

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

ALUMNO: CEDILLO VELÁZQUEZ EDGAR GENARO

TESINA

***TÍTULO: “LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES EN LA LEY
SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS”***

ASESORA: MTRA. CONSUELO DÁVILA PÉREZ

CAMPUS CIUDAD UNIVERSITARIA



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.

**A DIOS, POR DARME LA
OPORTUNIDAD DE VIVIR Y
PRESENTAR EN MI CAMINO GENTE
TAN BONDADOSA COMO USTEDES**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. LOS TRATADOS INTERNACIONALES	6
1.1. Concepto.....	6
1.2. Fuente formal del Derecho Internacional.....	9
1.3. Constitución General de la República.....	10
1.3.1. Los tratados internacionales en la Constitución Federal.....	11
1.3.2. Facultades del Poder Ejecutivo en Política Exterior.....	14
1.3.3. Facultades del Poder Legislativo en Política Exterior.....	15
1.3.4. Facultades del Poder Judicial en Política Exterior.....	18
1.4. Su jerarquía en el sistema jurídico mexicano.....	20
2. LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS	26
2.1. Antecedentes de los acuerdos interinstitucionales.....	26
2.1.1. Estados Unidos de Norteamérica.....	28
2.1.2. México.....	31
2.2. Conceptos.....	32
2.3. La Ley sobre la Celebración de Tratados.....	34
2.3.1. Proceso legislativo.....	34
2.3.2. Análisis.....	35
2.4. La Ley de Tratados frente a la Constitución Federal.....	41
3. PROBLEMÁTICA DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES	47
3.1. Criterios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	47
3.2. Implicaciones internacionales.....	52
3.3. Marco aplicable.....	56
3.4. Breve análisis de la práctica mexicana.....	58

3.4.1. Acuerdos interinstitucionales celebrados por la PGR.....	61
3.4.2. La Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.....	65
3.4.3. Principales iniciativas de ley encaminadas a la expedición de una nueva legislación en materia de tratados.....	68
CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	78
HEMEROGRAFÍA.....	83
LEGISLACIÓN.....	84
FUENTES ELECTRÓNICAS.....	85

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se estudiará el marco jurídico que regula los acuerdos interinstitucionales en México, los cuales constituyen un fenómeno reciente en todos los países, cuyo origen se debe a las exigencias, siempre crecientes, de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos. La gama de actividades que abordan es muy amplia, abarca, entre otros, acuerdos en materias de radio y televisión, aduanera, cultural, energía atómica, exportación, forestal, transporte marítimo, vivienda, enseñanza técnica, asistencia médica, seguridad social, turismo, pesca y narcóticos.

En virtud del dinamismo propio de las relaciones internacionales, los Estados han recurrido a la celebración de acuerdos de carácter ejecutivo que tienen como propósito poner en práctica compromisos de dependencias y órganos de la administración pública con entes homólogos extranjeros o con organizaciones internacionales. Esta práctica ha hecho posible una cooperación más eficiente entre organismos o dependencias gubernamentales con responsabilidades similares.

Esta precisión es por demás conveniente, toda vez que este tipo de acuerdos no son suscritos únicamente por dependencias y entidades de la administración pública federal, sino incluso por dependencias y organismos descentralizados de las administraciones públicas estatales y municipales. Es decir, la competencia para la celebración de este tipo de acuerdos está dada tanto por el ámbito espacial de validez -la Federación, los Estados o los Municipios-, como por las atribuciones que a los organismos federales, estatales y municipales les adscriben la Constitución General de la República, las leyes federales y los tratados, así como sus disposiciones reglamentarias en el caso de los primeros; y la Constitución Federal, las constituciones y leyes locales, los tratados, así como las disposiciones reglamentarias, en el caso de Estados y Municipios.

Con el objeto de reconocer esa realidad internacional en nuestro país, el dos de enero de mil novecientos noventa y dos, durante el sexenio del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre la Celebración de Tratados. Esta legislación tiene como objeto regular la celebración de tratados y los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional.

El mencionado ordenamiento legal señala que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público; distinguiendo a dichos tratados de los acuerdos interinstitucionales, estableciendo que estos últimos podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

La citada ley busca precisar la obligación de coordinar las acciones de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración tanto de tratados como de acuerdos interinstitucionales. Si bien cada autoridad es responsable de sus áreas sustantivas, en lo que toca a los compromisos internacionales del país, es necesario un control sistemático de los derechos y obligaciones internacionales para preservar los principios y preceptos fundamentales de nuestra política exterior.

Por otro lado, debe agregarse que la ley de tratados no solamente se expidió con el fin de regular la figura de los acuerdos interinstitucionales. Otro motivo fue que en ese tiempo (1991-1992), México estaba negociando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se esperaba, igualmente, concertar con algunos otros países tratados internacionales para la promoción y protección recíprocas de inversiones, por lo que se estimó entonces que era conveniente contar con un marco jurídico respetuoso de nuestra Constitución Federal que nos permitiera negociar e incorporarnos a mecanismos modernos

para la solución de controversias legales, con el objeto de otorgar “plena protección y seguridad a las inversiones”.¹

Por esa razón se hizo referencia en la ley de tratados a los tribunales arbitrales que establecerían los acuerdos internacionales que se estaban negociando y los cuales decidirían con base en el derecho internacional, a ellos podrían acudir directamente las partes contratantes en esos tratados, así como los inversionistas, sin tener que agotar previamente los recursos legales locales; precisamente, la última parte de aquella legislación hace referencia específica a los tratados o acuerdos interinstitucionales que contengan “mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado, la Federación o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales”.²

En este trabajo se expondrán también las diversas críticas que se han realizado a la incorporación de los citados acuerdos interinstitucionales a los instrumentos de política exterior de nuestro país, al estimar que su celebración pasa por alto la aprobación parlamentaria o legislativa que, en México, ejerce el Senado de la República. Además, igualmente la crítica se apoya en que este tipo de acuerdos no sólo son suscritos por dependencias y entidades de la administración pública federal, sino incluso por instituciones estatales y municipales.

La importancia del tema de investigación para las relaciones internacionales y nuestro país radica en que de la suscripción de los acuerdos interinstitucionales, derivan obligaciones y responsabilidades concretas para el Estado Mexicano en su conjunto, en los términos de las más elementales disposiciones del derecho internacional vigente, dado que no solamente obligan a la dependencia o entidad que haya suscrito ese tipo de convenios, sino al Estado en su conjunto.

¹ Jorge Palacios Treviño. *Tratados. Legislación y práctica en México*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2003, pp. 60-61.

² Artículo 8º de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Para efectos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no importa la denominación de estos instrumentos internacionales, ni puede invocarse el incumplimiento de una disposición de derecho doméstico para evadir la responsabilidad que eventualmente se suscitara por su incumplimiento, como podría ser el que los acuerdos interinstitucionales no están aprobados por el Senado de la República y que, por lo tanto, se argumente que no son Ley Suprema de la Unión.

Cabe destacar que según datos del Senado de la República, desde el año de mil novecientos noventa y dos hasta el dieciséis de abril de dos mil siete, los distintos Ejecutivos mexicanos han suscrito alrededor de 1482 (mil cuatrocientos ochenta y dos) acuerdos interinstitucionales, a través de los cuales se han adquirido compromisos en materia comercial, financiera, educativa, tecnológica y energética, completamente al margen de la opinión pública y por encima de las facultades constitucionales del Poder Legislativo.³

De ahí que pueda argumentarse que con los acuerdos interinstitucionales regidos en la Ley de Tratados de 1992, se afecta la manera tradicional de contraer compromisos internacionales y se pasa por alto la facultad del control parlamentario en este ámbito de la política exterior, ampliando las facultades del Poder Ejecutivo en materia internacional.

Por ello, es patente la importancia que tiene el presente tema de investigación en el ámbito de las relaciones internacionales y en los instrumentos internacionales que la legislación doméstica prevé para México, en la medida que se están mermando de manera considerable las facultades de control parlamentario y atentando en contra de la transparencia y la rendición de cuentas que debe regir la conducta de todo gobierno democrático.

La presente investigación se desarrollará en tres capítulos. En el primero se dará un panorama general de lo que son los tratados, así como su importancia

³ Gaceta del Senado de la República del treinta y uno de julio de dos mil siete.

dentro del derecho internacional; además, se expondrá brevemente su regulación dentro de nuestra Constitución Federal, analizando las facultades de los órganos del Estado encargados de intervenir en su suscripción y aprobación.

Posteriormente, en el capítulo segundo se examinarán los principales antecedentes de los acuerdos interinstitucionales en México y en los Estados Unidos de Norteamérica, dado que la práctica en este último país influyó en su inserción en nuestra nación, destacando sus conceptos, naturaleza e implicaciones internacionales por su suscripción.

Por último, en el capítulo tercero se expondrá la problemática de los mencionados acuerdos en relación con su marco legal, así como los criterios emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores y las implicaciones internacionales por su suscripción, a la luz de la práctica mexicana, en especial, de la Procuraduría General de la República.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En el presente capítulo se analizarán brevemente los elementos esenciales de los tratados internacionales, esto es, su concepto y ubicación como fuente formal del derecho internacional, así como su regulación en nuestro sistema constitucional, en especial, en los artículos 15, 18, 76, fracción I, 89, fracción X, 104, fracción I-A, 117, fracción I, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los entes públicos que intervienen en su celebración y aprobación, es decir, los Poderes Legislativo y Ejecutivo; y la intervención del Poder Judicial de la Federación en la solución de controversias por la aplicación de tratados internacionales en el ámbito nacional, exponiendo su procedimiento de creación y su jerarquía normativa dentro del derecho nacional.

1.1. CONCEPTO

Tradicional y esencialmente, el “*tratado*” es un acuerdo entre Estados que obliga en virtud del principio *pacta sunt servanda*. La palabra tratado es usada no tanto como un acuerdo en el sentido de una transacción, sino como un instrumento escrito que incorpora o registra un compromiso. Sin embargo, el consenso universal es que el hecho de no designar a un tratado con tal término carece de influencia sobre su naturaleza, desde el punto de vista del Derecho Internacional. Así, a los acuerdos que son tratados, con frecuencia se les llama convenciones, acuerdos, arreglos, declaraciones, protocolos, actas, estatutos, pactos y cartas.⁴

De lo anterior, como primera aproximación, se concluye que no existe alguna diferencia entre los términos tratado, acuerdo o convención. El nombre que se le dé es irrelevante por lo que se refiere a sus efectos jurídicos internacionales.

⁴ Max Sorensen. *Manual de derecho internacional público*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 200.

Para el doctrinario Francisco Contreras Vaca, tratado es el “*acuerdo de voluntades de sujetos de la comunidad internacional, Estados u Organismos Internacionales, que crea, modifica o extingue derechos y obligaciones entre las partes*”.⁵

Por su lado, Leonel Pereznieto define a los tratados y convenciones como los “*acuerdos de naturaleza internacional en los Estados que establecen derechos y obligaciones a su cargo sobre diferentes asuntos de su interés*”.⁶

La anterior definición omite señalar algunos sujetos facultados para celebrar tratados, que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de mil novecientos ochenta y seis, establece en su artículo 2º. Esto es, no solamente los Estados pueden celebrar los tratados sino también las organizaciones internacionales u otros sujetos del Derecho Internacional.⁷

La Convención de Viena no exige más requisitos a los acuerdos interestatales, para que sean considerados tratados, que revistan forma escrita, independientemente de que estén contenidos en uno o en una serie sucesiva de instrumentos, cualquiera que sea el nombre que se les haya dado. Pero la doctrina y la práctica actual, reservan el nombre de tratados a aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional: Estados, organismos internacionales, o sujetos de otra naturaleza, en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados, según lo determine el derecho interno de cada país, y están contenidos en un instrumento formal.⁸

⁵ Francisco José Contreras Vaca. *Derecho internacional privado (parte general)*, Ed. Harla, México, 1996, p. 12.

⁶ Leonel Pereznieto Castro. *Derecho internacional privado (parte general)*, Ed. Harla, México, 1997, p. 20.

⁷ “*Para los efectos de la presente Convención: a) Se entiende por tratado un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito: I) Entre uno o varios Estados y una o varias Organizaciones Internacionales; o II) Entre Organizaciones Internacionales. Ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*”

⁸ Modesto Seara Vázquez. *Derecho internacional público*, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 60.

Retomando el concepto de Carlos Arellano García *“El tratado internacional es el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones.”*⁹

Esta definición resulta ser una de las más completas, pues contiene elementos que son esenciales, como lo son: ser un acto jurídico, regido por el Derecho Internacional, con la voluntad de los sujetos de la comunidad internacional y con un objeto lícito que fija derechos y obligaciones.

En nuestro país un instrumento jurídico, como lo es la Ley sobre la Celebración de Tratados, define al “tratado” como *“el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos 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.”*¹⁰

Este concepto fusiona elementos y principios de definición, tanto de la Convención de Viena, como de nuestra Constitución General de la República; es decir, recoge y asimila fundamentos del Derecho Internacional y del Derecho Interno.

Aun cuando desde el punto de vista internacional, los tratados son las normas expresas y positivas del derecho de gentes, en estricto rigor, no son

⁹ Carlos Arellano García. *Derecho internacional público V. I*, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 620.

