar los convenios relativos a aranceles y barreras no arancelarias en virtud, precisamente, de que el comercio exterior es responsabilidad del Congreso.

Para concluir el análisis de este artículo, consideramos que el planteamiento que hace Cesar Sepúlveda respecto del Senado, y que a continuación se transcribe, puede llegar a cumplirse algún día. Pese a todo, el Senado puede llenar una función creativa y constructiva, y prestar una valiosa ayuda al Ejecutivo, desembarazándole en ocasiones de actos y compromisos internacionales incómodos; o aconsejándole sobre posibles repercusiones de la conducta del órgano encargado de las relaciones externas; o dando alternativas airoas en otros casos; o ilustrando a la ciudadanía sobre los extremos de la política exterior; o discutiendo todos los aspectos y las consecuencias de los convenios internacionales.

Con una actitud así, a la vez que se auxilia a la presidencia en la difícil tarea de llevar los asuntos exteriores del país permite que sus actos reciban un asentimiento más amplio, se esfuma toda crítica de autocracia, se contribuye al funcionamiento de la separación de poderes, y ese cuerpo se convertiría en un foro alimentador de opciones sobre temas externos más importantes⁸⁸.

⁸⁷ PALACIOS Treviño, Jorge. Op. Cit., pág. 78

⁸⁸ SEPÚLVEDA, Cesar. Ob. Cit., pág. 135

Por su parte el artículo 133 de la Constitución hace referencia de los tratados internacionales en los siguientes términos:

“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados”.

Este precepto enuncia el principio de supremacía constitucional, por medio del cual se establece que la Constitución es la Ley suprema, es decir, es la norma cúspide de todo el ordenamiento jurídico y que una norma contraria a ésta no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico⁸⁹.

En 1934 se reformó el precepto que comentamos, no se modificó su sentido ni su alcance sino que se precisó que los tratados para ser Ley suprema deben estar de acuerdo con la misma. El artículo reformado también precisó que la competencia para la aprobación de los tratados corresponde al Senado y no al Congreso de la Unión, también se hizo una modificación de estilo, al cambiar la terminología de “hechos y que se hicieren”, referente a los tratados internacionales, por la considerada más técnica de “celebrados y que se celebren”⁹⁰.

Respecto a la jerarquía de los tratados en el sistema jurídico mexicano se ha escrito mucho y no existe acuerdo entre los autores; incluso la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este punto ha sido cambiante, pues anteriormente consideraba que las Leyes Federales y los tratados internacionales

⁸⁹ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, octava edición, Ed. Porrúa, México, 2003, pág. 1

⁹⁰ *Ibidem*, pág. 5

tenían la misma jerarquía normativa⁹¹, no obstante, el 28 de octubre de 1999, aprobó por unanimidad de 10 votos la tesis P. LXXVII/99⁹², que dice:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación (sic), obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al

⁹¹ Cfr. La tesis P. C /92, LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, núm. 60, Octava Época, diciembre de 1992, p. 27.

⁹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, página 46.

local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Podemos concluir que la tesis indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional respecto de la norma jurídica internacional contenida en un tratado internacional, señala una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional frente a las normas jurídicas federales y a las constitucionales o secundarias de los Estados de la República, aumentando la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos, en virtud de que una vez cubiertos los requisitos del artículo 133 constitucional (celebrado por el presidente de la República, aprobado por el Senado y de acuerdo con la Constitución) el tratado, en términos de la resolución, está vigente y goza de eficacia jurídica.

Por último, debe observarse que la tesis de la Corte se refiere indebidamente a la "ratificación" de los tratados por el Senado, pues la Constitución en todos los artículos relativos a tratados habla de la "aprobación" de los tratados por el Senado. La ratificación es un acto de carácter internacional.

El último párrafo del artículo 133 constitucional nos lleva a plantear la siguiente interrogante: ¿deben aplicarse los tratados internacionales necesariamente sobre las Leyes locales? la respuesta es si, pero si al juez se le presenta la disyuntiva de tener que elegir entre una disposición estatal y un tratado internacional que regulan una misma situación jurídica en forma contradictoria, consideramos que el juez local debe aplicar la norma que considere que esté de acuerdo con la Constitución por respeto al orden constitucional e inclusive por economía procesal.

Este artículo significa la incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano, ya que, si son la Ley suprema de toda la Unión, gobernantes y gobernados están regidos no sólo por la Constitución y las Leyes ordinarias, sino también por lo dispuesto en los tratados internacionales.

Si relacionamos el artículo 133 constitucional, arriba transcrito, con el 124, también de la Constitución, que expresa que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, se presenta el problema de si un tratado internacional que contenga disposiciones sobre materias de competencia local ¿está o no apegado a la Constitución?.

Respecto a este punto, cabe señalar que en materia de tratados no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, pues *no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado*, sino que por mandato del artículo 133 constitucional, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas; sin embargo, sí persiste la preocupación de proteger la competencia de estas últimas, México no debe de olvidar la práctica común de insertar la llamada "cláusula federal"⁹³, que tiene el efecto de eximir al Estado de responsabilidad cuando, en virtud de su organización Federal, es decir de diferentes competencias, no está en condiciones de asegurar el cumplimiento del tratado internacional en todo su territorio.

Esta afirmación es producto de la consideración de que frente a la comunidad internacional sólo se puede comprometer al Estado mexicano por medio de la voluntad conjunta del Presidente de la República y del Senado de la República.

⁹³ Esta prevista en el artículo 29 de la Convención de Viena de 1969 al expresar que "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". Su texto en los tratados expresa: "Los Estados partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención, podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales, o solamente a una de ellas".

También, hay que agregar que estamos en un Estado Federal y en él las entidades federativas carecen de personalidad jurídica para actuar como sujetos de derecho internacional, por lo tanto, no pueden asumir compromisos internacionales, tal como lo expresa la fracción I del artículo 117 constitucional:

“Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”.

Este artículo es muy importante, puesto que al prohibir en lo absoluto toda actividad internacional a los Estados miembros de la Federación, hace radicar exclusivamente en los órganos Federales la facultad de actuar en los actos de la política exterior, y de lo anterior se deriva que los Municipios tampoco tendrán esta facultad, ya que si los Estados no pueden hacerlo, que tienen órganos gubernamentales más fuertes, mucho menos los Municipios que están subordinados al Estado en el cual se encuentran.

De igual forma, es importante recordar que el Senado de la República está integrado por representantes de las entidades federativas y a través de sus respectivos Senadores los Estados de la República cuidan sus intereses locales cuando se celebran tratados internacionales⁹⁴.

El artículo 15 constitucional, contiene una disposición en materia de tratados de carácter restrictiva al señalar que:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de

⁹⁴ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 697

convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”.

Es indudable la preocupación manifestada en el artículo 15 por respetar la dignidad de la persona, por lo que se puede decir que tiene un alto contenido humanitario.

El Poder Judicial también desempeña un papel importante en materia de tratados internacionales por orden expresa del artículo 104 constitucional, que a la letra dice:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo 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...”

