



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL Y
COMERCIO EXTERIOR**

**NOMBRE DE LA INVESTIGACION:
PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y
ALCANCE DE LOS ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS
POR EL ESTADO MEXICANO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:**

RICARDO NAVA FLORES

**ASESOR:
PROF. ANTONIO REYES CORTÉS**

MÉXICO, BOSQUES DE ARAGÓN OCTUBRE 18, 2013



FES Aragón



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.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y ALCANCE DE LOS ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1.

LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS REGIDOS POR EL DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO.

1.1 Tratados Internacionales.....	1
1.2 Lugar que ocupan los Tratados Internacionales dentro del Sistema de Derecho Internacional.....	10
1.3 Historia y Naturaleza de los Tratados Internacionales.....	16
1.4 Tipos de Tratados Internacionales.....	21
1.5 Principios Rectores de los Tratados Internacionales.....	24
1.6 Procedimiento de conclusión de los Tratados Internacionales.....	31

CAPÍTULO 2.

ANÁLISIS DE LAS NORMAS JURÍDICAS NACIONALES EN MATERIA DE
ACUERDOS INTERNACIONALES.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	34
2.2 Ordenamientos Jurídicos del Estado Mexicano en Materia de Celebración de Acuerdos Interinstitucionales.....	43
2.3 Procedimiento Nacional de Conclusión de los Acuerdos Interinstitucionales.	55
2.4 La Validez de los Tratados Internacionales y Acuerdos Interinstitucionales en México.....	60

CAPÍTULO 3.

ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL ESTADO MEXICANO.

3.1 Acuerdos Interinstitucionales.....	62
3.2 Naturaleza Jurídica e Historia en México de los Acuerdos Interinstitucionales.	68
3.3 Etapas de Operación para la celebración de Acuerdos Interinstitucionales.	70
3.4 Alcance de Aplicabilidad y Rango de Acción dentro del Estado Mexicano de los Acuerdos Interinstitucionales.....	82
3.5 Tipos de Acuerdos Interinstitucionales Aprobados en México.....	85
3.6 Secretaría de Relaciones Exteriores.....	88
3.7 Secretaría de Economía.....	92

CAPÍTULO 4.

CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS POR EL GOBIERNO MEXICANO.

4.1 Ley Sobre la Celebración de Tratados de 1992.....	94
4.2 Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, enfocada a los Acuerdos Interinstitucionales.....	97
4.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	100
4.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	103
4.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.....	105

4.5 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y los Acuerdos Interinstitucionales de 1969..... 108

4.6 Importancia del Cumplimiento de los Acuerdos Interinstitucionales Celebrados por México..... 112

ANEXO (MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO).

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

En la actualidad existe una deficiencia en la redacción de los diferentes ordenamientos jurídicos en materia de celebración de Tratados Internacionales y Acuerdos Interinstitucionales vigentes dentro del Estado Mexicano, y como consecuencia de ello se deja abierta la posibilidad de incumplir las obligaciones contraídas por la suscripción de instrumentos de carácter internacional.

De ahí que el presente trabajo de investigación, es un análisis del procedimiento en todas las fases de celebración de Convenios Internacionales, pero sobre todo del estudio específico de las consecuencias materiales, sociales, administrativas incluso penales por el incumplimiento de los Acuerdos Interinstitucionales, se propone una herramienta óptima, eficaz y precisa para lograr la tan deseada ejecución de los pactos declarados.

Las dificultades para lograr el total cumplimiento de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por las instituciones interesadas tienen varios orígenes. Por una parte, consuetudinariamente la única sanción por incumplimiento de las obligaciones contraídas a través de la firma de un Acuerdo, es la suspensión de las acciones de recíproca cooperación, es decir, únicamente se dejan de realizarse los actos pactados por las Partes no existe como tal una medida de sanción ni mucho menos medidas precautorias, por otra se ha evidenciado en ocasiones la falta de voluntad y la mala fe con que operan los interesados en irrumpir con su palabra de compromiso, simplemente celebran Acuerdos Internacionales para desviar fondos monetarios pertenecientes al Municipio o institución partícipe, o en programas que se tiene conocimiento de poca utilidad; finalmente al no existir una Ley sancionadora las Partes irrumpen con mayor frecuencia el clausulado de los instrumentos por no sentir presión alguna.

Con todo esto, no es posible que en un Estado de Derecho como en el nuestro se den en la actualidad situaciones de incumplimiento intencional de los Acuerdos Interinstitucionales por las Partes, en ésta investigación como se mencionó en líneas precedentes, se propone la incorporación de un capítulo especial relacionado con el cumplimiento de buena fe de los compromisos de los Acuerdos, pero sobre todo de

las sanciones, multas, medidas precautorias e incluso penas en caso de incumplimiento justificado por las Partes a un Acuerdo Interinstitucional.