¹⁰ Artículo 2º de la mencionada legislación, publicada el dos de enero de mil novecientos noventa y dos en el Diario Oficial de la Federación.

propriadamente leyes, sino convenios o acuerdos celebrados entre las naciones o cualquier sujeto del Derecho Internacional, que los obligan directamente; y a los gobernados o ciudadanos de las partes contratantes, únicamente por efecto del Derecho Interno, a través de cuyas disposiciones surten efecto los tratados internacionales dentro de los territorios de los Estados que los celebran.¹¹

1.2. FUENTE FORMAL DEL DERECHO INTERNACIONAL

El tratado es un acuerdo que se celebra entre sujetos soberanos de derecho internacional con capacidad suficiente para crear, modificar o restringir una situación jurídica general o concreta. Los tratados pueden definirse, en un sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos. Según César Sepúlveda, la convención y el tratado son sinónimos; comenta que los tratados son una fuente muy limitada de derecho internacional.¹²

Las fuentes del derecho internacional se encuentran enumeradas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, y han sido aceptadas por los diversos países que ratificaron la Carta de las Naciones Unidas o que con posterioridad se han adherido a ella. México ratificó dicha Carta el siete de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco, y como consecuencia de ello ha aceptado como fuentes del derecho internacional las siguientes:

“a) Las Convenciones Internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b) La Costumbre Internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c) Los Principios Generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas, y

¹¹ Oscar Rabasa. *El derecho angloamericano*, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 536.

¹² César Sepúlveda. *Curso de derecho internacional*, Ed. Porrúa, México, 1973, pp. 93 y 120.

d) Las Decisiones Judiciales y las Doctrinas Publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 59.”

Las dos fundamentales fuentes del Derecho Internacional son los tratados y la costumbre, y el problema es determinar su jerarquía. En realidad, esta cuestión no tiene tanta importancia. El problema más delicado es el que se presentaría cuando existe conflicto entre una costumbre y un tratado que se ha visto derogado tácitamente. Según Modesto Seara Vázquez,¹³ los tratados ocupan un sitio privilegiado dentro de las fuentes fundamentales del derecho internacional, como se observa a continuación:

FUENTES	FUNDAMENTALES	TRATADOS COSTUMBRE INTERNACIONAL PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO
	SUBSIDIARIAS	JURISPRUDENCIA DOCTRINA RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

1.3. CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Constitución Federal hace intervenir en las relaciones internacionales de modo y medida diversos, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Senado.

Aun cuando la política exterior ha constituido una prerrogativa tradicional del Ejecutivo, ya que: *"...es el jefe del Estado ... el director de la política*

¹³ Modesto Seara. *Op. Cit.*, p. 58.

internacional; la voz del pueblo y la voz del país..." es el representante del país en la comunidad internacional; sin embargo, se ha establecido de manera paulatina la intervención del órgano legislativo para fiscalizar y controlar dicha política, en cuanto se han introducido en las Constituciones contemporáneas, inclusive en las latinoamericanas, los principios básicos de esa política en el texto mismo de las cartas fundamentales. ¹⁴

La celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado de la República, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes. Surge así en el derecho interno un acto único, aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho internacional, puesto que para la producción del acto bilateral, que es el tratado internacional, se necesita la concurrencia de voluntad del otro Estado contratante. ¹⁵

1.3.1. LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

En primer lugar, es menester destacar que en el texto del artículo 15 de la Constitución General de la República, se hace mención a los tratados internacionales en materia de extradición, estableciendo una prohibición al respecto consistente en que no se autoriza la suscripción de esos convenios cuando los reos sean políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos.

Además, la misma disposición constitucional prohíbe la celebración de tratados o convenios internacionales en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el hombre y el ciudadano, como son las garantías descritas en los primeros veintinueve artículos, conocida como parte dogmática. Aunque también

¹⁴ Jorge Gaxiola, Citado por Carpizo, Jorge en *La constitución mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 281.

¹⁵ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1995, 29ª ed., p. 419.

existen otras disposiciones que prevén derechos fundamentales, tal es el caso del numeral 31, fracción IV, en materia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), o el artículo 123 en materia de derechos laborales.

Por otro lado, en el artículo 18, párrafo séptimo, de la Carta Magna, reformado mediante decreto publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, se establece que los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto.

En tales términos, es patente que en materia de sistemas penitenciarios los tratados internacionales tienen un papel activo al ser fuente directa de los eventuales traslados que puedan realizarse entre sentenciados de diversas nacionalidades.

El artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una facultad exclusiva del Senado de la República en materia de política exterior, la cual sin duda constituye el principal control parlamentario que puede ejercerse contra el ejercicio del Ejecutivo Federal, esto es, la atribución para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre aquéllos.¹⁶

El referido control legislativo es ejercido contra la facultad señalada en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Federal, la cual prevé que el Presidente

¹⁶ Esta disposición constitucional fue reformada mediante decreto publicado el doce de febrero de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

de la República tiene atribuciones para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.¹⁷

La misma disposición constitucional establece que en la conducción de la política exterior, el Ejecutivo Federal observará los principios de 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 de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Es importante mencionar que los citados preceptos constitucionales prevén la intervención de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la celebración de los tratados internacionales; sin embargo, la propia Carta Magna, en su artículo 104, fracción I-A, da intervención al Poder Judicial de la Federación en materia de solución de controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

A su vez, el artículo 117, fracción I, de la Carta Magna establece una prohibición para las entidades federativas en materia de suscripción de tratados internacionales, al disponer que en ningún caso podrán celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

Finalmente, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, poniéndolos en un plano por encima de las leyes secundarias pero por debajo de la misma Carta Magna.

¹⁷ Felipe Tena. *Op. Cit.*, p. 419.

1.3.2. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN POLÍTICA EXTERIOR

En México, "...el Presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII..." Sus atribuciones son amplias y en su campo de acción casi no tiene alguna restricción.¹⁸

Según Jorge Carpizo, conforme a la Constitución Federal vigente, el Presidente de la República puede realizar funciones legislativas en varios supuestos, y entre éstos, se encuentran los tratados internacionales.

El Presidente celebra los tratados internacionales con la ratificación del Senado de la República, dicha facultad está concedida en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo encontramos: "...Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado..."

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, y de aplicación interna, como se advierte de la siguiente transcripción:

"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."

El Presidente de la República también legisla para el orden interno cuando decide violar una ley internacional, derogar o denunciar un tratado.¹⁹

¹⁸ Jorge Carpizo. *Op. Cit.*, p. 282.

Si bien el Ejecutivo Federal tiene la facultad de celebrar tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del Senado de la República, es el director de las negociaciones diplomáticas. Se ha considerado que este enunciado le concede las siguientes atribuciones:

1. Representa al país hacia el exterior;
2. Reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros;
3. Decide la ruptura de relaciones con la potencias extranjeras;
4. Celebra alianzas;
5. Realiza las declaraciones de política internacional; y
6. Determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

Otra facultad importante en la materia, consagrada en la fracción III del artículo 89 de nuestra Carta Magna, consiste en: "...Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado..."

1.3.3. FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO EN POLÍTICA EXTERIOR

Entre los órganos ejecutivo y legislativo existen controles políticos recíprocos que tienen la finalidad de impedir que uno solo de ellos monopolice el poder.²⁰

De acuerdo con nuestro sistema constitucional vigente, es facultad exclusiva del Senado de la República aprobar todos aquellos tratados y convenciones que celebre el Ejecutivo de la Unión con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones

¹⁹ *Ibidem.* p. 284.

²⁰ Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, Ed. UNAM, México, 1991, p. 60.

interpretativas sobre aquéllos. De ahí que el Senado de la República sea el órgano democrático de control de la política internacional de México.

Éste es un control de la mayor trascendencia si se toma en consideración la creciente importancia del derecho internacional convencional en nuestra época, que inclusive se ha traducido en una revisión del concepto tradicional de la soberanía nacional, debido al predominio que adquiere cada vez con mayor fuerza el derecho internacional.

Esta atribución está conferida en la fracción I del artículo 76 de nuestra Ley Fundamental, facultad que dicho precepto constitucional enuncia como exclusiva, es decir, sin la intervención de su colegisladora (Cámara de Diputados), se faculta al Senado de la República para: *"...Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión..."*²¹

El Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales; pero debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores. El seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, se adicionó la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal a efecto de facultar al Senado para: *"...analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal..."* A lo anterior se le ha querido ver como una función de control del Senado hacia el Ejecutivo, pero ello no es así, pues para esto sería necesario que se establecieran las consecuencias o sanciones del análisis realizado.

Los informes mencionados sirven simplemente para enterar a las Cámaras del Congreso de la Unión, y por su conducto al país, de la labor ya realizada por el Ejecutivo durante el año precedente. Se presentan para dar noticia, de ninguna

²¹ El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

manera para ser aprobados o repudiados, de suerte de que el análisis que de ellos se haga no pasará de ser una simple lectura y discusión en la Cámara.²²

Cabe señalar que mediante decreto publicado el doce de febrero de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, se reformó lo dispuesto en la fracción I del artículo 76 de la Constitución General de la República, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar, reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos...”

Otra importante facultad que posee el Senado de la República, en la materia de política exterior, es la enunciada por la fracción II del artículo 76 de la Constitución Federal, consistente en: *“...Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga...”*

Sin embargo, esta facultad con respecto a la aprobación del personal diplomático, se ha despreciado y no se le toma en consideración, al grado que en la jerga de los legisladores, esta función se encuentra dentro de los llamados

²² Felipe Tena. *Op. Cit.*, p. 418.

"corcholatazos"; e incluso, en los periodos de receso del Congreso de la Unión, dicha facultad es ejercida a través de la Comisión Permanente,²³ lo que minimiza aún más esta función, no por considerar a dicha Comisión inferior, sino por el número, ya que no es igual que se ponga a consideración de ciento veintiocho senadores a que se someta a la de treinta y nueve legisladores.²⁴

Finalmente, podemos mencionar como facultades exclusivas del Congreso de la Unión²⁵, en la materia de relaciones exteriores:

1. Admitir nuevos Estados. (Art. 73, fracción I).
2. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. (Art. 73, fracción XVI).
3. Para establecer contribuciones sobre comercio exterior. (Art. 73, fracción XXIX, 1º).
4. Para expedir leyes tendientes a la promoción 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. (Art. 73, fracción XXIX-F).

1.3.4. FACULTADES DEL PODER JUDICIAL EN POLÍTICA EXTERIOR

El Poder Judicial de la Federación tiene facultades muy importantes, sobre todo en el aspecto del control de los actos del Poder Ejecutivo o del Legislativo, en

²³ Artículo 79 de la Constitución General de la República: *"La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: ... VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga..."*

²⁴ En la Sección IV "De la Comisión Permanente", el artículo 78 de la Constitución Federal señala: *"Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto."*

²⁵ Conformado por sus dos Cámaras, es decir, de Senadores y de Diputados.

la elaboración de los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es un poder regulador.

De acuerdo a nuestro texto constitucional vigente, en el artículo 104, corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el incumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquéllas en que la Federación fuese parte;

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, misma que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;²⁶

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otros; y

VI. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Desde un punto de vista doctrinal, el Poder Judicial de la Federación es vigoroso en cuanto a su control constitucional de los demás Poderes de la Unión, sin embargo, el Poder Ejecutivo en nuestro país es el poder más imperante, e inclusive eso se nota en la estructuración de la política internacional, donde sus facultades son amplias.²⁷

Por fortuna, en términos generales la política exterior de México se mueve siempre bajo principios firmes que tienen un carácter progresista y que van de acuerdo con los principios que rigen a la comunidad internacional, como lo son:

²⁶ Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

²⁷ Manuel Becerra Ramírez. *Derecho internacional público*, Ed. UNAM, McGraw-Hill, e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 69.

1. La independencia nacional;
2. La autodeterminación de los pueblos;
3. La igualdad jurídica entre los Estados;
4. La solidaridad y la cooperación internacionales;
5. La protección internacional de los derechos humanos;
6. La libre navegación de los ríos internacionales;
7. La no intervención;
8. La condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo; y
9. La defensa y promoción de los derechos humanos, sociales y ambientales y las instituciones democráticas.²⁸

1.4. SU JERARQUÍA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Para saber el nivel jerárquico en el que los tratados internacionales se incorporan al sistema jurídico mexicano, hay que consultar los criterios de jerarquía establecidos en dicho sistema y es precisamente el artículo 133 de la Constitución General de la República,²⁹ el precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano que señala: *“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.”*

²⁸ Dictamen con Proyecto de Decreto de la Cámara de Senadores del 3 de Septiembre de 1998.

²⁹ Leonel Pereznieta Castro, "Los Tratados Internacionales en el Sistema Constitucional Mexicano" en *Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional*, Ed. FCPyS, UNAM, México, 1994, p. 72.

Para Leonel Pereznieto al hacer un análisis textual de esta disposición encuentra: *"en el caso de los tratados debe ocurrir un supuesto fundamental y que consiste en que éstos estén conforme a la Constitución, si este requisito es salvado, entonces procede la jerarquización normativa."* ³⁰

Según este autor, "Las Leyes del Congreso" están en un nivel inferior a la Constitución, cosa que no es cuestionable, pero lo que si lo es, es al decir que los tratados tienen un mismo nivel jerárquico junto con la Constitución Política. ³¹

Para García Maynez, ³² el precepto revela que los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados, en nuestro derecho por:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 Federal 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.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² Eduardo García Maníes. *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, 46ª ed., México, 1994, p. 87.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, explica, 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, 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, es decir, 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 de la Constitución General de la República lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al 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."* A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el siguiente criterio, que al rubro y datos de localización señalan lo siguiente:

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

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página: 46.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

No está por demás señalar que en recientes fechas, esto es, el trece de febrero de dos mil siete, al resolver el amparo en revisión número 120/2002, promovido por la empresa Mc Cain México, sociedad anónima de capital variable, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la propia Carta Magna, los tratados internacionales y las leyes generales.