El artículo transcrito otorga al Poder Judicial la facultad de control de los actos del Ejecutivo, e inclusive del Senado, en lo que se refiere a la constitucionalidad de los tratados. Asimismo dispone que las controversias que surjan de la aplicación y cumplimiento de los tratados son materia federal y sólo cuando afecten intereses particulares, los tribunales estatales podrán dirimirlos.

En el desarrollo de este apartado observamos que nuestra Constitución emplea diversos nombres para designar los compromisos internacionales adquiridos por México generando confusiones en su interpretación. El artículo 89 fracción X, habla de *tratados*; el artículo 76 fracción I, de *tratados internacionales y convenciones diplomáticas*; el artículo 133 también emplea la palabra *tratados*; el

artículo 117 fracción I, se refiere a *tratado, alianza o coalición*; el artículo 15 usa los vocablos *tratados y convenios*; el artículo 104 enuncia el término *tratados internacionales*.

Además, consideramos que ninguna disposición de la Constitución contempla expresamente, como otra forma de adquirir compromisos internacionales, a los llamados acuerdos interinstitucionales.

2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976 y entró en vigor el 1 de enero de 1977. Dentro de esta Ley se otorga solamente a algunas Secretarías de Estado determinadas facultades relacionadas con compromisos internacionales. A continuación señalaremos las disposiciones en materia de tratados.

El artículo 28 fracción I otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de “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”.

De acuerdo con lo anterior, se puede notar que existe una reducción de la conducción de la política exterior por parte de la Secretaría, a su intervención en toda clase de tratados. Por otra parte, en la fracción del artículo transcrito se señala que la Secretaría intervendrá desde el momento en que se considere la posibilidad de celebrar un tratado, independientemente de que llegue a ser o no parte, con el fin de que dicha dependencia se encuentre en posibilidades de emitir su opinión sobre la conveniencia de celebrarlo o no, tomando en cuenta la política exterior del país en la

materia respectiva, así como las relaciones de México con el país de que se trate, en caso de un tratado bilateral.

Asimismo, es de considerar el hecho de que esta Ley debiera encargar a la Secretaría, tal como lo hace su reglamento interior, el trámite constitucional para el perfeccionamiento de los tratados.

El artículo 32 bis encomienda a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales intervenir en foros internacionales respecto de las materias de competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias (fracción IX); así como participar en los convenios internacionales sobre meteorología y climatología (fracción XXI); y ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales (fracción XXX).

La Secretaría de Energía es competente para participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias (artículo 33 fracción IV).

Las atribuciones de la Secretaría de Economía con repercusiones internacionales, están reguladas por las fracciones I y IV del artículo 34, consisten en formular y conducir las políticas generales de comercio exterior y en fomentar el comercio exterior del país.

Las propuestas para el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así lo dispone la fracción XV del artículo 35, de la Ley en estudio.

El artículo 36 atribuye como facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la de negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales (fracción IV), y la de participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales (fracción XI). Por lo que, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la única, además de la de Relaciones Exteriores, que tiene la facultad de negociar convenios; sin embargo, la fracción en que se le otorga esta facultad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podría traer como consecuencia que la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo pueda ejercer la facultad de intervenir en la negociación de un convenio después de que ya se hayan adquirido compromisos por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que pueden resultar inconvenientes para el país.

En materia de relaciones internacionales, a la Secretaría de Educación Pública, corresponde de acuerdo con la fracción X del artículo 38, fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con la fracción XIV del artículo 40, se encarga de participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En relación con la Secretaría de Turismo, a ésta se le encomienda por disposición del artículo 42 fracción XI, promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Expuesto lo anterior, es necesario comentar que este ordenamiento legal es una Ley ordinaria o secundaria, por lo cual es de inferior jerarquía que la Constitución y debe apegarse a lo dispuesto por la misma. De lo anterior concluimos que las facultades a favor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de tratados, son complementarias y no sustituyen a las otorgadas por la Constitución⁹⁵.

⁹⁵ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 699

Se puede observar que en varias disposiciones de la Ley en comento se utilizan diversos términos para nombrar a los tratados, como: *tratados internacionales, tratados, acuerdos y convenciones, tratados y acuerdos internacionales, convenios internacionales, convenios y tratados internacionales, y convenios*. Por lo que es probable que en el artículo 28 de la Ley se emplean diversos términos para designar a los tratados, con el fin de que ningún compromiso que pretendiese concluir otra dependencia, escape a la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En conclusión, es indispensable que haya una adecuada coordinación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias del Ejecutivo, no solo en materia de tratados, sino en todos los asuntos relativos a las relaciones internacionales, a fin de que la actuación de México sea congruente en todas las áreas.

2.2.3 Ley sobre la Celebración de Tratados

Los textos constitucionales que han estado vigentes en México solo han previsto una única categoría de tratados y han otorgado la facultad exclusiva de llevarlos a cabo al supremo Poder de la Federación: al Ejecutivo de celebrarlos y al Legislativo de aprobarlos; incluso, han prohibido expresamente a los Estados de la Federación “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”, como lo dice la fracción I del artículo 117 del texto constitucional vigente. También, es necesario especificar que esta Ley es mucho más amplia en las facultades que otorga a las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, que la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de tratados.

No obstante, la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, se refiere a dos categorías de

compromisos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales, figuras que ya se analizaron en el capítulo anterior. Consta de 11 artículos y un artículo transitorio.

Cabe mencionarse, que la Ley en comento no se expidió con el fin de estatuir la figura del acuerdo interinstitucional. El motivo fundamental fue que en ese tiempo México estaba negociando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se esperaba concertar con algunos otros países tratados para la promoción y protección recíproca de inversiones, como se desprende de la exposición de motivos de la Ley que a la letra dice: "...por lo que se estimó que era conveniente contar con un marco jurídico respetuoso de nuestra Constitución que nos permita negociar e incorporarnos a mecanismos modernos de solución de controversias legales, con el fin de otorgar plena protección y seguridad a las inversiones..."⁹⁶. Con esto se hacía referencia a los tribunales arbitrales que establecerían los tratados que se estaban negociando y los cuales decidirían con base en el derecho internacional.

Precisamente, la última parte de la Ley hace referencia específica a los tratados o acuerdos interinstitucionales que contengan mecanismo internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado, la Federación o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales (artículo 8).

Por otra parte, esta Ley no cumple con lo que se considera debió haber sido su objeto principal: reglamentar los artículos constitucionales relativos a los tratados con el fin, entre otros, de establecer con certeza la jerarquía que estos tienen en la legislación nacional, así como proveer la legislación adecuada que permita a la Secretaría de Relaciones Exteriores llevar a cabo, conforme a reglas precisas, la atribución que le señala la fracción IX del artículo 9 de su reglamento interior: "realizar los tramites y gestiones constitucionales para la entrada en vigor,

⁹⁶ Ley de Tratados, Op. Cit., pág. 10

modificación o denuncia” de los tratados. Hasta ahora, dicha dependencia ha debido suplir la falta de una Ley reglamentaria con una practica que se ha ido integrando a través del tiempo.