Dentro de la presente tesis se propone un instrumento que sirva de auxilio a las autoridades competentes para imponer sanciones y sobre todo para crear lineamientos de prevención de incumplimiento, ya que debe de lograrse el último fin de los Acuerdos Interinstitucionales para los cuales fueron creados; por lo tanto, la opción puesta a estudio tiene como finalidad el permitir a las autoridades administrativas e incluso judiciales de tipo federal o local según sea el caso, de poner a su alcance los medios y elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento.

En razón de lo expuesto se considera que las autoridades jurisdiccionales administrativas e incluso penales competentes para imponer las sanciones y medidas precautorias, deben de contar con ordenamientos legales en la materia, para con ellos subsanar tan indeseable supuesto de incumplimiento.

En el primer capítulo se habla del tratamiento otorgado por el legislador Mexicano y disposiciones jurídicas extranjeras a las dos categorías de instrumentos internacionales, se inicia con analizar a los Tratados Internacionales, su lugar jerárquico dentro del Derecho Internacional con objeto de saber la importancia de éstos, su historia, diferentes tipos de Tratados aceptados por las Naciones, principios rectores y el procedimiento de conclusión dentro de México de los Tratados, comenzamos con estudiar a la especie principal debido a que las reglas y estatutos de los Acuerdos Interinstitucionales se basan en aquellas, además que aquellos son el punto de partida y de referencia de la investigación al ser el género y los segundos la especie.

El segundo capítulo es un estudio profundo de los estatutos jurídicos nacionales en materia de Acuerdos Interinstitucionales, se sigue la teoría de la jerarquía de las normas establecida por la doctrina y contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al tercer capítulo, este versa acerca del significado establecido a la categoría de instrumento supra nacional establecido por el Derecho Internacional Público y adoptado por el Gobierno Mexicano, a saber los Acuerdos Interinstitucionales, se estudia su historia y práctica dentro del País así como las

distintas etapas y fases de operación, se analiza su campo de aplicación y se hace una diferenciación entre las dos categorías de Convenios Internacionales para distinguir entre una y otra, se incluye un punto especial a la Cancillería Mexicana debido a su inmersión dentro del tema lo mismo que con la Secretaría de Economía.

Finalmente en el cuarto capítulo se trata ampliamente los postulados para hacer cumplir de buena fe los compromisos alcanzados por la suscripción de un Acuerdo Interinstitucional, se hace la proposición de incursión a las Leyes Mexicanas de capítulos referentes al supuesto de incumplimiento así como a la imposición de multas y sanciones por dicha situación.

La metodología empleada para la realización del presente trabajo, consistió principalmente en la aplicación de los conocimientos adquiridos en las aulas universitarias, además de plasmar la experiencias de la práctica diaria en un trabajo de tesis, es decir, expresar en el presente documento las anécdotas laborales adquiridas en la Cancillería y con la observación de la suscripción de Acuerdos y de los casos de incumplimiento y la inminente falta de leyes en la materia.

CAPÍTULO 1.

LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS REGIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

1.1 TRATADOS INTERNACIONALES.

Al referir un tema tan importante y trascendente como son los Tratados Internacionales, nos debemos trasladar necesariamente a los pasajes más antiguos de la historia misma, por considerar el supuesto de semejantes cambios manifestados de la mano, en una estrecha relación además de ir evolucionando por igual proporción al ser humano, esto debido al entendido que dichos Tratados debieron ser celebrados desde las épocas más arcaicas y primitivas de la humanidad, con finalidades primeramente de supervivencia y posteriormente con fines sociales, militares, de cooperación, económicos y con otros tantos como necesidades existentes en aquellos momentos.

A los Tratados Internacionales se les ha denominado desde sus orígenes de muy diversas formas o acepciones, llamados como Convenios, Acuerdos, Pactos, Tratos, y otras más contemporáneas como Convenciones o la típica y clásica conceptualización de Tratados Internacionales; las primeras acepciones entendidas en sistemas jurídicos primitivos y no desarrollados jurídicamente hablando, ya que en aquellos tiempos no se tenía delimitado por declaración de voluntades de Estados Independientes los límites de las Naciones, es decir, no existían reglas formales para delimitar los territorios como ahora y más aún, no se les denominaba a los conjuntos poblacionales como país sinónimo de Estado Nación, a pesar de que existían uniones de identidad de índole racial, consuetudinaria, religiosa, política entre otras, pero no por ello, no quería decir que dichas comunidades no celebraran Convenios (Tratados Internacionales) con sus homólogos, lógicamente en aquellas épocas no se les denominaba como tal, pero por sus características lo fueron.