Además, la misma Suprema Corte determinó que a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de Derecho Internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de Derecho Internacional Consuetudinario "pacta sunt servando", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando norma de derecho interno y cuyo

incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

El criterio del que se ha dado noticia dio origen a la tesis aislada número P.IX/2007, de rubro y datos de localización siguientes:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”

***Novena Época. Tomo XXV, Abril de 2007. Página: 6.
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta.***

Lo expuesto en el presente capítulo revela que en nuestra Constitución General de la República se reconoce un procedimiento complejo de suscripción de los tratados internacionales, en el que intervienen principalmente dos actores, a saber, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través de su Cámara de Senadores, este último como un contrapeso del primero al examinar el desarrollo de la política exterior y aprobar la suscripción de los tratados y convenciones internacionales.

Además, es importante destacar que dentro del marco constitucional no existe referencia alguna a los llamados “acuerdos interinstitucionales”, menos aún puede identificarse una jerarquía de estos documentos dentro del sistema jurídico mexicano, máxime que tanto la Convención de Viena como la propia Constitución Federal no hacen distinción entre tratados, convenios, acuerdos, convenciones, etcétera; de ahí que la terminología que pueda otorgarse a los mencionados “acuerdos interinstitucionales”, se trata de una forma de elusión para evitar el cumplimiento de las formalidades procedimentales establecidas en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 de la Carta Magna, para la celebración y aprobación de los tratados internacionales.

Sin embargo, la regulación de los instrumentos internacionales no solamente se encuentra en el Texto Fundamental, sino que existe un marco jurídico especial que es la Ley sobre la Celebración de Tratados, la cual se desarrollará en el siguiente capítulo, destacando que en ese ordenamiento legal se crea la figura de los llamados “acuerdos interinstitucionales”, los que, se repite, no se encuentran descritos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

En el presente capítulo se expondrán los principales antecedentes de los acuerdos interinstitucionales, en especial, en los Estados Unidos de Norteamérica y en nuestro país; además de que se citarán los conceptos de esos instrumentos internacionales que ha formulado la doctrina, concibiéndolos también como acuerdos ejecutivos, presidenciales, administrativos o de forma simplificada, de manera indistinta; así como su trascendencia en el ámbito internacional a la luz de las normas constitucionales que rigen el actuar de los actores de la política exterior mexicana, criticando la constitucionalidad de la Ley sobre la Celebración de Tratados, como mecanismo de incorporación de los citados acuerdos interinstitucionales.

2.1. ANTECEDENTES DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

Me referiré al caso de los Estados Unidos de Norteamérica debido a que es el país que posee la más larga tradición constitucional en materia de acuerdos ejecutivos e interinstitucionales en el mundo.

Los Estados Unidos de Norteamérica son prácticamente los creadores de este tipo de convenios y han promovido ampliamente su difusión. Los ejemplos más importantes de ellos son: los acuerdos celebrados en ejecución de leyes del Congreso, tales como convenios postales, o en algunos casos convenios comerciales; y los acuerdos para regular actos puramente administrativos, como los relativos al ajuste de reclamaciones a ciertas disposiciones sanitarias.³³

Estos instrumentos internacionales son conocidos como convenios ejecutivos, acuerdos ejecutivos o más apegada a la expresión inglesa “*executive agreement*”, de la cual proviene. Nace como una figura circunscrita originalmente al ámbito del derecho anglosajón; pero debido a las ventajas de orden práctico

³³ Raúl Valdés y Enrique Loaeza Tovar. *Terminología usual en las relaciones internacionales. III. Derecho diplomático y tratados*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, p. 53.

que caracterizan a esta clase de acuerdos, su uso pronto se generalizó entre países que, como México, pertenecen a otro sistema jurídico.³⁴

En la Gran Bretaña los instrumentos internacionales que sólo requieren de la firma, mas no de la ratificación, reciben el nombre de *“acuerdos administrativos de carácter informal”* y en los Estados Unidos de Norteamérica son conocidos como *“acuerdos presidenciales”*.³⁵

Durante el siglo XIX y principios del XX, la práctica constitucional de los Estados era unánime en el sentido de que todos los instrumentos internacionales que se suscribían debían por fuerza quedar sujetos a la ratificación del Poder Legislativo para ser plenamente válidos, siendo esta autorización parlamentaria una forma de control democrático sobre el ejercicio de las prerrogativas del Ejecutivo.

El juez J. B. Moore, en el Caso de las Concesiones Palestinas Mavrommatis, contundentemente señaló que la doctrina de que los tratados pueden ser considerados válidos antes de su ratificación *“es obsoleta y se apoya solamente en un eco del pasado.”* En la actualidad, la opinión que prevalece en el campo del Derecho Internacional es la que señala que la intención de las partes es la única que determina si un tratado debe ser ratificado o no.³⁶

Hunter Miller señala que el término acuerdo ejecutivo *“sin duda se utiliza para incluir los acuerdos internacionales celebrados por el Ejecutivo, pero que excluyen aquellos que se hicieron con el consejo y el asentimiento del Senado.”*³⁷

En palabras de Carlos Arellano García *“conforme al derecho mexicano, los acuerdos ejecutivos no tienen autorización constitucional. Por tanto, si por la*

³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 1987, p. 740.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem.* p. 741.

³⁷ *Idem.*

*evolución del Derecho Internacional, es necesario que el Ejecutivo celebre acuerdos internacionales sin someterlos a la aprobación del Senado, deberá reformarse la Constitución. De otra manera, se viola nuestra Constitución. Esto no quiere decir que no se hayan celebrado acuerdos ejecutivos, más aún la obra magna publicada por el Senado de la República, se denomina 'Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México' y contiene múltiples acuerdos ejecutivos. Basta una revisión del índice general para constatar la multiplicidad de esos acuerdos ejecutivos. Algunos se sometieron, a pesar de su carácter de acuerdos a la aprobación del Senado y otros, expresamente, se reconoce que no se sometieron a la aprobación del Senado. Un ejemplo está constituido por el Acuerdo entre México y Estados Unidos de América, respecto al pago de beneficios fijados por leyes del seguro social de ambos países a personas con domicilios en el extranjero.”*³⁸

Para Luis Miguel Díaz, a la luz de la Constitución Mexicana no tienen cabida los convenios ejecutivos, por lo que debe estimarse su existencia como ilegal o al margen de la ley. Señala que: *“no porque algo haya existido, exista y siga existiendo, puede afirmarse que debe existir. En el caso, los convenios administrativos no deben su existencia a un deber ser jurídico; son un hecho al margen del mismo.”*³⁹

2.1.1. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Los conflictos suscitados por la celebración de convenios ejecutivos en los Estados Unidos sin someterlos al consejo y consentimiento del Senado (Artículo II, punto 2, de la Constitución Norteamericana) no han sido menos graves o serios que en México. La escisión que se observa en la doctrina es profunda. El texto constitucional es silencioso a este respecto. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no es determinante; la práctica del Presidente en celebrarlos

³⁸ Carlos Arellano. *Op. Cit.*, p. 622.

³⁹ Enrique Calvo Nicolau. "Introducción al marco jurídico de los tratados y algunas reflexiones al respecto" en *Tratados para evitar la doble imposición*, Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1998, p. 48.

es reiterada; y el estira y afloje de las facultades y presiones del Senado contra el Ejecutivo han producido serios conflictos políticos.⁴⁰

Esta controversia entre los poderes de la Unión en los Estados Unidos de Norteamérica se remonta a la época de Washington. Desde entonces, varios Senados Norteamericanos, muchas veces han acusado al Presidente de haber usurpado la facultad del “*treaty making power*”.

Progresivamente, desde la “Ley del 23 de septiembre de 1950” el Senado ha definido vigorosamente su facultad constitucional.

En efecto, esta ley de mil novecientos cincuenta obligó al Secretario de Relaciones Exteriores (*Department of State*) a publicar una compilación llamada “*United States Treaties and other International Agreements*” (T.I.A.S.), a fin de conocer cuántos y qué tipo de tratados y convenios ejecutivos celebraba el Presidente.

Entonces, surgió una gran preocupación por el parecer general de que la celebración de convenios ejecutivos podría llegar a constituir una limitación a las facultades del Congreso en materia de asuntos internacionales, rompiéndose el equilibrio de la división de poderes. La discusión, a veces más retórica que analítica, llegó al punto crítico cuando el Senador J. Bricker propuso en junio de mil novecientos cincuenta y tres una enmienda constitucional.

Después de un extenso debate y, no obstante el reconocido celo del Senado por preservar sus facultades, la proposición de Bricker no fue aprobada por voto de cuarenta y dos a favor y cincuenta en contra.⁴¹

En el año de mil novecientos setenta y dos, el Senado Norteamericano votó favorablemente una resolución para cortar los fondos para la ejecución de los

⁴⁰ Carlos Bernal. “Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional” en *Revista Jurídica*, Ed. Universidad Iberoamericana, Núm. 12, México, 1980, p. 57.

⁴¹ Esta enmienda consistía en que ningún tratado internacional podía sobrepasar lo señalado en la Constitución Norteamericana.

convenios ejecutivos que el Presidente había celebrado sobre bases militares en Azores y Bahrein, a menos que dichos convenios fueran sometidos a la aprobación del Senado.

En ese mismo año el Senado había aprobado (dieciséis de febrero de mil novecientos setenta y dos) una resolución (*The Case Bill*) en el sentido que el Presidente tiene la obligación de enviar al Congreso para su consentimiento, todos los acuerdos internacionales dentro de los sesenta días después de su celebración.⁴²

Desde esa fecha, jurídicamente el Presidente está obligado a notificar al Congreso para efectos de información, todos los “*executive agreements*” concluidos con terceros Estados.⁴³ Es decir, por primera vez se establece una restricción al Poder Ejecutivo en materia de acuerdos administrativos, aunque sea de manera informativa, ya que a pesar de que los celebra y posteriormente da noticia de ese suceso, resulta significativo que los legisladores estarán en la aptitud de cuestionar esos compromisos internacionales y ejercer un control parlamentario con tal revisión.

Esta actitud asumida por el Senado Norteamericano de participar, dentro de sus facultades, en los asuntos extranjeros de los Estados Unidos de Norteamérica, continúa hoy día.

De entre los convenios ejecutivos celebrados por los Estados Unidos de Norteamérica con autorización legislativa, se suele concertar una gran cantidad de ellos relativos a derechos de autor, marcas registradas y acuerdos comerciales. Por lo que toca a los concertados sin autoridad legislativa, puede mencionarse, nada más para recordar los de una particular trascendencia, los acuerdos de Yalta; el armisticio que puso fin a la Primera Guerra Mundial, la rendición militar y

⁴² Carlos Bernal. *Op. Cit.*, p. 59.

⁴³ Dominique Carreau. “Le Président, le Congrès des Etats-Unis et le commerce international: L’exemple d’un conflit constitutionnel mal résolu” en Alonso Gómez-Robledo Verduzco, *Temas selectos de derecho internacional*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie H: Estudios de Derecho Internacional Público, Núm. 12, México, 1994, p. 21.

el Protocolo de Berlín que concluyó la Segunda Guerra en Europa; la terminación del conflicto coreano, etcétera.⁴⁴

Cabe señalar que actualmente la regulación en materia de acuerdos ejecutivos se rige por las citadas normas, es decir, es obligación del Presidente informar al Congreso en relación con la suscripción de aquellos compromisos y el Poder Legislativo está facultado para autorizarlos o no.

2.1.2. MÉXICO

Para efectos del derecho interno mexicano se puede decir, como un intento de definición, que estos instrumentos son acuerdos internacionales celebrados entre los Estados Unidos Mexicanos y otro sujeto del Derecho Internacional, los cuales no requieren, o no suponen, para su ratificación o firma definitiva, de la aprobación del Senado de la República. La única diferencia con los tratados internacionales 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 acuerdos interinstitucionales, cubren el mismo tipo de materias.⁴⁵

Carlos Bernal, profesor e investigador de la Universidad Iberoamericana, ha insistido en que el problema de los convenios ejecutivos o acuerdos interinstitucionales en relación con su aprobación senatorial, son exclusivos del orden interno de los Estados, en virtud de que para el Derecho Internacional tanto los acuerdos ejecutivos como los legislativos, constituyen tratados internacionales.

Dentro de la legislación mexicana, hasta mil novecientos noventa y dos, los términos de “convenios ejecutivos” o “acuerdos interinstitucionales” no eran usados ni por la Constitución General de la República ni por las Leyes Federales.⁴⁶ Tampoco se registraba dentro de la terminología usual en las relaciones

⁴⁴ *Ibidem.* p. 20.

⁴⁵ Carlos Bernal. *Op. Cit.*, p. 47.

⁴⁶ Actualmente el término de acuerdos interinstitucionales es usado en la legislación mexicana vigente, tal es el caso, a manera de ejemplo: Ley sobre la Celebración de Tratados, Reglamento Interior de la Secretaría de

internacionales. Los acuerdos bilaterales no llevan los nombres de convenio ejecutivo. Esta denominación es sólo usada por la doctrina. Probablemente las palabras “convenio ejecutivo” aparecen por primera vez en el año de mil novecientos setenta y dos, en forma oficial, con la publicación del Senado de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, en sus primeros diecinueve volúmenes: “Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México”.⁴⁷

En México, desde el año de mil ochocientos treinta y seis, con motivo de la celebración del “Tratado definitivo de Paz y Amistad con España”,⁴⁸ y en los Estados Unidos de Norteamérica desde el año de mil ochocientos diecisiete, el Poder Ejecutivo ha hecho uso de convenios ejecutivos.

2.2. CONCEPTOS

Según Raúl Valdés y Enrique Loaeza Tovar el “acuerdo ejecutivo” es el *“convenio internacional celebrado entre los ejecutivos de dos o más gobiernos, frecuentemente entre los Jefes de Estado, para el que no se necesita la concurrencia del órgano legislativo correspondiente. Está sujeto a menos formalidades que los tratados ordinarios y comprende materias de menor importancia que éstos.”*⁴⁹

De igual forma, estos autores definen al “acuerdo administrativo” como *“el que aplica una dependencia administrativa en la esfera de sus atribuciones, como es el caso de los que existen en materia postal, sanitaria, de propiedad industrial, telecomunicaciones, etc. En Estados Unidos, por ejemplo, el Administrador*

Relaciones Exteriores y otras disposiciones de carácter interno de las dependencias gubernamentales. No obstante a esta referencia, sigue su marcada ausencia en el máximo documento normativo del país, es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ Carlos Bernal. *Op. Cit.*, p. 47.