Se observa también que la Ley repite, con total falta de técnica legislativa, algunas de las definiciones contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de la cual México es parte.

El objeto de la Ley se describe en el primer párrafo de el artículo 1 que dice: “La Ley presente tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional”. A este respecto, se observa que es el derecho internacional, y no el derecho interno, el que regula la celebración de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, así como la validez y terminación de los mismos; el derecho interno solo regula lo que se refiere a los requisitos que se deben satisfacer al interior del Estado para el perfeccionamiento de los tratados, así como la validez que éstos tiene en el ámbito interno.

En el artículo 2 fracciones I y II de la Ley se describe, respectivamente, lo que debe entenderse por tratado y por acuerdo interinstitucional; conceptos que ya fueron analizados en el capítulo anterior. Además de éstas definiciones, la Ley tomó de la Convención de Viena de 1969 las siguientes definiciones y las incorporó en el artículo 2: *firma ad referendum, aprobación, ratificación, adhesión, aceptación, plenos poderes, reserva y organización internacional.*

No se encuentra explicación plausible para que la Ley hubiera incorporado las definiciones que se encuentran en la Convención de Viena de 1969, vigente en México desde 1980. Incluso, en algunas de las definiciones incorporadas se han hecho modificaciones, no obstante que las disposiciones de la Convención de Viena de 1969 están redactadas de tal forma que se puedan aplicar a cualquier país y no era necesario cambiarlas. Ahora bien, si las modificaciones son importantes se da

una discrepancia entre la Ley y la Convención y, si no lo son, o si se les transcribe sin cambios, se da una repetición inútil.

Tampoco se entiende cual fue el criterio de selección que se siguió al incorporar las definiciones, en virtud de que un complemento de la Ley de las definiciones incluidas en la Convención de Viena de 1969 hubiera sido más útil; verbigracia, las de *órganos gubernamentales extranjeros, sujetos de derecho internacional público, canje o intercambio de notas diplomáticas*, etcétera.

El primer párrafo del artículo 4 de la Ley dispone que “los tratados que se sometan al Senado para los efectos del artículo 76, fracción I, de la Constitución, se turnarán a la Comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para la formulación del dictamen que corresponda, y que en su oportunidad la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República”. Consideramos que esta disposición debiera destacar entre las disposiciones internas del Senado y no en esta Ley.

El artículo 5 de la Ley establece que “la voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión a aceptación, mediante las cuales (sic) se notifique la aprobación del tratado en cuestión”.

El artículo transcrito se basa en el artículo 11 de la Convención de Viena de 1969, cuyo texto es el siguiente: “el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido “.

Si comparamos los dos artículos transcritos anteriormente, encontramos que se suprimió la firma como medio de manifestar la voluntad de los Estados Unidos

Mexicanos para obligarse por un tratado, ya que para que un tratado pueda ser obligatorio no basta la firma, sino que es necesario tener la aprobación del Senado.

También puede notarse que la expresión “canje de instrumentos que constituyan un tratado”, incluida en la Convención, se cambió en la Ley por “intercambio de notas diplomáticas”, lo cual es más acorde con la práctica mexicana, pues un acuerdo interinstitucional se puede celebrar a través de un canje de notas diplomáticas⁹⁷.

Aunque la convención habla sólo de la ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión, la Ley habla de canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, porque en los tratados bilaterales los instrumentos se canjean entre las partes y en los multilaterales se depositan ante el depositario del tratado: una organización internacional o un gobierno o varios. Igualmente, la Ley suprime la aprobación como medio de obligarse por un tratado para reservar ese término para la sanción senatorial, como ya se indicó anteriormente.

Por último, la parte final del artículo 5 afirma: “mediante las cuales (sic) se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión”, se refiere a los documentos por medio de los cuales se notifica la voluntad del Estado Mexicano de obligarse por un tratado.

Los artículos 6 y 7 de la Ley establecen que la facultad de suscribir tratados por las dependencias de la administración pública federal y la facultad de firmar acuerdos interinstitucionales por las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, respectivamente, está sujeta a la obligación de mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de los tratados y acuerdos interinstitucionales que pretendan celebrar. Esto se debe a que la

⁹⁷ PALACIOS Treviño, Jorge. *Análisis Crítico Jurídico de la Ley sobre Celebración de Tratados*, Ed. SRE, México, 2000, págs. 37 y 38

Secretaría debe dictaminar si los tratados y los acuerdos interinstitucionales que se pretendan firmar son procedentes.

Los artículos del 8 al 11 de la Ley se refieren a los mecanismos para la solución de controversias legales.

El artículo 8 de la Ley señala cuales pueden ser las partes en una controversia legal que se dirima en un mecanismo internacional contenido en un tratado o en un acuerdo interinstitucional que celebre México:

- La Federación y uno o varios gobiernos extranjeros;
- La Federación y una o varias personas físicas o morales extranjeras;
- La Federación y una o varias organizaciones internacionales gubernamentales;
- Una o varias personas físicas o morales mexicanas y una o varias personas físicas o morales extranjeras y,
- Una o varias personas físicas o morales mexicanas y una o varias organizaciones internacionales gubernamentales.

El artículo no especifica cuáles de estas partes pueden participar en una controversia legal que se ventile en un mecanismo internacional contenido en un tratado, y cuáles en una controversia que se ventile en un mecanismo internacional contenido en un acuerdo interinstitucional, podemos concluir validamente que todas las partes mencionadas pueden participar indistintamente en cualquier controversia legal, independientemente del tipo de instrumento en que se haya pactado el mecanismo internacional⁹⁸.

Asimismo establece que:

⁹⁸ PALACIOS Treviño, Jorge. Análisis Crítico Jurídico de la Ley sobre Celebración de Tratados, Op. Cit., pág. 43

- I. Se otorgará a los mexicanos y a los extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;
- II. Se asegurará a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de su defensa; y
- III. Se garantizará que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

El artículo 9 establece que el gobierno mexicano no reconocerá una resolución cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés de la Nación.

En lo que se refiere al artículo 10, solo cabe comentar que la facultad que le da al Presidente de la República debe entenderse limitada a los árbitros, comisionados o expertos que corresponda a México nombrar, pues aunque esto es obvio, no lo dice este artículo. Tampoco dice quien nombrará a esos funcionarios en el caso de que la parte mexicana en las controversias a las que se refiere el artículo 8 de la Ley, no sea la Federación, sino personas físicas o morales mexicanas.

El artículo 11 está copiado en lo fundamental, del artículo 569 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Este artículo reitera el objetivo fundamental de la Ley sobre la Celebración de Tratados que fue incluir la parte relativa a los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales; de ahí que la exposición de motivos haga énfasis en que la ejecución de las resoluciones emitidas por los mecanismos internacionales para la solución de controversias es una garantía que es Ley suprema; ello con el fin de convencer a los inversionistas extranjeros de que en caso de que haya una controversia ésta se dirimirá ante un mecanismo internacional cuyas sentencias serán, sin la menor duda, reconocidas y ejecutadas en México.