Conforme fueron desarrollándose las ideas de la Teoría General del Estado desde Maquiavelo, Aristóteles, Platón, Locke, Rousseau, Montesquieu, Santo Tomás de Aquino entre muchos otros, consecuentemente se fueron adoptando dichos pensamientos a los órganos de gobierno, para dar como resultado la aceptación de

las naciones a modo de entes independientes con población que se identificara y se sintiera parte del mismo, gobierno que administrara y territorio bien delimitado, con ello el otorgamiento a sus grupos poblacionales de derechos y facultades político sociales y la aceptación entre sí de todas las naciones, para crear los antecedentes de la comunidad de Estados Independientes.

Con el nacimiento y la aceptación de los Estados Nación, fueron creándose más reglas para la celebración de dichos Tratados Internacionales entre ellos, desde las convencionales sin contemplar tantas formalidades, hasta llegar a las reglas escritas y aún más a las consuetudinarias; a lo largo de la historia de los Tratados se tiene registro de muy pocos que hayan aparecido con los requisitos y elementos de forma y fondo como en la actualidad se requiere y se originan.

Desde el siglo XX hasta hoy, las reglas que se aceptan en el derecho internacional en sus más amplios campos de competencia como celebración de convenios internacionales, definición y atribuciones de instituciones internacionales, derecho de los tratados, Estados soberanos, territorio de los mismos, inmunidades y privilegios de los países, cooperación internacional, resolución de conflictos internacionales, entre muchos más temas; son las convencionales, es decir, las que resultan y son consecuencia de la celebración de Tratados entre las naciones.

Por Tratado Internacional de acuerdo con la Ley sobre la Celebración de Tratados¹, “se entiende 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”.

¹ Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de Enero de 1992.

Del párrafo anterior podemos resaltar primeramente que dicho concepto fue realizado por el legislador mexicano sólo para su propio país lógicamente, por lo tanto, la noción será aplicable y aceptada sólo en México, posteriormente se nota que sigue las bases, ideas, principios y postulados que son aceptados actualmente por la Comunidad Internacional referente a las reglas postuladas por el Derecho de los Países, dado lo anterior nuestra nación crea a través del poder legislativo federal una definición que acata los lineamientos del Derecho Internacional adoptados en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados²; ratificada ésta por la mayoría de los Estados incluido el nuestro; es decir, formula su propia definición siguiendo las bases ya establecidas en dicha Convención.

Se menciona tanto en la legislación nacional como en el ordenamiento multilateral signado en Viena, como requisito existencial de todo Tratado que debe ser suscrito por escrito, con esto anterior nos queda bastante claro que para que tenga el carácter de Tratado Internacional un proyecto de instrumento internacional debe satisfacer éste primer y claro elemento, de tal manera que si carece de dicha forma consecuentemente sufrirá de nulidad. Por lo que resta de la redacción de ambas definiciones, se establecen las formalidades que deben proseguir una vez signado el Tratado como ser aprobado por el Senado y ser ley suprema de la Unión en el caso de la Nación Mexicana y se encuentra algo homólogo en dicha Convención para los países que se adhieran a la misma.

Por su parte Max Sorensen³ los define como, “tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional”

De ésta definición precedente encontramos que la conceptualización de los Tratados se sitúa como cualquier acuerdo internacional categóricamente realizado entre Estados, anteriormente ya hemos expresado la enorme amplitud del campo de incumbencia en las diferentes materias competentes de los mismos, lo cual nos arroja como interrogante la extensión en específico de éstos y si los Tratados pudiesen ir más allá del objeto de su nacimiento, se puede pensar con esto y llegar a

² Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.

³ SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, página 155.

la confusión y creer que toda declaración unilateral de la voluntad sería un tratado, o de una expresión tácita resultase lo mismo, por esto estimamos útil la necesidad de determinar en la forma como se va a celebrar y como va a constar dicho tratado es decir, sus elementos de fondo y si es posible de forma, además delimitar los campos a abarcar en cuanto a materia del mismo, para no dar surgimiento a lagunas jurídicas y como consecuencia se llegue a una errónea interpretación, con ésta definición queda al arbitrio del lector su tesis lo cual puede conducir a errores y más aún a falsas apreciaciones de la idea intencional por el autor; en el resto de la redacción de la misma no encontramos mayor problema, toda vez que la voluntad de obligarse se manifiesta por escrito en el requisito indispensable para la creación del Tratado, debe ocurrir el hecho entre dos o más Estados (dada la clasificación de bilateral o multilateral), o personas internacionales las cuales se interpretan como organizaciones y organismos internacionales con las mismas atribuciones de las naciones para celebrar tratados (insistimos en la idea de no delimitar en cuanto a contenido se puede captar el mensaje de manera incorrecta a como lo deseaba el autor); regidos por las normas jurídicas del derecho internacional vigente entre las Naciones signatarias.