⁴⁸ Senado de la República. *“Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México”*, Tomo I, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972, p. 129.

⁴⁹ Raúl Valdés et al. *Op. Cit.*, p. 52.

General del Servicio Postal está legalmente facultado para negociar y concluir, en consulta con el Presidente, 'Tratados y Convenciones Postales'."⁵⁰

Por otra parte, Jorge A. Vargas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, comenta que *"como su nombre lo indica, los acuerdos ejecutivos son los que celebra el Poder Ejecutivo, o en su caso, el Jefe de Gobierno correspondiente, con base en las atribuciones constitucionales que se le confieren para manejar las relaciones internacionales y celebrar tratados, que no requieren de la ratificación del Senado o de la aprobación de algún cuerpo legislativo (Asamblea Nacional, Parlamento o Congreso) para que sean plenamente válidos."*⁵¹

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la expresión de "acuerdo ejecutivo" se utiliza para denotar aquellos instrumentos internacionales que, bien por su materia o bien por su naturaleza relativamente secundaria o no de su contenido, no se reputan tratados en *stricto sensu*, por lo que no los aprueba el Senado de la República; sin embargo, éstos son contrarios a la Constitución Federal al no estar expresamente previstos en ese instrumento fundamental.⁵²

Entre estos acuerdos hay que destacar que los llamados *"gentlemen's agreements"*,⁵³ acuerdos internacionales desprovistos de efectos jurídicos obligatorios, que la doctrina anglosajona interpreta como compromisos de honor, que si bien no entrañan alguna obligación jurídica directa para las partes, las obligan moralmente.⁵⁴

En nuestro sistema jurídico, la Ley sobre la Celebración de Tratados define a los "acuerdos interinstitucionales" como: *"el convenio regido por el derecho internacional publico, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u*

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. Cit.*, p. 740.

⁵² *Idem.*

⁵³ Cabe destacar que estos acuerdos son conocidos como acuerdos entre caballeros, esto es, que sólo comprometen al mandatario en turno, sin obligar al Estado, lo que significa que si existe un cambio de funcionarios, el nuevo puede desconocer el compromiso adquirido al constituir un tipo de obligación personal e institucional.

⁵⁴ Carlos Arellano. *Op. Cit.*, p. 622.

organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

2.3. LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

De acuerdo con el Informe de Actividades de noviembre de mil novecientos noventa y uno a abril de mil novecientos noventa y dos, de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa de la Ley sobre la Celebración de Tratados fue la más importante que haya recibido la Comisión de Relaciones Exteriores. Su análisis requirió la realización de una Conferencia de Comisiones de ambas Cámaras, en la que once diputados y senadores enviaron sus opiniones posteriormente, las cuales, junto con los resultados de la conferencia, fueron consideradas por el Pleno de la Comisión al elaborar el dictamen correspondiente.

La discusión del dictamen por parte del Pleno de la Cámara contó con la participación de diputados de todos los grupos parlamentarios y, finalmente, fue aprobada con sólo tres votos en contra y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día dos de enero de mil novecientos noventa y dos.

2.3.1. PROCESO LEGISLATIVO

El día seis de diciembre de mil novecientos noventa y uno, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recibió un oficio de la Secretaría de Gobernación en el Pleno de la Cámara de Senadores, el cual contenía la iniciativa de Ley de Tratados, mismo que fue turnado a la Comisión de Relaciones Exteriores en su conjunto.

Con base en el acuerdo parlamentario de fecha veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y uno, suscrito por los diversos partidos políticos nacionales con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, la Gran

Comisión del Senado de la República, el día diez de diciembre de ese mismo año, sometió a acuerdo la designación de los entonces Senadores Alfonso Martínez Domínguez, Coordinador, Humberto Lugo Gil, María Elena Chapa Hernández, Mario Villanueva Madrid, Salvador Sánchez Vázquez, José Joaquín González Castro, Idolina Moguel Contreras, Carlos Jiménez Macías, Germán Sierra Sánchez, José de Jesús Padilla Padilla, Porfirio Muñoz Ledo y Héctor Terán Terán, para integrar la comisión especial transitoria que llevaría a cabo los trabajos de conferencia con la comisión homóloga de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa de la Ley de Tratados.

El día lunes dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y uno, se dio primera lectura al Dictamen de la Ley de Tratados, elaborado por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República. Asimismo, el día diecisiete de ese mismo mes y año, se dio segunda lectura y aprobación al dictamen de esta ley, en ese recinto parlamentario; por lo cual se remitió a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales. En ese contexto, en esa colegisladora, dos días después se formuló la primera lectura del dictamen correspondiente, y el día veintiuno se sometió a discusión la segunda lectura y se aprobó la minuta de ley, turnándose al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁵⁵

2.3.2. ANÁLISIS

En la Ley sobre la Celebración de Tratados del dos de enero de mil novecientos noventa y dos, se consagra la figura denominada acuerdo interinstitucional, que define como un convenio regido por el derecho internacional público, celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, que no necesariamente derivarse de un tratado previamente aprobado (artículo 2º).

⁵⁵ La publicación corresponde al dos de enero de mil novecientos noventa y dos en el mismo periódico oficial.

Pero además de ello, se tiene que preguntar si de lo que se trataría aquí es de querer legalizar ciertas prácticas viciosas como la famosa práctica de los acuerdos ejecutivos, que permiten al Presidente de la República tranquilamente desembarazarse del espectro que significaría un posible veto del Senado, o sencillamente actuar libremente fuera de todo control legislativo.

En cuanto a los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que hacen referencia los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la Ley sobre la Celebración de Tratados, cabría cuestionarse si están en total conformidad con la Convención de mil novecientos cincuenta y ocho sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras de Naciones Unidas y con la Convención Interamericana de mil novecientos setenta y nueve sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros de Montevideo, en cuyo caso se trataría de una mera reiteración; o bien existen ciertas discrepancias y entonces surgirían varios problemas en tanto que México es signatario de ambas convenciones internacionales.

Otro punto que llama la atención es la fracción VIII del artículo 2º de la ley sobre tratados, en donde se dice que se entenderá por organización internacional a la *“...persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público...”*

El término organización internacional es utilizado generalmente para describir una organización establecida mediante acuerdo entre dos o más Estados o, como sencilla y llanamente dice la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de mil novecientos ochenta y seis, por organización internacional se entiende una organización intergubernamental, esto es, una entidad constituida por la voluntad común de los Estados, dotada de órganos propios para llevar al cabo funciones de tipo internacional que le son conferidas por su acta constitutiva.

Al margen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México ha venido celebrando en forma cada vez más creciente, estos acuerdos interinstitucionales sobre las más diversas y heterogéneas materias, a través principalmente de las Secretarías de Estado; destacándose por su número: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Comercio (ahora de Economía), la Secretaría de Salud y sobretodo la Procuraduría General de la República.

En México, como en los Estados Unidos de Norteamérica, la concepción ha sido siempre que el poder reside en el Ejecutivo y el contrapeso es tarea del Legislativo; no obstante, es el poder en el campo de las relaciones internacionales lo que se ha venido incrementando y es el control lo que se ha mermado.

Cualquier acuerdo regido por el Derecho Internacional Público, que se celebre con otro Estado soberano, debe considerarse como una obligación internacional asumida por México, o por cualquier otro Estado como Nación. Los efectos internacionales de un convenio o acuerdo ejecutivo están en el mismo plano que un tratado; para el derecho internacional, la distinción es absolutamente irrelevante.

Así, no nos queda sino preguntarnos una vez más, y sin encontrar respuesta satisfactoria, por qué razón el Legislador Federal tuvo la ocurrencia de consagrar en una ley reglamentaria los famosos acuerdos interinstitucionales que no son sino acuerdos ejecutivos o llamados también acuerdos en forma simplificada.

Lo grave es que con ello se está tratando de convalidar algo que por su propia naturaleza está viciado de origen, ya que no puede ser convalidado por una ley secundaria una figura jurídica que no es contemplada en forma alguna dentro del marco de nuestra Constitución Federal. ¿Por qué no haber pensado en

reformular la Carta Magna a través de su procedimiento prescrito? ⁵⁶ Nuestra Constitución es rígida y escrita, pero se llevan centenares de reformas a la misma con una facilidad y destreza, prontitud y celeridad.

Toda manifestación de voluntades concordantes imputables a dos o más sujetos de Derecho Internacional y destinada a generar efectos jurídicos según las reglas del derecho internacional, debe considerarse como un tratado internacional, sea cual fuere su denominación particular. El término tratado se utiliza técnicamente en un sentido genérico y abarca todo ese microcosmos lingüístico que va desde convenciones, pactos, protocolos, hasta estatutos, acuerdos, actas, canje de notas, etcétera.

Hay una definición inexacta que confunde o reúne en un solo párrafo instituciones de naturaleza distinta. En el rubro, fracción II del artículo 2º, acuerdo interinstitucional, dice que es *“...el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea la denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado...”*

No se debe asimilar una dependencia del Poder Ejecutivo a un organismo público descentralizado, al gobierno de un Estado o a un Municipio. La diferencia salta a la vista, de acuerdo con la Constitución Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión es unitario, según el artículo 80 *“...Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...”*

Luego, las dependencias no son sino agencias administrativas del Ejecutivo de la Unión. Es muy delicado que se les dé facultades de convenir por separado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vino a definir de una manera

⁵⁶ El artículo 135 de la Constitución Federal establece el procedimiento para su reforma o adición.

muy clara esta materia, distinta a la redacción de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estuvo en vigor durante muchos años. La actual ley orgánica distingue entre sector centralizado y paraestatal, y dice que el Ejecutivo de la Unión para el despacho de los negocios del orden administrativo, contará con las dependencias de la administración pública centralizada.⁵⁷

Llevarle acuerdos interinstitucionales a los que celebre una dependencia, que es una esfera administrativa del Ejecutivo con otras dependencias semejantes del extranjero, es un abuso del lenguaje. Claro, en un sentido más amplio, obviamente una dependencia es una institución, en el sentido que la definía el autor de la "Teoría de la institución y de la fundación" en mil novecientos setenta y nueve, Tolosano Morisoriu, que señalaba: "...*Es una idea de obra que se concrete una forma jurídica y que dure en el tiempo, en ese sentido es una institución...*"

No hay confusión cuando se trata de un acuerdo firmado por el Instituto Mexicano del Seguro Social o por Petróleos Mexicanos; es claro que ahí está comprometiendo a esa institución; pero cuando lo firma una dependencia del Ejecutivo de la Unión, es cuando empiezan las confusiones, en dónde se acaba la esfera administrativa y en dónde está firmando a nombre de la totalidad del Gobierno Federal y comprometiendo al Estado Mexicano.

Para Laura Trigueros Gaisman, debe hacerse notar la irregularidad de la situación creada por la promulgación y publicación de la Ley sobre la Celebración de Tratados. En ella se crean los multicitados acuerdos interinstitucionales, que pueden ser celebrados por los secretarios de Estado, los gobernadores de las entidades federativas, los presidentes municipales y otras autoridades secundarias con sus homólogos en países extranjeros. Estos acuerdos internacionales no

⁵⁷ El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente: "*La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*"

requieren de la aprobación del Senado de la República, es suficiente con que cuenten con un dictamen aprobatorio y su registro ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, para producir todos sus efectos legales y constituir una obligación internacional.⁵⁸

La situación es delicada, desde el punto de vista constitucional, solamente el Presidente de la República está facultado para celebrar tratados y convenios internacionales; ésta es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal que está sujeta al control de la Cámara de Senadores, mediante la facultad que la propia Constitución Federal le otorga para aprobar dichos acuerdos internacionales.

La Constitución Política de los Estados Mexicanos no prevé la existencia de algún otro tipo de documento, distinto a los tratados internacionales, que permita asumir a las autoridades contraer para el Estado Mexicano una obligación internacional.

Con anterioridad a la publicación de esta ley se presentaba ya una situación irregular al respecto. Existía la práctica establecida de celebrar acuerdos ejecutivos por el Presidente de la República para contraer compromisos internacionales sin la debida aprobación del Senado. Tales acuerdos ejecutivos eran, evidentemente, contrarios a la Constitución Federal: no estaban previstos en nuestra Carta Magna, eran suscritos por servidores públicos carentes de facultades y no contaban con la aprobación del Senado de la República. Respecto de los problemas que con ellos se presentaban, era evidente la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁵⁹

⁵⁸ Laura Trigueros Gaisman. "La constitucionalidad de los tratados un problema actual", en *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, Ed. UNAM, México, 1995, p. 481.

⁵⁹ "Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados: 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es

A partir de la publicación de la Ley sobre la Celebración de Tratados esta irregularidad se extingue pero el problema se magnifica, no porque se hayan creado instrumentos nuevos de carácter constitucional, ni porque la legislación convalide la inconstitucionalidad de los acuerdos, sino porque el mismo ordenamiento legal impide la posibilidad de recurrir a la excepción de inconstitucionalidad cuando sea el caso: desvirtúa las características de notoriedad y de violación manifiesta a la Carta Magna de tales acuerdos.⁶⁰

Sin embargo, existen posibilidades reales de que las obligaciones contraídas a través de tales acuerdos no puedan cumplirse, dado que las autoridades judiciales podrían impedir su aplicación por su carácter inconstitucional.