CAPITULO 3

LA NECESIDAD DE APROBAR LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CON IMPACTO SOCIAL FEDERAL POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA

3.1 Reforma a los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La existencia de los acuerdos interinstitucionales (llamados así por la Ley sobre la Celebración de Tratados) y que en otros países son denominados convenios ejecutivos, acuerdos ejecutivos o administrativos, son una realidad que han rebasado el texto de nuestra Constitución, en virtud de que la misma no otorga al Ejecutivo, en los artículos 89 fracción X y 76 fracción I, la facultad expresa de celebrar acuerdos interinstitucionales sin la aprobación previa del Senado de la República, sino todo lo contrario, la expresión “tratados internacionales y las convenciones diplomáticas” en el artículo 76 fracción I, fue introducida por el Constituyente de 1857 con el propósito manifiesto de que todo tipo de acuerdos fueran conocidos por el Congreso. Por supuesto que a mediados del siglo XIX la dinámica internacional no mostraba la aceleración de nuestra época.

No obstante, aunque sin fundamentación constitucional expresa, algunos autores consideran que la práctica del Poder Ejecutivo de celebrar los acuerdos interinstitucionales es sólo una consecuencia natural y lógica de las facultades y obligaciones que tiene encomendadas en la propia Constitución, pues para poder dar fiel cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 89 fracciones I y X de la Constitución Política, que disponen, la primera, que “el Presidente de la República debe proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las Leyes que expida el

Congreso de la Unión", y la segunda, que dicho funcionario tiene, entre otras facultades y obligaciones, la de "dirigir la política exterior"⁹⁹. Estimando, en consecuencia, que la Ley sobre la Celebración de Tratados al autorizar a las dependencias de la administración pública federal a firmar acuerdos interinstitucionales, se limitó a hacer explícita la facultad que conforme al mencionado artículo constitucional ya tenía el Presidente de la República y la cual, cuenta con el aval del Congreso de la Unión, en virtud de la anuencia de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En apoyo a esta interpretación se puede citar el caso de Estados Unidos, país en el que se originó, a fines del siglo XVIII, la práctica de firmar convenios ejecutivos, no obstante que su Constitución, que sirvió de modelo a la mexicana, no contiene ninguna disposición explícita que faculte al Ejecutivo Federal a celebrarlos, sino sólo a celebrar tratados siempre y cuando dos tercios de los Senadores estén de acuerdo¹⁰⁰.

En relación con los organismos descentralizados, aunque se argumente que no son parte del poder Ejecutivo, sus actos si se consideran del Estado por ser una forma de organización administrativa de éste, además de que sus titulares son servidores públicos, por así disponerlo la Constitución en el artículo 108 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 2, que a la letra dicen:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así

⁹⁹ Ibidem, págs. 73 y 74

¹⁰⁰ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., págs. 19 a 22

como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

“Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Consideraciones por separado requieren los acuerdos celebrados por autoridades de las entidades federativas. El artículo 117 constitucional señala que “los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras” y también les prohíbe “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse con moneda extranjera o fuera del territorio”. La prohibición de celebrar tratados es absoluta, y no hace una distinción respecto de materias sobre las cuales si pueden celebrar

tratados y respecto de las cuales no pueden celebrar tratados, es decir, las entidades federativas no pueden celebrar tratados internacionales, ni siquiera en relación con materias que en principio les corresponderían como reservadas, conforme a la regla del artículo 124 constitucional.

Sin embargo, en el Dictamen relativo al proyecto de Ley sobre la Celebración de Tratados, del 19 de diciembre de 1991 (primera lectura), la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados interpretó que “los acuerdos interinstitucionales no están vedados a los Estados, puesto que la prohibición del artículo 117 fracción I es una excepción al principio general de distribución competencial consagrado en el artículo 124 de la Constitución y como toda prohibición o excepción, debe ser interpretado estrictamente”¹⁰¹.

Por otro lado, la Comisión hizo notar que los acuerdos interinstitucionales no pueden celebrarse sobre asuntos que le estén expresamente prohibidos por el artículo 117 constitucional, ni tampoco pueden referirse, sin la aprobación del Congreso Federal, a las facultades establecidas en el artículo 118 de la Constitución¹⁰². Además los Estados no deben celebrarlos cuando involucren asuntos de competencia Federal, aunque los asuntos referidos no se encuentren comprendidos dentro de una prohibición expresa.

Sin embargo, coincidimos con el criterio que sustenta Carlos Arellano García al decir que “es sumamente delicado que, sin experiencia internacional, sin preparación internacional jurídica y sin facultades constitucionales, la Ley de Tratados faculte a dependencias u organismos federales, locales o municipales a celebrar acuerdos interinstitucionales pues, de lo que hagan en el exterior va a tener que responder internacionalmente nuestro país, ya que su actuación contraria a la Constitución no se previene, ni se reprime y, por el contrario, la Ley de tratados la

¹⁰¹ Dictamen relativo al proyecto de Ley sobre la celebración del tratado, Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, en Ley de Tratados, Op. Cit., Pág. 70

¹⁰² Idem.

autoriza”¹⁰³. En virtud de que como ya se menciono anteriormente, los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional son considerados tratados internacionales y, por lo tanto, no solamente obligan a las dependencias que los suscriben sino al Estado mexicano en su conjunto, corriéndose el riesgo de que se pueda incurrir en una responsabilidad internacional si se incumplen dichos acuerdos.

Desde nuestro punto de vista, la competencia de los Estados para celebrar acuerdos interinstitucionales debería estar fundamentada, no en el sistema de distribución de competencias, sino en el hecho de que la celebración de estos acuerdos es necesaria a las entidades y dependencias, con el fin de llevar a cabo sus funciones públicas y ejercer sus atribuciones. En suma, la facultad de las entidades públicas para celebrar acuerdos internacionales debería ser reconocida en la medida en que su ejercicio fuera un medio para la satisfacción de sus atribuciones, sin embargo, las exigencias de orden práctico o lógico no pueden servir de sustento legal, por lo que quedaría por resolver hasta que punto dicha facultad no constituiría una invasión de la competencia del Gobierno Federal en relaciones exteriores.

Por lo que, consideramos que en su accionar internacional, los acuerdos que celebren las entidades no pueden ser tratados que impongan obligaciones de carácter general. Ello en consonancia con el modelo teórico-práctico de la Federación en el que, por regla general, las entidades federativas declinan su personalidad internacional en aras del sujeto Federal. Si este tipo de acuerdos abarcan materias estrictamente administrativas de poca monta y trascendencia, y no afectan lineamientos del orden constitucional pensamos que no se puede tachar simple y llanamente su constitucionalidad.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien para el derecho internacional los Estados miembros de una Federación tienen una cierta capacidad para celebrar tratados, aunque no equiparable a la de los Estados, la conferencia que en 1969 adoptó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

¹⁰³ ARELLANO García, Carlos. Op. Cit., pág. 704.

rechazó una propuesta de la Unión Soviética para otorgar a los Estados de una Federación el derecho de celebrar por sí mismos estos actos jurídicos; por ello, es necesario que el Estado Federal autorice a esas entidades, expresa o tácitamente, a celebrar tales convenios¹⁰⁴ y en el caso del Estado mexicano se autoriza expresamente en la Ley sobre la Celebración de Tratados a las entidades federativas para que puedan celebrar tratados internacionales simplificados a los que denomina acuerdos interinstitucionales.