2.4. LA LEY DE TRATADOS FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Cabe señalar que a la Ley sobre la Celebración de Tratados se le han hecho numerosas observaciones encaminadas a mostrar, principalmente, su inconstitucionalidad. A continuación se señalan de acuerdo con la Constitución Federal cuáles son las disposiciones que infringe la mencionada legislación, éstas son fundamentalmente las siguientes:

1. Ausencia de facultades por parte del Congreso de la Unión para dictar esta legislación, toda vez que no está autorizado para aprobar una ley reglamentaria de la facultad presidencial de celebrar tratados, pues el artículo 73 constitucional no lo autoriza.⁶¹

manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.”

⁶⁰ Considero que los acuerdos interinstitucionales pueden ser objeto de impugnación o de control constitucional, mediante la promoción del juicio de garantías por parte de los particulares o a través de la acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional instadas por algún ente estatal.

⁶¹ El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las facultades del Congreso de la Unión para legislar en las materias ahí enunciadas, en las que no se advierte de manera expresa esa atribución para expedir una ley de tratados internacionales.

2. Los acuerdos interinstitucionales, al ser verdaderos tratados internacionales, deben ser aprobados por el Senado de la República.⁶²

a. Por cuanto el Senado es el órgano establecido en la Constitución Federal para la aprobación de los tratados y acuerdos internacionales.

b. Porque dicho órgano representa no sólo al Poder Legislativo sino a las entidades federativas.

c. La aprobación es una garantía de protección a los intereses nacionales.

d. Al establecerse la obligación de que los tratados estén de acuerdo con la Constitución Federal, se obliga a su presentación a la Cámara de Senadores.⁶³

e. Para que sea válido el tratado debe ser aprobado por el Senado de la República, pues el término tratado, convención, convenciones diplomáticas o cualquier otra denominación que se utilice para referirse a los instrumentos internacionales en razón de los cuales se obliga a los Estados Unidos Mexicanos a nivel internacional, resultan términos equivalentes y que independientemente de la denominación que se utilizara, dichos instrumentos deben ser aprobados por el Senado de la República.

f. La Ley sobre la Celebración de Tratados limita las facultades del Senado de la República, al establecer la creación de los acuerdos interinstitucionales, pues de esa forma se evade la revisión de esos compromisos internacionales.

3. El Presidente de la República no podrá celebrar algún acuerdo internacional, sin llevarlo previamente a la aprobación de la Cámara de Senadores.⁶⁴

⁶² El artículo 76, fracción I, párrafo segundo, de la Carta Magna establece como facultad exclusiva del Senado de la República: “...Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos...”

⁶³ Así lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. La ley en comento crea instrumentos internacionales distintos a los concebidos en la Constitución Federal (acuerdos interinstitucionales).

5. Ni los Estados federados ni ninguna dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, están autorizados para celebrar tratados.⁶⁵

a. Por ser órganos del Estado sin ninguna facultad internacional reconocida.

b. Los poderes federales sólo tienen la competencia que expresamente les otorga la Constitución y únicamente ésta pueden ejercer.

c. Debido a que una ley secundaria no tiene facultades para modificar la Constitución y pasar por alto la aprobación senatorial.

6. En razón de que la Convención de Viena reconoce capacidad para celebrar tratados a los Estados y Organizaciones Internacionales; no a otra clase de entidades, como serían las dependencias y entidades gubernamentales.

7. El municipio no es más que una forma de organización interna de cada entidad federativa de la República, la cual no tiene facultades para comprometer al Estado Mexicano, mediante los acuerdos interinstitucionales.

8. La Ley sobre la Celebración de Tratados infringe lo dispuesto en la Constitución Federal, al permitir en el artículo 8º, que para resolver controversias legales entre personas físicas y morales mexicanas con extranjeras, se acuda a mecanismos internacionales, cuando la Carta Magna encomienda tal función a los tribunales del Estado y además, la Ley de Nacionalidad establece la subordinación

⁶⁴ La primera parte de la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna dispone que es facultad del Presidente de la República: “...*Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado...*”

⁶⁵ En términos de la prohibición expresa plasmada en la fracción I del artículo 117 de la Constitución Federal, que dispone que: “...*Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras...*”

de los extranjeros a las instituciones, leyes, autoridades y tribunales del Estado Mexicano.⁶⁶

9. La ley reconoce la representación para actuar en nombre del Estado, a entidades que:

a. No están autorizadas para ello en la Constitución que sólo admite sea el Presidente de la República, y en caso de actuar pueden obligar y generar responsabilidad internacional para el Estado Mexicano, aún siendo su actuar inconstitucional.

b. El Presidente de la República tiene la representación internacional del Estado y sólo él puede designar a quienes representen al Estado como ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, previa aprobación o ratificación de la Cámara de Senadores.⁶⁷

10. La Ley sobre la Celebración de Tratados no dispone la publicación de los acuerdos interinstitucionales, y en el orden jurídico mexicano se exige tal requisito para su cumplimiento y obligatoriedad.⁶⁸

11. El concepto de tratado que da la ley no está de acuerdo con el que da la Convención de Viena de mil novecientos sesenta y nueve, que obliga a México.

a. La Convención se refiere a un acuerdo entre Estados, la ley entre gobiernos.

⁶⁶ La primera parte de la fracción I-A del artículo 104 de la Carta Magna establece que: “*Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. 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...*”

⁶⁷ El artículo 89, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera expresa que: “*Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ... III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado...*” A su vez el artículo 76, fracción II, de la misma Carta Magna señala literalmente que: “*Son facultades exclusivas del Senado: ... II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurados General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga...*”

⁶⁸ No existe obligación de las dependencias y entidades para publicar los acuerdos interinstitucionales en el Diario Oficial de la Federación o en la gaceta gubernamental local, tratándose de institucionales estatales o municipales.

b. Los acuerdos en la Convención se rigen por el derecho internacional, en la ley por el derecho internacional público.

Por todo lo expuesto en el presente capítulo, es evidente que la Ley sobre la Celebración de Tratados, lejos de establecer un ordenamiento legal claro y preciso para los acuerdos interinstitucionales, ha contribuido a su confusión, esto además de tomar en cuenta su cuestionada constitucionalidad, tanto de la propia legislación como de los mismos acuerdos administrativos.

Debe decirse que es incontrovertible que la expedición de la mencionada Ley de Tratados obedeció a un mero intento de legitimar prácticas viciosas de la política exterior mexicana, como es la suscripción de los acuerdos ejecutivos, los cuales no están previstos en la Constitución General de la República; además de que tal emisión fue realizada de manera sospechosamente rápida y atendiendo a un contexto de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es decir, la iniciativa de ley fue presentada el seis de diciembre de mil novecientos noventa y uno y el dos de enero de mil novecientos noventa y dos, ya se encontraba publicada esa legislación en el Diario Oficial de la Federación.

En otras palabras, resulta inexplicable que siendo la práctica legislativa lenta y burocrática, en donde existen discusiones que tardan años en sesionarse en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en el caso de la citada ley de tratados, todo su proceso legislativo, incluyendo iniciativa, discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación, no tardó poco más de un mes. Por lo que es palmario que la emisión del ordenamiento legal en comento, respondió a la urgencia de negociar y aprobar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De esa manera, se ha creado una gran problemática en relación con su suscripción y sobre todo acerca de las implicaciones internacionales que pudieran ocasionar por su eventual incumplimiento, de ahí que en el siguiente capítulo se

analizarán los criterios que ha intentado fijar la Secretaría de Relaciones Exteriores para distinguir estos instrumentos de los tratados, asimismo se expondrán los principales casos que imperan en nuestro país y se intentarán dar las bases para una posible propuesta de solución.

CAPÍTULO TERCERO

PROBLEMÁTICA DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

En el presente capítulo se analizarán los criterios expedidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores para interpretar la ley de tratados, en los que se observa una distinción de la suscripción entre un acuerdo interinstitucional y un tratado internacional, además de que se señalan las principales implicaciones en caso de incumplimiento de algún acuerdo administrativo, no importando su denominación. Por último, se expondrán algunos ejemplos en la suscripción de los acuerdos interinstitucionales en materia de seguridad pública y nacional, asimismo se analizará el avance de control parlamentario que representa la expedición de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, y las principales iniciativas que se han presentado con el objeto de emitir una nueva ley de tratados.

3.1. CRITERIOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados existen dos categorías de compromisos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales, ambas regidas por el Derecho Internacional Público.⁶⁹

Debe advertirse que tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales pueden ostentar otros nombres; así los tratados pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera; y los acuerdos interinstitucionales pueden nombrarse acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorándums, entendimientos, etcétera; e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, entre otros, el nombre de convenio o de acuerdo.

⁶⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la celebración de tratados*. México 1999, p. 9.

Para saber si un asunto es objeto de un tratado o de un acuerdo interinstitucional, ⁷⁰ la Secretaría de Relaciones Exteriores proporciona los siguientes criterios:

Se celebrará un tratado si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos:

A) El asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal;

B) Involucra el territorio nacional;

C) Afecta el territorio nacional;

D) Trastoca la esfera jurídica de los individuos;

E) Amplía o modifica la legislación existente; y

F) Contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación.

Respecto al criterio incluido en el inciso A), la Constitución Federal señala, en su artículo 73, las facultades que son competencia del Congreso de la Unión; los cuales podrían ser materia de un tratado:

1. Admisión de nuevos Estados a la Unión Federal;

2. Bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar estos últimos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;

3. Hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y en materia laboral;

⁷⁰ *Ibidem.* pp. 10 y 11.

4. Para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

5. Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

6. Vías generales de comunicación y sobre postas y correos; así como en uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

7. Casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar al valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

8. Organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

9. Para establecer contribuciones;

a) Sobre el comercio exterior.

b) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

10. Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente, en abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

11. Promoción de la inversión mexicana y extranjera, transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

12. 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;

Además, la Constitución Federal reserva como facultad exclusiva del Senado de la República, autorizar al Ejecutivo Federal para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.⁷¹

En relación con el criterio del inciso B), la Secretaría de Relaciones Exteriores cita a manera de ejemplos en los que se involucra a la Nación como un todo, 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.

Con respecto al lineamiento del inciso C), referente a la afectación del 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.

En cuanto al criterio del inciso D), afectación de la esfera de los individuos, se pueden señalar los derechos humanos y los asuntos de derecho internacional privado, entre ellos, la nacionalidad de las personas.

En el lineamiento señalado en el inciso E), modificación de la legislación existente, la Secretaría de Relaciones Exteriores comenta que es facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal la expedición de todas las leyes necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades que la propia Carta Magna concede a los Poderes de la Unión y, por tanto, si se va a concluir un compromiso internacional que vaya a incidir en la legislación existente, el mismo debe ser materia de un tratado a efecto de que sea aprobado por el mismo Poder Legislativo, es decir, a través del Senado de la República, ya que por ser Ley Suprema, un tratado puede modificar una ley anterior.

⁷¹ Tal materia tampoco podría ser objeto de la celebración de un acuerdo interinstitucional, sino que se necesitaría la suscripción de un tratado internacional, con todas sus respectivas formalidades.

En el criterio contenido en el inciso F), referente a obligaciones financieras, cabe mencionar que a manera de ejemplo dicha Secretaría cita la creación de organismos internacionales financieros o monetarios a los cuales México debe contribuir.

En lo que se refiere a la dependencia que debe firmar un tratado o un acuerdo interinstitucional, los ordenamientos jurídicos citados no contienen reglas al respecto,⁷² por lo que la SRE formuló los siguientes criterios a fin de que sirvan de guía para ese efecto:

1. Los tratados que tengan un carácter eminentemente político serán firmados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2. 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.

No obstante, nada impide, si así se acuerda, que sea la Secretaría de Relaciones Exteriores la que firme un tratado cualquiera que sea su materia.

3. Un acuerdo interinstitucional será firmado por:

a) La dependencia u organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado.

b) En el caso de que sean dos o más las dependencias u organismos descentralizados competentes, el acuerdo será firmado por todos ellos.⁷³

Las precisiones anteriores tienen singular relevancia en la medida que si bien la Ley sobre la Celebración de Tratados no establece un catálogo de materias que deban ser objeto de suscripción de un acuerdo interinstitucional o de un

⁷² Secretaría de Relaciones Exteriores. *Op. Cit.*, p. 19.

⁷³ Cabe señalar que al respecto pueden seguirse las mismas reglas que para el referendo establece el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mencionar que: “*Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*”

tratado internacional, esa omisión legislativa no da facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que se extralimite en sus atribuciones, no sólo pretendiendo imponer una serie de lineamientos, que más bien son conjeturas de la práctica de la política exterior, para modificar en sí la legislación de tratados, lo cual no corresponde a esa agencia administrativa, sino al Poder Legislativo, en su caso.

No está por demás señalar que la SRE pretende más bien reglamentar la ley de tratados, y no simplemente emitir una serie de criterios administrativos, atribución que en todo caso corresponde al Presidente de la República en términos de lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, una dependencia gubernamental no puede subsanar las deficiencias legislativas del Congreso de la Unión, modificando el texto legal y agregando hipótesis normativas que no dictaron los representantes populares.

Sin embargo, esa ausencia de marco regulatorio lo único que revela es que al no existir claridad en la distinción en esos instrumentos internacionales (tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales), ambos son equiparables, lo que se traduce que en caso de incumplimiento de alguno de esos compromisos, sin importar si es denominado tratado o acuerdo interinstitucional, la exigencia de la responsabilidad internacional será la misma.

3.2. IMPLICACIONES INTERNACIONALES

El Estado signatario de un pacto internacional, tratado o acuerdo interinstitucional, independientemente de la forma que éste revista, queda obligado ante el Derecho Internacional y sujeto a sus normas, sin importar que haya seguido o no, para su celebración, el procedimiento constitucional del mismo Estado y ni siquiera que el órgano a través del cual haya sido concluido, haya actuado dentro o fuera de la esfera de su competencia. Además, en todo pacto internacional es de suponerse que las partes persiguen una finalidad concreta

respecto de la cual el incumplimiento de una de las partes puede afectar, incluso seriamente, los intereses de la otra.⁷⁴

Es necesario subrayar que, en términos generales, el requisito de la ratificación senatorial o parlamentaria tiene relevancia únicamente en el derecho interno y que su necesidad o no dependerá de éste. Un acuerdo internacional que no fuera ratificado de acuerdo al procedimiento constitucional al efecto establecido, no por eso deja de crear derechos y obligaciones recíprocas en el campo internacional, por lo que las partes suscriptoras no podrían aplicarlo o dejar de aplicarlo a su arbitrio,⁷⁵ puesto que de otro modo sería injusto que los Estados que en un momento dado se hubieran beneficiado con el convenio, lo denunciarán al llegar el momento de cumplir las obligaciones.⁷⁶

Por otra parte, si estamos hablando de las normas internacionales, y en forma concreta de los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales, es necesario mencionar que México es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mil novecientos sesenta y nueve,⁷⁷ en virtud de su ratificación realizada el veinticinco de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro, y que esta Convención, en primera instancia, prohíbe a los Estados invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de violación de un tratado, ya que en este texto establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado o acuerdo (artículo 27 de la Convención).

Otro principio fundamental en la Convención de Viena y que forma parte también del derecho consuetudinario, es el relativo a que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (artículo 26). Es

⁷⁴ Ernesto Rojas y Benavides. *El convenio ejecutivo internacional*, Escuela Libre de Derecho, Tesis Profesional, México, 1958, p. 38.

⁷⁵ En estos casos la inobservancia de los convenios, por la invocación a una violación al derecho interno, se sujetaría a lo que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mil novecientos sesenta y nueve.

⁷⁶ Ernesto Rojas y Benavides. *Op. Cit.*, p. 39.

⁷⁷ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entró en vigencia el veintisiete de enero de mil novecientos ochenta.

claro, como lo hace notar Alonso Gómez-Robledo, que el derecho internacional no puede aceptar el incumplimiento de sus propias normas; sin embargo, la misma convención en su artículo 46 hace una reserva a lo dispuesto en el artículo 27, al permitir que los Estados se apoyen en su legislación interna, si existe una violación objetivamente evidente y que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.⁷⁸

Por tanto, según la Convención de Viena, para poder alegar vicios del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, deben reunirse los siguientes elementos:

A. Que el consentimiento de un Estado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho de importancia fundamental. Aquí se entiende que las normas si bien pueden ser constitucionales, también pueden no serlas. La valoración de si son o no fundamentales corresponde a la instancia del nivel interno que a su vez la hará valer ante la autoridad judicial internacional, que puede ser la Corte Internacional de Justicia, o bien un árbitro o tribunal arbitral internacional.

B. Que esa disposición de derecho interno concierna a la competencia para celebrar tratados. Un caso de violación sería si México realizara un tratado sobre extradición de reos políticos.⁷⁹ En tal caso, se estaría violando el artículo 15 de la Constitución Federal que limita la competencia del Ejecutivo para realizar tratados internacionales.

C. Que esa violación sea manifiesta, es decir, que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica y buena fe. Por ejemplo, es manifiesta cuando se viola la Constitución ya que ésta es un documento público y fundamental.⁸⁰

⁷⁸ Manuel Becerra. *Op. Cit.*, p. 9.

⁷⁹ Es una prohibición constitucional para que se suscriban compromisos internacionales en esa materia, según el artículo 15 de la Carta Magna.

⁸⁰ Manuel Becerra. *Op. Cit.*, pp. 9 y 10.

En caso de contradicción entre normas de derecho interno y el derecho internacional prevalece la Constitución Federal, pero el Estado incurre en responsabilidad internacional, a menos que se den las hipótesis señaladas en el mencionado artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en cuyo caso podría ser justificable el incumplimiento, es decir, por lo siguiente:

“SECCIÓN 2: NULIDAD DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 46

Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados

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

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

En tales términos, podría sostenerse que una violación manifiesta y que afecta a una norma de importancia fundamental del derecho interno mexicano, lo constituye la infracción a lo dispuesto en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que ese ordenamiento jurídico es la norma fundamental del Estado Mexicano, la cual establece claramente que es un requisito indispensable de cualquier instrumento internacional (sea cualquiera su denominación: tratados, convenciones, acuerdos,

etcétera), que sea celebrado por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Senadores.

3.3. MARCO APLICABLE

En cuanto al marco aplicable a los acuerdos interinstitucionales en la Ley sobre la Celebración de Tratados se establece:

a) 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.

b) Las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Dicha secretaría deberá formular un dictamen correspondiente respecto de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el registro de mérito.⁸¹

c) No establece a diferencia de los tratados internacionales, que los acuerdos interinstitucionales deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta del Estado, tratándose de dependencias u organismos de los Estados o Municipios; y

d) Pueden establecer mecanismos internacionales para la solución de controversias.⁸²

Es claro que el límite material de celebración de los acuerdos interinstitucionales resulta insuficiente, debiendo establecer entre otros límites el que no regulen materias que afecten a los particulares, o bien, que no incidan en

⁸¹ Artículo 7º de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

⁸² Loreta Ortiz Ahlf. *El Derecho internacional público*, Ed. Harla, México, 1997, p. 51.

materias exclusivas de los Poderes de la Unión. Esta idea ya fue retomada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en sus criterios de distinción para la celebración de un tratado o acuerdo interinstitucional, analizados en los párrafos anteriores, sin embargo, a pesar de la existencia de estos lineamientos, las dependencias u organismos no se limitan a éstos.

El que se celebren dentro del ámbito competencial de cada una de las dependencias autorizadas para suscribirlos, no impide que puedan varias en su conjunto recurrir al procedimiento del acuerdo interinstitucional, por cuanto no les prohíbe la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Los tratados, como cualquier otro instrumento jurídico internacional, requieren de un acto de incorporación al sistema jurídico interno. En nuestro régimen este acto de incorporación es la aprobación del Senado y la publicación en el Diario Oficial de la Federación. A pesar de ello, no se prevé en la Ley de Tratados la publicación de los acuerdos interinstitucionales.⁸³

Por otro lado, las legislaciones aplicables a la suscripción de los acuerdos interinstitucionales son:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Ley sobre la Celebración de Tratados.

C) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

D) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

E) Reglamentos interiores de las dependencias federales, estatales o municipales.

F) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mil novecientos sesenta y nueve.

⁸³ *Idem.*

G) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de mil novecientos ochenta y seis.

Es importante señalar que las legislaciones no establecen la invalidez en caso de que un acuerdo interinstitucional no se encuentre inscrito en el registro que debe llevar la SRE; menos aún prevén consecuencia alguna en el supuesto de que una dependencia u organismo descentralizado incumpla con su obligación de someter aquellos instrumentos al dictamen de aquélla, el cual es una forma simplificada de aprobación parlamentaria.

Sin embargo, la citada opinión administrativa es insuficiente si no existe una consecuencia jurídica en caso de no contar con ella, máxime que en la práctica esa dictaminación es posterior a la suscripción de tales acuerdos, pues tampoco la ley de tratados es clara respecto al momento de solicitar la referida anuencia, la cual constituye un mero aviso de suscripción.

En otras palabras, la ley debe establecer que serán nulos los acuerdos interinstitucionales que no se inscriban ante la SRE, además de que debe prever que su dictamen es obligatorio para las dependencias y organismos de la administración pública; y que sea necesario contar con él con anterioridad a la suscripción de tales convenios administrativos, pues de no ser así la ley de tratados no tiene eficacia práctica.

3.4. BREVE ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA MEXICANA

Un examen, aunque sea superficial, de la colección "Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México", muestra:

- Que una gran cantidad de pactos internacionales suscritos por los mencionados Estados no han sido sometidos a la aprobación del Senado de la República;

- Que dichos instrumentos, aunque no sea sino por el hecho de estar incluidos en las mencionadas colecciones oficiales, son considerados como válidos y, consecuentemente, obligatorios;
- Que no ha habido ni política fija, ni criterio determinado, para precisar qué instrumentos internacionales requieren la aprobación del Senado de la República, prevista en la Constitución Federal,⁸⁴ y cuáles no, llegándose frecuentemente a aplicar distinto criterio a pactos que versan sobre idéntica materia; y
- Que no hay siquiera uniformidad en la nomenclatura aplicada.⁸⁵

La práctica mexicana revela que aunque existen ciertos trazos de uniformidad, son innumerables los acuerdos internacionales en los que se utilizan distintas denominaciones a pesar de que se refieran a la misma materia. Por ejemplo, México ha suscrito convenciones comerciales con Canadá, Bulgaria, Checoslovaquia, India y la desaparecida Unión Soviética; acuerdos comerciales con Bélgica, Estados Unidos, Francia, Gabón y Suiza; y tratados comerciales con Costa Rica, El Salvador, Grecia, Israel y la República Dominicana.⁸⁶

Otros ejemplos, que pueden citarse son los convenios de extradición celebrados por México con Bélgica, Estados Unidos y Guatemala; y los tratados de extradición suscritos con Colombia, España, Estados Unidos, Reino Unido y Holanda.⁸⁷

La Constitución Mexicana es rígida y escrita, por lo tanto, la práctica del Ejecutivo llevada a cabo desde principios del siglo XIX de enviar o no, con facultad de decisión unilateral, a la Cámara de Senadores o al Congreso, los instrumentos internacionales celebrados por México para su aprobación, es totalmente irregular.

⁸⁴ Dicho criterio debe de contenerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más no en lineamientos administrativos, como lo son los de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o menos aún en una ley secundaria como la ley de tratados.

⁸⁵ Ernesto Rojas y Benavides. *Op. Cit.*, p. 31.

⁸⁶ Loreta Ortiz. *Op. Cit.*, p. 46.

⁸⁷ *Idem.*

La práctica reiterada del Ejecutivo y la renuncia del Senado a su facultad exclusiva de aprobar los instrumentos internacionales, a través de la aprobación de la ley de tratados, sólo pueden constituir una base para intentar una iniciativa para modificar la Constitución en los términos del artículo 135 de la misma.⁸⁸

Es importante mencionar que con anterioridad a la expedición de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada el dos de enero de mil novecientos noventa y dos en el Diario Oficial de la Federación, la suscripción de los acuerdos ejecutivos o administrativos era amplia y no representaba obstáculo su falta de regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en una legislación secundaria para que los Ejecutivos suscribieran convenios internacionales con diferentes Estados.

La emisión de la citada ley de tratados únicamente intenta legitimar las prácticas viciosas en política exterior, con la suscripción de los llamados acuerdos interinstitucionales, sin embargo, aquel ordenamiento legal no justifica la nulificación del control parlamentario del Senado de la República en materia de aprobación de tratados internacionales.

Es evidente que con la regulación de los acuerdos interinstitucionales en una legislación secundaria, se crea una diplomacia a modo de los Ejecutivos, tanto Federal, Estatal y Municipal, pues de manera cómoda pueden suscribir cualquier compromiso so pretexto de que es en el ámbito de su competencia, sin que exista control alguno, dado que en primer lugar no existe una aprobación senatorial, además de que el dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores es una mera formalidad, que no trae consigo consecuencia jurídica alguna si carece de él.

Es preocupante que a través de los acuerdos interinstitucionales se pretenda sustituir la suscripción de tratados internacionales por aquellos instrumentos que en la realidad internacional tienen el mismo efecto y las mismas implicaciones; pero es mecanismo simplificado de adquirir compromisos que no

⁸⁸ Carlos Bernal. *Op. Cit.*, p. 50.

tienen control alguno, peor aún que ni siquiera existe la obligación de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal de difundirlos en el Diario Oficial de la Federación o en las gacetas gubernamentales locales.

En esa tesitura, podría pensarse que es irrelevante la ausencia de la obligación de los suscriptores de los acuerdos interinstitucionales de publicarlos en un periódico oficial, empero, esa omisión se traduce en la opacidad y en la falta de transparencia de las negociaciones que llevan a cabos las agencias gubernamentales, pues ni siquiera se sabe con precisión el número efectivo de aquellos instrumentos internacionales.

3.4.1. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se ha suscitado un gran debate en la tribuna del Senado de la República, por la celebración de acuerdos internacionales entre la Procuraduría General de la República y su homóloga norteamericana, principalmente; ya que otros acuerdos similares se han suscrito con otras dependencias extranjeras, como por ejemplo el Buró Federal de Investigaciones y la Agencia Federal Contra el Narcotráfico (DEA, por sus siglas en idioma inglés). En los informes que se enviaron a esa representación parlamentaria, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se decía que ignoraba cuáles acuerdos interinstitucionales había firmado la PGR.⁸⁹

La Procuraduría General de la República funda alguna de sus acciones en la existencia de esos acuerdos administrativos. Se realiza y se extiende una suerte de diplomacia interinstitucional. El Procurador norteamericano invita al fiscal mexicano y al final del encuentro firman un acuerdo.

⁸⁹ Diario de Debates del Senado de la República del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y uno, p. 17.

Así, la PGR ha celebrado acuerdos internacionales, con su equivalente del gobierno estadounidense con la agencia correspondiente en materia de persecución, de combate al narcotráfico, con la Agencia Federal Contra el Narcotráfico, (DEA, por sus siglas en inglés) y por medio de dichos acuerdos se establecieron compromisos firmados, suscritos por esas dependencias, pero que tienen un alcance sumamente amplio. Como por ejemplo se puede mencionar la autorización para sobrevolar el territorio nacional, a través del “Convenio Relativo al Suministro de Apoyo por los Estados Unidos de un Sistema Fotográfico Aéreo Multiespectral, Capaz de Detectar el Cultivo de Amapola”.