Es pertinente mencionar aquí que, además de México, otros Estados como Alemania, Estados Unidos y Suiza autorizan a sus entidades federativas a concluir, en determinadas condiciones, convenios con Estados extranjeros sobre asuntos de carácter administrativo, de policía, culturales, de cooperación y otros¹⁰⁵.

Ante la conclusión rígida y grave de considerar a los convenios ejecutivos nulos cuando no sean sometidos a la aprobación del Senado, queda la alternativa de considerarlos como Ley ordinaria, en los términos de la Comisión Redactora del Senado para la publicación de los tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, al afirmar que “los convenios ejecutivos si bien no forman parte de la Ley suprema de la Unión pues no se les dota del requisito de eficacia de la aprobación senatorial para surtir efectos, si constituyen Ley ordinaria, en virtud de que son concluidos por el Presidente de la República dentro de la esfera de su competencia y son fuentes de obligaciones para el Estado mexicano”¹⁰⁶. Al respecto es relevante preguntarnos ¿cuál es su nivel jerárquico dentro de nuestro orden jurídico interno? la respuesta es que una Ley ordinaria y aun los mismos decretos administrativos están por encima de éstos, en virtud de que el acuerdo interinstitucional no puede alterar el derecho preexistente.

¹⁰⁴ Ibidem, pág. 67

¹⁰⁵ PALACIOS Treviño Jorge, Tratados Legislación y práctica en México, Op. Cit., pág. 78

¹⁰⁶ Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Publicación del Senado de la República, México 1972, Tomo I, pág. XIII.

Consideramos que si los acuerdos interinstitucionales que celebran las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal y los organismos descentralizados se ajustan a los criterios señalados en la Ley sobre la Celebración de Tratados y en la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional, especialmente el que se refiere a que la materia sea de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, esos acuerdos quedan comprendidos dentro de lo establecido por el artículo 89 fracciones I y X de la Constitución Política.

Ahora bien, si esos pactos tienen que ver sólo con el comportamiento de los órganos administrativos del Estado mexicano y si no causan lesión jurídica a un particular, entonces no existe aparentemente obstáculo legal para su existencia, pues entonces caen dentro de la capacidad del Ejecutivo para reglamentar su propia actividad, pero cuando el acuerdo interinstitucional supone cargas a particulares, el pacto es manifiestamente ilegal y carece de eficacia jurídica, pudiéndose combatir con éxito por los procedimientos y recursos constitucionales.

No hay que olvidar que la amplitud y dinamismo de la vida internacional conlleva a los Estados a realizar negociaciones y acuerdos de menor trascendencia y solemnidad a la de los tratados internacionales en las variadas esferas de los mismos. Por lo que debería preverse expresamente en nuestra Constitución la celebración de los acuerdos administrativos o interinstitucionales, indicándose, ya sea en la misma Constitución o en una Ley secundaria, el contenido susceptible de ser cubierto. Al respecto existen dos sistemas:

- Sistema de lista negativa, en el que las Constituciones enuncian las categorías o circunstancias en que un tratado no requiere autorización dejando a las Cámaras una competencia general o residual, y
- Sistema de lista positiva, en el que las Constituciones registran las clases o especies de tratados de obligada autorización parlamentaria. Los tratados se

someten a la autorización de las Cámaras, en virtud de la calificación que es realizada por el Poder Ejecutivo¹⁰⁷.

Nuestra constitución no contempla ninguno de estos sistemas, y en virtud de la existencia de los acuerdos interinstitucionales es recomendable que nuestra Constitución prevea en forma expresa las materias que sean objeto de los tratados y que por lo tanto requieran de la aprobación del Senado, asimismo debería señalar expresamente la existencia de los acuerdos interinstitucionales.

También podría formularse una norma análoga a aquellas establecidas en algunas Constituciones Europeas, como la de la República Federal Alemana que contiene en su artículo 59: “los tratados que regulen las relaciones políticas de la Federación o que se refieran a materias de la Legislación Federal, requieren de la aprobación o intervención a través de una Ley Federal, de los respectivos órganos competentes de la Legislación Federal. A los convenios administrativos se les aplicará análogamente las disposiciones relativas a la administración”, o como establecía la Constitución de la República Española: “Los tratados de carácter político, los de comercio, los que propongan gravamen para la hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles, y en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, solo obligarán a la nación si han sido aprobados por las cortes” (artículo 94.1)¹⁰⁸.

Por supuesto una reforma constitucional en la materia debería abordar diversos puntos, en tanto ello ocurre, debería exigirse una mayor atención al Senado de la República en la revisión de los tratados que se someten a su conocimiento, ya que más allá de las comisiones competentes del Senado debería de existir un comité de expertos que revisarán profesionalmente la compatibilidad de los acuerdos internacionales con la normatividad interna, realizando un análisis exhaustivo, técnico y apolítico. Lo anterior, no solo por la posibilidad de errores, sino incluso por las

¹⁰⁷ REMIRO Brotons, Antonio, et. alt. Derecho Internacional Público, Ed. McGraw Hill, España, 1997, págs. 225 y 226

¹⁰⁸ *Ibidem*, págs. 226 a 239

aprobaciones decididas por mayoría de votos, inducidas políticamente a sabiendas de su inconstitucionalidad. Toda vez que los tratados van a comprometer al Estado y con arreglo a la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, no se pueden alegar contra su observancia disposiciones jurídicas del orden interno; por ello una revisión detallada del poder del Ejecutivo es una obligación intransferible.

Es importante mencionar que el hecho de que el Senado apruebe no sólo los tratados internacionales, sino también los acuerdos interinstitucionales representaría importantes ventajas en nuestra Legislación. Los beneficios que se pueden presentar son:

- a) Los acuerdos interinstitucionales contarían con un fundamento constitucional explícito.
- b) No se correría el riesgo de que bajo la figura de los acuerdos interinstitucionales se estipulen asuntos de interés nacional, por ejemplo, seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía, etcétera.
- c) Se garantizaría la constitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales, es decir, existiría una revisión de los mismos para evitar que transgredieran la legislación mexicana empezando por la Constitución, de lo contrario el Senado tendría que proponer las modificaciones necesarias.
- d) No se podría presentar el caso de que lo que debería ser materia de un tratado se estipule en un acuerdo interinstitucional y lo que debería ser materia de un acuerdo interinstitucional se estipule en un tratado internacional.
- e) El Estado mexicano garantizaría el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales, evitando que sean desconocidos o tomados a la ligera por los sucesores de los titulares de las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal o municipal que los hayan suscrito.
- f) No se correría el riesgo de que el Estado mexicano sea responsable en el ámbito internacional por el incumplimiento de los acuerdos interinstitucionales, porque al ser aprobados por el Senado se garantizaría su cabal cumplimiento.

Por otra parte, la única desventaja que se podría presentar en el hecho de que el Senado apruebe los acuerdos interinstitucionales sería el lapso de tiempo que tardaría en aprobarlos, debido a todas las cuestiones que analiza. Por ello, dentro de la reforma constitucional que se propone se establece un lapso de 3 meses como máximo para que sean aprobados los acuerdos interinstitucionales por el Senado, esto con el objeto de evitar que se frene el dinamismo de la política exterior mexicana, ya que la demora excesiva por parte del Senado en la emisión de su decisión acerca de la aprobación o no de los acuerdos interinstitucionales podría generar incertidumbre al órgano del Estado u organización internacional con quien se pretende celebrar este tipo de acuerdos. Además sería conveniente que se creara un comité especial dentro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado para que se dedique exclusivamente al análisis y aprobación de los acuerdos interinstitucionales y de los tratados internacionales.

Respecto a la incongruencia que existe entre los tres principales artículos constitucionales referentes a los tratados internacionales, debe señalarse que la misma ha dado lugar a diferentes interpretaciones y ha sido motivo, incluso de juicios de amparo ya que, como antes se anotó, el artículo 76 fracción I, concede al Senado la facultad exclusiva de aprobar “los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión” pero a éste el artículo 89 fracción X, sólo le otorga la facultad de celebrar tratados internacionales y no convenciones diplomáticas y el artículo 133, por su parte, tampoco les da a las convenciones diplomáticas la jerarquía de Ley suprema como se la da a los tratados.

Como consecuencia de los textos de los tres artículos constitucionales citados, podría desprenderse que las convenciones diplomáticas son diferentes y tienen una categoría inferior a los tratados; por lo que se propone que se elimine la palabra convenciones diplomáticas de la fracción I del artículo 76 de la Constitución a fin de que haya congruencia entre los tres artículos relativos a tratados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta propuesta se hace porque, como se

ha expresado, los términos usados en los artículos son sinónimos de tratado y sólo son causa de confusión.

Además, consideramos necesario que si se pretende incluir dentro del texto de la Constitución a todos los instrumentos jurídicos por los cuales el Estado mexicano pueda obligarse internacionalmente es necesario hablar de *“tratados y compromisos internacionales en general”* en los tres artículos mencionados, esto con el fin de evitar multiplicidad de vocablos u omisiones de los mismos.

No hay que olvidar que la Constitución Política mexicana ha sido clasificada por los constitucionalistas como rígida y estricta, por lo cual con la practica del Ejecutivo de no someter al Senado los acuerdos interinstitucionales, no se pueden modificar los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133. Esto quiere decir que solo sería procedente si se enmendara la constitución mediante el procedimiento de reformas marcado en su artículo 135, esto es, por un voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, con aprobación de la mayoría de las Cámaras legislativas de los Estados.

En mi opinión y en base a los razonamientos referidos en el estudio realizado durante el presente trabajo, propongo que se realicé una reforma a la Constitución Política en materia de tratados internacionales, principalmente en los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 para que contemplen dentro de su texto a los acuerdos interinstitucionales señalando, en forma enunciativa y no limitativa, las materias que requieren de la aprobación por parte del Senado de la República que pueden ser objeto de los mismos, así como el establecimiento de un lapso de tiempo considerable para que sean aprobados por el Senado, además, con estas reformas se evita que se pueda argumentar de plano la inconstitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales por no estar contemplados expresamente en la Constitución.

El texto que propongo para cada uno de los artículos referidos es el siguiente:

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 de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales; ***así como los acuerdos interinstitucionales y demás compromisos internacionales cuando su naturaleza material tenga que ver con la seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía o cualquier otro tema que competa al interés esencial de la Nación***, que celebre el Ejecutivo de la Unión, ***en un término no mayor a tres meses***.

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, ***al igual que los acuerdos interinstitucionales y demás compromisos internacionales cuando su naturaleza material tenga que ver con la seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía o cualquier otro tema que competa al interés esencial de la Nación***. 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 133. Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados ***internacionales; así como los acuerdos interinstitucionales y demás compromisos internacionales***

cuya naturaleza material tenga que ver con la seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía o cualquier otro tema que competa al interés esencial de la Nación, que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, ***en un término no mayor a tres meses,*** serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

3.2 Reforma a los artículos 2, fracción II, y 8 de la Ley sobre la Celebración de Tratados, y adición de los artículos 2-A, 2-B y 2-C.

Como ya se indicó, en el capítulo primero de esta investigación, la Ley sobre la Celebración de Tratados se refiere a dos categorías de compromisos internacionales: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales o convenios ejecutivos. Sin embargo, sabemos que esta distinción hecha por el legislador sólo tiene efectos en el ámbito interno, ya que en el ámbito internacional la definición de acuerdo interinstitucional expresada en esta Ley se acopla a la definición de tratado de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, y además, aclara que estos acuerdos están regidos por el derecho internacional; es decir les reconoce rango de tratados, por lo mismo, obligatorios para el Estado en su conjunto, aunque hayan sido celebrados por alguna autoridad diferente a la que expresamente faculta la Constitución y que no hayan sido aprobados por el Senado.

Pero además de ello, nos queda la duda de si lo que trataría de hacer el legislador con la aprobación de esta Ley, era querer legalizar la famosa práctica de los acuerdos ejecutivos que se habían venido celebrando aun antes de la existencia de la misma, y a los cuales denomina acuerdos interinstitucionales, que permiten al Presidente tranquilamente desembarazarse del espectro que significaría un posiblemente veto del Senado, o sencillamente actuar libremente de todo control Legislativo.

Cabe agregar que en todo el tiempo que ha estado vigente la Ley sobre la Celebración de Tratados no ha causado conflictos graves, pero para evitar que esto suceda es necesario reformarla. La reforma que se debe hacer debe ser sistemática, en virtud de que no solo se deben expresar las materias sobre las cuales podrán celebrarse los acuerdos interinstitucionales que requieren ser aprobados por el Senado, sino que se deben agregar a esta Ley algunos de los lineamientos que establece la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional, publicada por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de

Relaciones Exteriores, a fin de contar con una regulación completa y precisa de los acuerdos interinstitucionales.

A pesar de ser extremadamente difícil catalogar los acuerdos internacionales en categorías y de fijar una línea definible entre tratado y acuerdo interinstitucional, es de desearse que para evitar contradicciones con la Constitución, se establezcan en la medida de lo posible, las materias objeto de los acuerdos internacionales que requieran o no el sometimiento a la aprobación senatorial. La enumeración de materias objeto de los acuerdos que no requieren la participación de la Cámara de Senadores de manera enunciativa, pero no limitativa, podría ser la siguiente:

- Cooperación en cualquiera de las áreas de la administración pública, con el fin de intercambiar métodos o técnicas.
- Supresión de visas o expedición gratuita de las mismas a los viajeros.
- Establecimiento de servicios de asesoría en ciertos campos, como el comercio exterior.
- Programas de cooperación cultural.
- Investigación científica.
- Intercambio de becas, publicaciones oficiales, científicas, literarias o artísticas.
- Programas de cooperación de los servicios postales.
- Programas de intercambio de estudiantes.
- Revalidación de estudios, títulos y diplomas.
- Mecanismos para el intercambio de valijas diplomáticas.
- Celebración de conferencias o reuniones en territorio nacional.
- Establecimiento de comités para la colaboración en situaciones de desastres naturales.
- Apoyo a candidaturas de organismos internacionales de los que México forme parte.
- Facilitación de medidas para la entrada y salida de personas de territorio nacional.