En esa inteligencia, lo que realmente distingue a los acuerdos interinstitucionales de los tratados internacionales es únicamente el procedimiento para su celebración; fuera de ella los dos se encuentran sujetos a las mismas reglas y tienen un idéntico carácter jurídico. Los acuerdos interinstitucionales se concretan de manera sencilla, son definidos por la sola firma y son concluidos al margen de las disposiciones constitucionales.

La PGR ha celebrado decenas de acuerdos internacionales con sus homólogas extranjeras, según la publicación de “México: Relación de Tratados en Vigor” (1998), la mencionada dependencia suscribió cincuenta y cuatro acuerdos interinstitucionales, con sus respectivas modificaciones, enmiendas y prórrogas; de los cuales la mayoría de ellos fueron suscritos por su similar norteamericana.

Otro ejemplo, son los compromisos adoptados en relación con la cooperación en materia de técnicas y métodos para la erradicación de cultivos ilícitos, como lo es, entre otros, el “Memorandum de Entendimiento sobre Acción Preventiva para la Erradicación de Cultivos Ilícitos entre el Ministerio de Justicia de la República de Colombia y la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos”, que a la letra dice, en su artículo segundo:

“SEGUNDO. *Los rubros específicos de cooperación en esta materia comprenden en forma no limitativa, los siguientes:*

- A) Investigación agrícola para determinar la vocación de suelos.*
- B) Investigación sobre la eficacia de los herbicidas y sus efectos ecológicos colaterales.*
- C) Intercambio de experiencias sobre las técnicas empleadas en la siembra de cultivos ilícitos, así como en sus ciclos agrícolas.*
- D) Intercambio de información respecto de los factores y condiciones que inciden en la producción de estupefacientes y psicotrópicos.*
- E) Transferencia de experiencias en materia de métodos y recursos para la erradicación de cultivos ilícitos.*
- F) Intercambio de información sobre metodología de detección, reconocimiento, eliminación y verificación.*
- G) Intercambio de experiencias y resultados obtenidos con los equipos utilizados para fumigación.”⁹⁰*

Asimismo, la Procuraduría General de la República, a través de estos instrumentos jurídicos internacionales, ha adquirido compromisos para el Estado Mexicano en materia de compartimiento de bienes decomisados, tal es el caso del Acuerdo entre los Estados Unidos de Norteamérica y los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la Ciudad de México el veintitrés de febrero de mil novecientos ochenta y nueve; mediante este acuerdo interinstitucional se faculta a

⁹⁰ Firmado en San Antonio, Texas, Estados Unidos de América, el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, por el Señor Fernando Carrillo Flores, Ministro de Justicia de la República de Colombia y el Lic. Ignacio Morales Lechuga, Procurador General de la República de los Estados Unidos Mexicanos.

la PGR a la transferencia y compartimiento de los bienes decomisados o el producto de su venta a los Estados Unidos de América, mismo que se refuerza con el “Memorandum de Entendimiento que Celebran la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos, el Departamento de Justicia y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América en Materia de Combate al Narcotráfico”.

En todos los acuerdos internacionales suscritos por la Procuraduría General de la República con sus homólogas extranjeras, no sólo comprometen a la dependencia y no solamente involucran al Ejecutivo Federal, sino al Estado Mexicano en su conjunto, ejemplo más de ello resulta ser el “Memorándum de Entendimiento entre la Administración Federal Antidrogas, el Buró Federal de Investigaciones y el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos de América, y la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional para el combate a las Drogas de los Estados Unidos Mexicanos para Establecer y Apoyar Fuerzas Bilaterales de Trabajo”.

La celebración de un acuerdo interinstitucional, y en especial por la Procuraduría General de la República, pasa por alto la aprobación parlamentaria o legislativa, que en nuestro país, es la aprobación del Senado de la República. Este tipo de acuerdos no sólo son suscritos por dependencias y entidades de la administración pública federal, sino incluso por dependencias y organismos descentralizados de las administraciones públicas estatales y municipales. Lo que hace más preocupante aún los efectos que esto ocasionaría en caso de incumplimiento de alguno de estos acuerdos, ya que se caería en responsabilidad internacional, pero dicha responsabilidad no sólo involucra a la dependencia u organismo estatal o municipal, sino a toda la Federación en su conjunto, es decir, el Estado Mexicano es responsable ante la Comunidad Internacional.

Los acuerdos internacionales son en realidad tratados internacionales que celebra el Ejecutivo Federal en forma arbitraria y sin la supervisión y aprobación de un cuerpo colegiado como es el Senado de la República; a través de estos

instrumentos jurídicos internacionales, el Estado Mexicano renuncia o cede parte de su soberanía nacional, al permitir la intervención y acciones policíacas e indagatorias de autoridades extranjeras en territorio mexicano, bajo el pretexto de la cooperación internacional y lucha contra la delincuencia organizada e internacionalización del delito. Prueba de esta afirmación lo constituye la creación, en nuestro país, del “Acuerdo de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos así como técnicos especializados”.⁹¹

En tales términos, es evidente que en materia de seguridad nacional y de temas que involucran la soberanía del país, debe establecerse una restricción en la suscripción de los acuerdos interinstitucionales, en razón de que al no existir reglas claras en relación con las materias en las cuáles se pueden celebrar, las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo abusan de ese vacío legal, evadiendo el contrapeso parlamentario que corresponde al Senado de la República, no sólo adquiriendo compromisos de menor importancia, como lo serían en materia de tecnología o de promoción turística de las entidades federativas, sino en temas de seguridad nacional que lastiman la soberanía de la nación.

3.4.2. LA LEY SOBRE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA

Merece señalar de manera especial que con motivo de la iniciativa de ley presentada el veintiséis de abril de dos mil uno en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la legisladora María del Carmen Ramírez García, a nombre

⁹¹ Dicho Acuerdo fue suscrito por los entonces Secretario de Gobernación, Lic. Fernando Gutiérrez Barrios, el Secretario de Relaciones Exteriores, Lic. Fernando Solana, y el Procurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga, el dos de julio de mil novecientos noventa y dos, y publicado el día siguiente, en el Diario Oficial de la Federación.

del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, propuso la “Ley para la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior”.

La referida iniciativa fue discutida ampliamente en las Cámaras del Congreso de la Unión, dando como resultado la expedición de la “Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica”, publicada el dos de septiembre de dos mil cuatro en el Diario Oficial de la Federación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada.

En la citada legislación destaca la facultad del Senado de la República para requerir información a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los directores de organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación y cooperación económica.⁹²

Cabe destacar que el mencionado ordenamiento establece un procedimiento de información sobre la celebración de tratados internacionales en materia comercial, en especial, regula los informes que podrá solicitar el Senado de la República a las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal que intervengan en la negociación y suscripción de un tratado comercial.⁹³

Además, se prevén los requisitos y documentos que debe anexar el Ejecutivo de la Unión con el objeto de someter a la aprobación del Senado algún tratado en las materias en comento, así como el trámite interno que deberá desahogar aquel órgano legislativo y la participación de los poderes de las

⁹² Artículo 1° de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

⁹³ Artículo 5° al 8° del mismo ordenamiento legal.

entidades federativas y de las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales, en los foros de consulta que se instruyan para tales efectos.⁹⁴

La expedición de la referida ley de tratados en materia comercial es un avance de control parlamentario a la política exterior desenvuelta por el Ejecutivo Federal; sin embargo, ese intento de fiscalización se constriñe en primer lugar a materias específicas como son comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación y cooperación económica, dejando fuera de control las demás materias.

También debe decirse que el citado control legislativo es limitado a los tratados internacionales, excluyendo a los acuerdos interinstitucionales, es decir, se da por hecho la constitucionalidad de aquellos instrumentos internacionales, sin hacer alguna aportación en cuanto a la fiscalización de estos últimos.

En otras palabras, no obstante que la emisión de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica se traduce en un avance de control legislativo en la celebración de instrumentos internacionales, también lo es que ese ordenamiento legal es limitado a materias específicas (comercial), y hace a un lado la regulación de los acuerdos interinstitucionales.

Es decir, a pesar de que la intención del legislador federal, con la expedición de la referida legislación, es acotar las facultades del Ejecutivo de la Unión en materia de celebración de tratados internacionales en materia comercial, fortaleciendo las atribuciones del Senado de la República en cuestiones de fiscalización en la suscripción de aquellos instrumentos internacionales, lo cierto es que no se previó algún mecanismo para controlar o limitar la celebración y registro de los acuerdos interinstitucionales, ni siquiera en cuestiones de comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación y cooperación económica.

⁹⁴ Artículos 9º y 11 de la legislación en cita.

3.4.3. PRINCIPALES INICIATIVAS DE LEY ENCAMINADAS A LA EXPEDICIÓN DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TRATADOS

Una de las principales iniciativas de ley fue presentada por las Senadoras Adriana González Carrillo y Rosalinda López Hernández, de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente. En ella se destaca la opacidad y falta de transparencia de la suscripción de los acuerdos interinstitucionales celebrados por las diversas dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatales y municipales.⁹⁵

En tal sentido, las mencionadas legisladoras proponen reformar la fracción IV y adicionar una nueva fracción V al artículo 3º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, a efecto de incorporar y señalar explícitamente como materia de publicación en aquellos periódicos oficiales, las candidaturas de ciudadanos mexicanos que se presenten para ocupar cargos en agencias y organizaciones internacionales, los informes que el Gobierno Federal presente ante ellas y las votaciones que se susciten en el marco de las mismas. La publicitación en comento tiene por objeto tener mayor claridad en la orientación estratégica de la política exterior, posibilitando con mayor fluidez la coordinación entre la posición del Ejecutivo y del Legislativo en la materia.

La iniciativa en comento propone específicamente adicionar un párrafo tercero al artículo 4º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, con el texto siguiente:

“Artículo 4º. ...

Los acuerdos interinstitucionales celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones

⁹⁵ Gaceta del Senado de la República del jueves trece de diciembre de dos mil siete.

internacionales, deberán ser notificados al Senado de la República y publicados en el Diario Oficial de la Federación.”

También la mencionada iniciativa propone reformar y adicionar las fracciones IV y V del artículo 3º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 3º. *Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:*

...

IV. *Los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, las candidaturas de ciudadanos mexicanos que se presenten para ocupar cargos en agencias y organismos internacionales, así como las votaciones que se susciten en el marco de los mismos:*

V. *Los acuerdos interinstitucionales 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; así como los informes que se presentan a los organismos internacionales...”*

La propuesta legislativa analizada se encuentra actualmente en las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores para el dictamen relativo, sin que se tenga noticia hasta el momento en relación con su posible aprobación.

Por su parte, el Senador Carlos Jiménez Macías, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una diversa iniciativa de ley, en la que señala que los acuerdos interinstitucionales son útiles e indispensable desde el punto de vista administrativo y convenientes desde el punto de vista

internacional. Útiles en lo administrativo, porque permiten cierta operatividad en nuestro derecho interno para el mejor ejercicio de las funciones que han sido asignadas a las dependencias del Ejecutivo Federal y de los órdenes de gobierno restantes. También resultan indispensables en lo administrativo, porque las dependencias y organismos descentralizados federales, estatales y municipales, requieren de instrumentos capaces que les permitan reflejar e incluir temas del más alto nivel en su agenda política, en un marco de cooperación internacional con sus homólogos o con otras instituciones interesadas para la realización conjunta de proyectos benéficos para nuestro país.⁹⁶

La misma iniciativa puntualiza que los acuerdos interinstitucionales son convenientes en lo internacional, porque son favorables para la ágil consecución de acuerdos con otras instituciones del exterior, sin que medien los procedimientos de la celebración de los tratados internacionales, dada la creciente velocidad en que ocurren las relaciones y transacciones internacionales, particularmente las del tipo económico y comercial.

No obstante la practicidad que destaca la propuesta legislativa, reconoce que los acuerdos interinstitucionales resultan inconstitucionales, por lo que se busca incorporar esas figuras jurídicas a la Constitución General de la República, al tiempo que es imprescindible acotar sus alcances a aquellas materias que puedan poner en riesgo la soberanía o seguridad de los mexicanos; además de que es necesario aumentar la transparencia sobre la suscripción de los mismos, de cuyo proceso de celebración normalmente no conoce la Cámara de Senadores y que debiera conocer por el sólo hecho de tener entre sus principales facultades exclusivas la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.

En conclusión, la propuesta legislativa en comento se enfoca en dotar de mayor fundamento jurídico a los referidos instrumentos internacionales de tipo ejecutivo o administrativo, buscando establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que será facultad exclusiva del Senado de la

⁹⁶ Gaceta del Senado de la República del diecinueve de agosto de dos mil nueve.

República, aprobar los acuerdos interinstitucionales que celebren las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, pero sólo cuando la naturaleza de su contenido esté relacionada con la soberanía o la seguridad nacional del país.

De ahí que la citada propuesta legislativa pone de manifiesto que es necesario reformar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas de los mismos. Tratándose de acuerdos interinstitucionales que celebren las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública de cualquiera de los tres órdenes de gobierno con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, serán de su conocimiento para la aprobación de los mismos, siempre y cuando la naturaleza de su contenido esté relacionada con la soberanía o la seguridad nacional del país.”

Para homologar la legislación secundaria, la misma iniciativa propone reformar el artículo 7º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, destacando el contenido siguiente:

“Artículo 7º. ...

Cuando la naturaleza de los acuerdos interinstitucionales celebrados tenga que ver con la soberanía o seguridad nacional del país, la Secretaría los someterá a la aprobación del Senado. Los acuerdos que, a consideración del Senado, pongan en riesgo la soberanía o seguridad de la nación, carecerán de validez de aplicación.

Los acuerdos interinstitucionales, para ser obligatorios en territorio nacional, deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.”