- Medidas técnico administrativas para facilitar las notificaciones de vuelos sin itinerario.
- Creación de organismos, oficinas o uniones internacionales que no sean de carácter financiero, etcétera.

En base a lo anteriormente señalado, propongo la siguiente reforma y adición al texto del artículo 2 fracción II de la Ley sobre la Celebración de Tratados:

II. Acuerdo Interinstitucional: el **acuerdo** regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal **y una o varias dependencias homólogas de los Estados extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales, cuando el mismo sea necesario para la realización de sus funciones públicas y el eficaz ejercicio de sus atribuciones**, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben **debiendo cumplir con los requisitos que esta Ley les imponga.**

Los acuerdos interinstitucionales y demás compromisos internacionales cuya naturaleza material tenga que ver con la seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía o cualquier otro tema que competa al interés esencial de la Nación, deberán ser aprobados por el Senado de la Republica en un término no mayor a tres meses, y se considerarán Ley Suprema de toda la Unión en los términos del artículo 133 constitucional.

En el mismo orden de ideas, propongo la adición de los artículos 2-A, 2-B y 2-C, a la Ley sobre la Celebración de tratados con el fin de incorporar los siguientes lineamientos que establece la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional que son muy importantes, en virtud de que nos ayudarán a diferenciar claramente cuando estamos frente a un tratado internacional y cuando frente a un acuerdo interinstitucional.

Artículo 2-A. Se celebra un tratado internacional si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos:

- a) El asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal;***
- b) Se involucra a la Nación como un todo;***
- c) Se afecta el Territorio nacional;***
- d) Se afecta la esfera jurídica de los individuos;***
- e) Se amplía o modifica la legislación existente;***
- f) Se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación;***
- g) La materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.***

También serán materia de un tratado los asuntos relacionados con lo dispuesto en los artículos 18 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2-B. Si el asunto a convenir en el ámbito internacional no es materia de un tratado conforme a las disposiciones y criterios antes señalados, se celebrará un acuerdo interinstitucional si se reúnen las características siguientes:

- a) ***El acuerdo sea necesario para la realización de las funciones públicas y el eficaz ejercicio de las atribuciones de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo;***
- b) ***La materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado;***
- c) ***El acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;***
- d) ***Las obligaciones financieras, si las hay, pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;***
- e) ***No afecte la esfera jurídica de las personas, y***
- f) ***No modifique la legislación nacional existente.***

Artículo 2-C. Los tratados que tengan un carácter eminentemente político serán firmados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los demás tratados serán firmados por la dependencia que tenga competencia en la materia del tratado; si son dos o más las dependencias competentes en un tratado todas ellas lo firmarán.

Los acuerdos interinstitucionales entrarán en vigor al momento en que sean firmados por la dependencia u organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado, excepto aquellos que se encuentren contemplados en el párrafo tercero, del artículo 2, fracción II de esta Ley. En el caso de que sean dos o más dependencias u organismo descentralizados competentes, el acuerdo será firmado por todos ellos.

Por último también propongo la reforma al artículo 8 de la Ley en estudio, con la finalidad de ***suprimir la expresión “acuerdos interinstitucionales”*** de su texto y

evitar con ello, el conflicto que se presenté de enviar sólo al Senado de la República para su aprobación, los instrumentos que versen sobre mecanismos internacionales para la solución de controversias legales denominados tratados internacionales, más no así los que se denominen acuerdos interinstitucionales y que regulen la misma materia.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Ley sobre la Celebración de Tratados se refiere a dos categorías de compromisos internacionales: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales o convenios ejecutivos. El establecimiento de las dos categorías de compromisos internacionales por la Ley sólo tiene efectos al interior del Estado mexicano, ya que en el ámbito internacional son considerados tratados internacionales.

SEGUNDA. El tratado internacional es un acto jurídico celebrado por escrito que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional (Estados y organismos internacionales gubernamentales), destinado a crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones y que se está regido por el derecho internacional público.

TERCERA. Un acuerdo interinstitucional es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado, en términos del artículo 2 fracción II, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

CUARTA. La diferencia fundamental entre los acuerdos interinstitucionales y los tratados internacionales radica en que los primeros no requieren de la aprobación del poder Legislativo y los segundos deben ser sometidos a la aprobación del

Congreso que, en el caso de la Constitución Mexicana sólo deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.

QUINTA. Los acuerdos interinstitucionales surgen, en la Ley sobre la Celebración de Tratados, como una necesidad de regular la practica que ya existía de celebrar acuerdos ejecutivos aun antes de la existencia de la misma, ya que por su sencillez y por el hecho de entrar en vigor inmediatamente, constituyen instrumentos idóneos para satisfacer las necesidades que en la actualidad impone el dinamismo a las relaciones internacionales.

SEXTA. Se celebrará un acuerdo interinstitucional si se reúnen las características siguientes:

- a) La materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado;
- b) El acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;
- c) Las obligaciones financieras, si las hay, pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;
- d) No afecte la esfera jurídica de las personas, y
- e) No modifique la legislación nacional existente.

SÉPTIMA. Los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales están regulados, en el ámbito internacional, por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, las Convenciones codificadoras del derecho de los tratados, el derecho consuetudinario y los principios generales del derecho. En el ámbito interno por las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley sobre la

Celebración de Tratados y la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales, expedida por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

OCTAVA. Los acuerdos interinstitucionales, al estar regidos por el derecho internacional público, tienen el mismo rango y valor que los tratados y surten los mismo efectos en el ámbito internacional. Mientras que en el ámbito interno sólo tienen el valor de una disposición administrativa.

NOVENA. La Ley sobre la Celebración de Tratados al autorizar a las dependencias y organismo descentralizados de la administración pública Federal, estatal y municipal, a firmar acuerdos interinstitucionales no les está otorgando la calidad de sujetos de derecho internacional, sino les está dando a estas instituciones competencia para asumir compromisos internacionales a nombre del Estado Mexicano y, por lo tanto, es responsable de estos acuerdos.

DÉCIMA. Si una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal firma un acuerdo interinstitucional y por alguna causa no pueden cumplirlo, es desconocido o tomado a la ligera por los sucesores de los titulares de las dependencias y entidades que los suscriban, o bien, por el propio poder Ejecutivo Federal, se causará una responsabilidad en el ámbito internacional para el Estado Mexicano.

DÉCIMA PRIMERA. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, reconoce y regula la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados internacionales. Esta Convención no prevé,

por lo menos en forma expresa, la posibilidad de que las organizaciones internacionales celebren tratados, cualquiera que sea su denominación, con dependencias u organismos de los Estados federales, sino con otros Estados u organizaciones internacionales.

DÉCIMA SEGUNDA. La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados de 1978, establece los lineamientos que se deben de seguir en caso de que se presente una sucesión de Estados, ya sea por unificación, absorción o separación de Estados, respecto de los efectos de los tratados internacionales que hayan celebrado los Estados involucrados. México no forma parte de esta Convención.

DÉCIMA TERCERA. La Constitución no prevé en los artículos 89 fracción X, 76 fracción I y 133, la facultad expresa, del Ejecutivo, de celebrar acuerdos interinstitucionales sin la aprobación previa del Senado de la República. Sin embargo, estos acuerdos quedan comprendidos dentro de lo establecido por el artículo 89 fracciones I y X de la Constitución Política cuando tienen que ver solo con el comportamiento de los órganos administrativos del Estado Mexicano y cuando no causan lesión jurídica a un particular, pues caen dentro de la capacidad del Ejecutivo para reglamentar su propia actividad.

DÉCIMA CUARTA. La celebración de acuerdos interinstitucionales no es una práctica exclusiva de México. Es un asunto que, junto al debate de la facultad constitucional de los Estados Federados para celebrar tratados, se lleva a cabo en países con una estructura federativa, tales como Suiza, Alemania, Canadá y Estados Unidos.

DÉCIMA QUINTA. La competencia de los Estados para celebrar acuerdos interinstitucionales debería estar fundamentada en el hecho de que la celebración de esos acuerdos es necesaria a las entidades y dependencias, con el fin de llevar a cabo sus funciones públicas y ejercer sus atribuciones sin que éstos lesionen los intereses de los gobernados.

DÉCIMA SEXTA. La Ley sobre la Celebración de Tratados va más allá en las facultades que otorga a las dependencias de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al autorizar a dichas dependencias para que puedan suscribir acuerdos interinstitucionales sobre asuntos de su competencia.

DÉCIMA SÉPTIMA. La Ley sobre la Celebración de Tratados en sus once artículos regula, de forma muy escueta, a los tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales; por lo que es necesaria una reforma a la misma para incluir elementos que nos permitan distinguir a los tratados de los acuerdos interinstitucionales, estableciendo las materias sobre las cuales podrán celebrarse los acuerdos interinstitucionales que requieren de la aprobación del Senado.

DÉCIMA OCTAVA. Los beneficios que se presentan si el Senado de la República aprueba los acuerdos interinstitucionales son:

- a) Los acuerdos interinstitucionales contarían con un fundamento constitucional explícito.
- b) No se correría el riesgo de que bajo la figura de los acuerdos interinstitucionales se estipulen asuntos de interés nacional.
- c) Se garantizaría la constitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales.

- d) No se presentaría el caso de que lo que debería ser materia de un tratado se estipule en un acuerdo interinstitucional y lo que debería ser materia de un acuerdo interinstitucional se estipule en un tratado internacional.
- e) El Estado mexicano garantizaría el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales, evitando que sean desconocidos o tomados a la ligera por los sucesores de los titulares de las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal o municipal que los hayan suscrito.
- f) No se correría el riesgo innecesario de que el Estado mexicano sea responsable en el ámbito internacional por el incumplimiento de los acuerdos interinstitucionales, porque al ser aprobados por el Senado se garantizaría su cabal cumplimiento.

DÉCIMA NOVENA. Es necesaria una reforma a la Constitución Política en materia de tratados internacionales, principalmente en los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 para que contemplen dentro de su texto a los acuerdos interinstitucionales señalando, en forma enunciativa y no limitativa, las materias que requieren de la aprobación por parte del Senado de la República que pueden ser objeto de los mismos en razón de su importancia y trascendencia.

VIGÉSIMA. Se deben agregar a la Ley sobre la Celebración de Tratados algunos de los lineamientos que establece la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional, publicada por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objetivo de especificar las características que nos permitan determinar cuando se debe celebrar un tratado internacional y cuando un acuerdo interinstitucional, ya que con esto se nos facilitaría una legislación más completa en materia de tratados internacionales y de acuerdos interinstitucionales, entendidos estos últimos como tratados en forma simplificada.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACCIOLY, Hildebrando. Tratado de Derecho Internacional Público, traducción de José Luis Azcárraga, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
2. ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 16 ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
3. ARELLANO García, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
4. ARELLANO García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1997.
5. BECERRA Ramírez, Manuel. Derecho Internacional Público, Ed. Mc Graw Hill, Mexico, 2000.
6. BERNAL, Carlos. Los convenios ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional, en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 12, México, 1980.
7. CANCHOLA Castro, Antonio. Nueva tendencia de la personalidad internacional: hacia unos sujetos nuevos, hacia unos sujetos reales, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXII, número 68, mayo- agosto, México, 1990.
8. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, octava edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
9. DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena, Ed. La Ley, Argentina, 1970.
10. DIEZ DE VELASCO Vallejo, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público (Tomo I), Ed. Tecnos, Madrid, 1973.
11. Guía para la Celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre Celebración de Tratados, Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.
12. GÓMEZ-ROBLEDO Verduzco, Alonso. Temas Selectos de Derecho Internacional, cuarta edición, Ed. UNAM, México, 2003.
13. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano (T. IV), decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2000.

14. KELSEN, Hans. Principios de Derecho Internacional Público, Ed. El Ateneo, Argentina, 1965.
15. MÉNDEZ Silva, Ricardo. La Firma de los Tratados, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, Número 3, Julio-Diciembre 2000.
16. MÉNDEZ Silva, Ricardo. Los Principios de los Derechos de los Tratados, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año III, número 7, enero-abril, de 1970.
17. MIAJA de la Muela, Adolfo. Introducción al Estudio del Derecho Internacional Público, séptima edición, Ed. Bosch, Madrid, 1979.
18. ODRIOZOLA Mariscal, Carlos Enrique, "Tratados y sucesión de Estados". Perspectivas del Derecho en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 14, México, 2001.
19. ORTIZ Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público, tercera edición, Ed. Harla, México, 1994.
20. PALACIOS Treviño, Jorge. Análisis Crítico Jurídico de la Ley sobre Celebración de Tratados, Ed. SRE, México, 2000.
21. PALACIOS Treviño, Jorge. Tratados Legislación y práctica en México, Tercera reimpresión, Ed. SRE, México, 2003.
22. REMIRO Brotons, Antonio, et. alt. Derecho Internacional Público, Ed. McGraw Hill, España, 1997.
23. ROUSSEAU Charles, Derecho Internacional Público, 3 ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1966.
24. SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
25. SEPULVEDA, Cesar. Derecho internacional, vigésimo cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 2004.
26. SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1963.
27. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 5° edición, Ed. Porrúa, México, 1978.

28. VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público, sexta edición, Ed. Aguilar, España, 1982.

29. WITKER, Jorge. La Investigación Jurídica, Ed. McGraw Hill, México, 1995.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados de 1969
3. Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados de 1978
4. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
6. Ley Sobre la Celebración de Tratados