De igual manera, la anterior iniciativa de ley se encuentra en las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores para el dictamen relativo, sin que se tenga noticia hasta el momento en relación con su posible aprobación.

Las iniciativas de ley en comento son reveladoras de que existe coincidencia en los principales grupos parlamentarios del Senado de la República, en el sentido de la problemática actual que existe con la suscripción de los acuerdos interinstitucionales. No importando la afiliación política (PRI, PAN, PRD, etcétera), existe consenso en cuanto a que actualmente existe un descontrol y anarquía en la celebración de aquellos instrumentos internacionales.

Desde esa óptica, las propuestas legislativas son coincidentes en el punto de que hace mayor transparencia incluso en la mera existencia de los acuerdos interinstitucionales, pues debe destacarse que ni siquiera la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, quien es la encargada del registro relativo, tiene un dato fehaciente en cuanto al número exacto de aquellos convenios internacionales, lo cual es realmente preocupante.

Es acertada la iniciativa que propone una reforma estructural desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no por el simple hecho de ser prácticos y ágiles los acuerdos interinstitucionales, dejan de ser inconstitucionales o actos viciados de la política exterior, sino se necesita de un reconocimiento jurídico-internacional de aquellos instrumentos, desde la ley fundamental que es la Carta Magna.

Además, es interesante el control propuesto en cuanto a la transparencia de los citados acuerdos, toda vez que si son instrumentos jurídicos, por sentido común debe conocerse al menos su contenido como cualquier otro ordenamiento legal, reglamentario o administrativo, lo que sin duda podría atemperarse con su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en las gacetas gubernamentales locales.

Es decir, la ausencia de su publicidad provoca una especie de diplomacia secreta que da pie a abusos por parte de los gobiernos, en virtud de que es un principio elemental de cualquier Estado democrático el hecho de que la opinión pública conozca cualquier negociación o acuerdo con el extranjero, máxime si podría involucrar la soberanía o la seguridad nacional.

En esa inteligencia, es viable proponer el reconocimiento de los acuerdos interinstitucionales en la misma Constitución Federal, así como acotar las materias que abarquen, dando plenas facultades a un órgano legislativo, como lo es el Senado de la República, para que haga un contrapeso en los compromisos internacionales adoptados y fiscalizar esa parte de la política exterior, que sin duda ha ido incrementándose so pretexto de la practicidad en la suscripción de ese tipo de instrumentos internacionales, pues la agilidad en su celebración está encaminada a querer evadir la suscripción de tratados internacionales, escapándose de la aprobación senatorial.

CONCLUSIONES

La Ley sobre la Celebración de Tratados reconoció una práctica cotidiana en las relaciones internacionales como es la suscripción de los acuerdos interinstitucionales, mismos que, conforme al Derecho Internacional Público, celebran por escrito las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Estos acuerdos han surgido y proliferado en todos los países, como una expresión más de la nueva y dinámica realidad que la interdependencia, el mayor intercambio y la cooperación internacional, van determinando.

No obstante lo anterior, en caso de incumplimiento de alguno de estos acuerdos se incurriría en responsabilidad internacional, la cual no sólo involucra a la dependencia u organismo estatal o municipal que suscribió tal compromiso, sino atañe a toda la Federación en su conjunto, es decir, el Estado Mexicano es responsable ante la Comunidad Internacional.

El punto anterior tiene singular relevancia, porque los citados acuerdos interinstitucionales carecen de todo control y son celebrados discrecionalmente por los entes administrativos, al no necesitar la aprobación del Senado de la República, esto es, no existen mecanismos efectivos de verificación de sus contenidos, situación que se agrava en la medida que no son publicados en el Diario Oficial de la Federación, lo cual se traduce en una diplomacia secreta u obscura que no publicita los compromisos internacionales que adquieren aquellas instituciones en materias tan importantes, como lo es la seguridad nacional.

Las acciones a que se han obligado las dependencias mexicanas involucran conceder privilegios a las instituciones norteamericanas para que puedan incursionar en nuestro territorio, realizando acciones en contra del narcotráfico y del crimen organizado, a cambio de un apoyo económico por parte

de los Estados Unidos de Norteamérica; sin embargo, esas diligencias son a costa de nuestra soberanía con fundamento en compromisos internacionales que no son del conocimiento de la opinión pública.⁹⁷

Si bien las tendencias internacionales dan lugar a la utilización de los citados acuerdos, éstos deben de tener un control y una regulación más precisa, tanto en el ámbito internacional como en nuestra legislación, ya que no se especifican las materias de éstos, dado que de manera escueta dice que se limitarán a la competencia de la dependencia u organismo descentralizado, cayendo en la ambigüedad; pues es necesario precisar qué materias no se deben tocar con estos acuerdos porque sean propias de los tratados.

Es importante recordar que la recomposición de las mayorías parlamentarias en el Congreso de la Unión, sobre todo en el Senado de la República, dificulta la aprobación de tratados internacionales como lo ordena la Constitución General de la República, lo que sin duda propicia que las instituciones administrativas opten por celebrar acuerdos interinstitucionales en sustitución a los tratados, debido a que, se insiste, su celebración es compleja, además de que al existir diversidad partidaria en ese órgano legislativo en donde el partido en el poder no goza de mayoría, se favorece la suscripción de acuerdos simplificados, pues basta únicamente con informar la intención de celebrarlo a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que se formalicen; sin embargo, ni siquiera existe algún tipo de invalidez si éstos no cuentan con el dictamen favorable de esa dependencia federal, pues su intervención se constriñe a una simple opinión para las partes que no las obliga.

Por tal motivo, a través de dichos acuerdos interinstitucionales se establece un abuso y descontrol por parte del Poder Ejecutivo, pues se evade la revisión de

⁹⁷ En el periódico *La Jornada* del ocho de noviembre de dos mil nueve, se hizo alusión a más de mil cuatrocientos agentes del gobierno estadounidense que operan en México, siendo los Consulados sus principales bases. Dichos agentes pertenecen a la DEA y a la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés).

estos convenios por parte del Senado de la República, tampoco son publicados en el Diario Oficial de la Federación y constituyen un compromiso internacional para México, como Estado federal y no sólo para las dependencias u organismos descentralizados que los hayan suscrito.

No debe desconocerse que los acuerdos interinstitucionales constituyen instrumentos importantes de la política exterior, pues a través de ellos se relacionan las dependencias y organismos federales y estatales con sus homologas extranjeras, incluso con organismos internacionales. En ese sentido, aquellos convenios fueron resultado de la inoperatividad de la revisión de los tratados que deben ser analizados por la Cámara de Senadores.

Es decir, frente al complejo procedimiento de celebración de tratados en México aparecieron los acuerdos interinstitucionales, dada su agilidad de celebración al no tener que pasar por la burocracia legislativa, en materias que no afectan directamente al ámbito nacional como son la cooperación institucional en materia de tecnología, radio y televisión, asuntos culturales, enseñanza técnica, asistencia médica, turismo, entre otras.

En otras palabras, el mismo procedimiento de tratados, sumado a la diversidad de partidos políticos en la composición parlamentaria del Senado de la República, impiden que la política exterior sea dinámica y fluida, por lo que los acuerdos interinstitucionales al no contar con ese requisito de aprobación legislativa, son una alternativa de desarrollo de las relaciones internacionales de las dependencias y organismos gubernamentales, así como de las entidades federativas.

Sin embargo, deben establecerse excepciones a la celebración de los acuerdos interinstitucionales tratándose de materias que involucren la seguridad nacional y afecten la soberanía, pues esos temas fundamentales necesitan un contrapeso, máxime si éstos ni siquiera se publican.

En conclusión, en el caso de las materias de seguridad nacional, utilización de las fuerzas armadas y cualquiera que afecte la soberanía del país, debe impedirse la celebración de acuerdos interinstitucionales, con el objeto de que el Poder Legislativo ejerza su contrapeso sobre el Ejecutivo, pues de lo contrario, quedaría a la libre discreción de este último adquirir compromisos para México, de manera absoluta y sin ningún control.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia de Estudios Fiscales de Contaduría Pública, A.C. *Tratados para evitar la doble imposición*, Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1998.
- Albaladejo Campoy, Miguel A. *Proyecto de ley de elaboración de tratados internacionales*, Ed. Instituto de Prospectiva, Madrid, España, 1980.
- Arellano García, Carlos. *Derecho internacional público, Volumen I*, Ed. Porrúa, México, 1983.
- Becerra Ramírez, Manuel. *Derecho internacional público*, Ed. McGraw-Hill y UNAM, México, 1997.
- Bettinger Barrios, Herbert. *Estudio práctico sobre los convenios impositivos para evitar la doble tributación*, Ed. ISEF, México, 1998.
- Cabrera Beck, Carlos G. *El nuevo federalismo internacional*, Ed. Porrúa y Universidad Anáhuac, México, 2004.
- Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho constitucional*, Ed. Harla. Colección Textos Jurídicos, 1ª ed., México, 1992.
- Carpizo MacGregor, Jorge. *La constitución mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- Carpizo MacGregor, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho constitucional*, Ed. UNAM, México, 1991.

- Colectivo. *Jurídica (Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana)*, No. 12, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 1980.
- Colectivo. *Temas selectos del nuevo derecho internacional*. Ed. UNAM, 1ª ed., México, 1994.
- Colectivo. *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, Escritos Jurídicos, Ed. UNAM, México, 1995.
- Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. *Diplomacia parlamentaria, Tomo I. Informe de actividades de noviembre de 1991 al mes de abril de 1992*, Ed. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1ª ed., México, 1992.
- Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos, según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.
- Contreras Vaca, Francisco José. *El Derecho internacional privado (Parte general)*. Ed. Harla, 2ª ed., México, 1996.
- Contreras Vaca, Francisco José. *Derecho internacional privado (parte especial)*, Ed. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1ª ed., México, 1998.
- Cuadra, Héctor. *Reflexiones sobre ética y política internacional*. Ed. Universidad Iberoamericana, 1ª ed., México, 2008.
- Dávila Pérez, María del Consuelo et al. *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.

- Dávila Pérez, María del Consuelo et al. *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, 46ª ed., México, 1994.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso. *Temas selectos de derecho internacional*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie H: Estudios de Derecho Internacional Público, Núm. 12, México, 1994.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Introducción al derecho mexicano*, Ed. UNAM, 2ª ed., México, 1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, Ed. Porrúa y UNAM, México, 2005.
- Malpica de Lamadrid, Luis. *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano. La apertura del modelo de desarrollo en México*, Ed. Noriega, 1ª reimpresión, México, 2002.
- Ortíz Ahlf, Loretta. *El Derecho internacional público*, Ed. Harla, México, 1997.
- Ortíz Ahlf, Loretta et al. *Ensayos en torno a una propuesta de reforma constitucional en materia de política exterior y derechos humanos*, Ed. Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2004.
- Palacios Treviño, Jorge. *Tratados: Legislación y práctica en México*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1983.
- Pereznieto Castro, Leonel. *Derecho internacional privado (Parte General)*, Ed. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 6ª ed., México, 1997.
- Rabasa, Oscar. *El Derecho angloamericano*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1982.

- Rojas y Benavides, Ernesto. *El convenio ejecutivo internacional*. Escuela Libre de Derecho. Tesis Profesional, México, 1958.
- Seara Vázquez, Modesto. *Derecho internacional público*, Ed. Porrúa, 16ª ed., México, 1997.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. *México: Relación de tratados en vigor*. Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997.
- Secretaría de Relaciones Exteriores y Senado de la República. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, Tomo I, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores y Senado de la República, 1ª ed., México, 1972.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la celebración de tratados*, Ed. SRE, México, 1999.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo. Tomo I*, Ed. Porrúa, 9ª ed., México, 1979.
- Sorensen, Max. *Manual de Derecho internacional público*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, México, 1994.
- Sepúlveda, César. *Curso de derecho internacional*, Ed. Porrúa, México, 1973.
- Székely, Alberto. *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público. Tomo I*, Ed. UNAM, México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, 29ª ed., México, 1995.

- Tunkin, G.I. *El derecho y la fuerza en el sistema internacional*, Ed. UNAM I.I.J. Serie H. Estudios de Derecho Internacional Público. Núm. 15, México, 1989.
- Valdés, Raúl y Enrique Loaeza Tovar. *Terminología usual en las relaciones internacionales. III. Derecho diplomático y tratados*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993.
- Vallarta Marrón, José Luis. *Derecho internacional público*, Ed. Porrúa, 1ª reimpresión, México, 2009.
- Walss Auriolles, Rodolfo. *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, Ed. Porrúa. 2ª ed., México, 2006.

HEMEROGRAFÍA

1. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

- a) Del 6 de diciembre de 1991.
- b) Del 10 de diciembre de 1991.
- c) Del 16 de diciembre de 1991.
- d) Del 17 de diciembre de 1991.

2. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

- a) Del 17 de diciembre de 1991.
- b) Del 19 de diciembre de 1991.
- c) Del 20 de diciembre de 1991.

3. Gaceta del Senado de la República.

- a) Del 3 de septiembre de 1998.
- b) Del 31 de julio de 2007.
- c) Del 13 de diciembre de 2007.
- d) Del 19 de agosto de 2009.

4. Diario Oficial de la Federación.

- a) Del 2 de enero de 1992.
- b) Del 12 de febrero de 2007.

5. Periódicos.

- a) La Jornada del 8 de noviembre de 2009.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Código de Comercio.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
6. Ley sobre la Celebración de Tratados.
7. Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.
8. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
9. Ley de Comercio Exterior.
10. Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional.
11. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.
12. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.
13. Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FUENTES ELECTRÓNICAS

PÁGINAS CONSULTADAS:

www.sre.gob.mx

www.senado.gob.mx

www.camaradediputados.gob.mx

www.gobernacion.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.cjf.gob.mx

www.pgr.gob.mx

www.presidencia.gob.mx