Para Rafael de Pina⁴ tratado es el “Acuerdo entre Estados celebrado para ordenar sus relaciones recíprocas en materia cultural, económica, etcétera, o para resolver un conflicto surgido entre ellos, o para prevenirlos”.

Al analizar la definición anterior de Rafael de Pina, primero se señala que es un acuerdo celebrado entre Estados, la única objeción a éstas líneas lo encontramos en el menester de delimitar o conceptualizar específicamente su idea de la acepción de Estado, esto por la situación surgida en algunas naciones seguidoras de la forma de gobierno federal como nuestro país, Estado para algunos ordenamientos jurídicos de carácter interno, significa un elemento del todo llamado federación, por lo tanto estimamos viable la posibilidad de evadir la definición de Estado, se aclare que se habla de Estados soberanos e independientes miembros de la comunidad internacional, con el propósito de no caer en confusiones; el resto de la redacción la apreciamos acertada en cuanto a contenido y contexto, esto debido a la mención del

⁴ DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, trigésima tercera edición, Porrúa, México, 2004, página 155.

término relaciones, lo cual se entiende como sinónimo de obligaciones en un ámbito internacional lo cual abarca las materias para las cuales se fueron pactadas y creadas dichas obligaciones, además de establecer que dichas obligaciones deben ser necesariamente recíprocas, de no serlo así estaríamos en presencia de otra fuente de obligaciones internacional, pero no en la presencia de tratados. En su parte final el autor tocó un punto medular de uno de los principales objetos o fines de los tratados, el cual es la prevención de conflictos ya diplomáticos ya militares, y de ser el caso de estar en presencia de estado de guerra, menciona la hipótesis de dar por terminada el mismo.

Para el Doctor Arellano García⁵ en su libro de Derecho Internacional Privado, "Tratado es una especie del género "acto jurídico" y, por tanto, es una doble o múltiple manifestación de voluntades de sujetos de la comunidad internacional con la intención lícita de crear, modificar, extinguir, transmitir, conservar, aclarar, respetar, constatar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones".

De la descripción del párrafo que antecede del Doctor Arellano, en primer término se halla que es un acto jurídico para lo cual se ha descifrado como aquella manifestación de voluntad a través de un movimiento corporal controlado para crear consecuencias positivas o lícitas de derecho que se quieren generar⁶, siguiendo a la teoría francesa o bipartita de la teoría general de las obligaciones, si bien es cierto que dicha teoría es meramente en materia civil, es correcto y aceptado que ésta se use para la materia internacional, que se apliquen sus bases y lineamientos, en éste caso la persona que va a declarar su consentimiento no será física si no moral o pública (claro que quien expresa esa voluntad será una persona física, como el presidente o el que posea esa calidad con plenos poderes, pero se toma en cuenta que esa persona manifiesta la voluntad de toda la nación que representa). Además contiene para nuestro gusto una noción general y muy clara de las diferentes modalidades de los Tratados en los campos de la ciencia que debe abarcar y sobre todo con qué fines se puede crear o para los objetos para los cuales se crean dichos Tratados, es decir, la definición menciona que éstos pueden hacer nacer dejar de

⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, décimo séptima edición, Porrúa, México, 2008, página 202.

⁶ RICO ÁLVAREZ Fausto y GARZA BANDALA Patricio, Teoría General de las Obligaciones, cuarta edición, Porrúa, México, 2005, página 87.

funcionar las reglas pactadas en los mismos. También se entiende que se aprobará entre Estados miembros de la comunidad internacional, la única objeción encontrada es al no establecerse que dichos tratados deben regularse por el derecho internacional, pero al igual con lo anterior nos surgió la duda de tal vez al mencionarse su celebración entre naciones y con fines, propósitos generales de las mismas, por consecuencia lógica debe ser regulado por dicho campo del derecho y no por los ordenamientos nacionales de los países participantes.

No se debe dejar de lado y apartada a la Carta Magna⁷ por lo que hace a los tratados internacionales, si bien es cierto que en ningún artículo de la misma se les define, sí se establecen las bases de como celebrarlos, de quién o quiénes son los capaces para realizar dicha encomienda, así como de los procedimientos para llevarlos a cabo, además de cómo entrarán en vigor en México y la importancia que tendrán una vez vigentes.

Los tratados tienen su fundamento en la Constitución Política Federal actual en el artículo 89 fracción X, misma que establece como una de las facultades del Presidente de la República dirigir la política exterior de la nación, así como celebrar tratados internacionales, además firmarlos en sus distintas modalidades ya para crear, modificar, extinguir obligaciones entre México y los países o país participante. El artículo 76 fracción I, manifiesta las facultades de la Cámara Alta del poder legislativo de la unión, entre ellas está la de aprobar los tratados internacionales que el titular del poder ejecutivo federal suscriba. Del párrafo anterior comentamos la atribución legítima otorgada al Presidente de la República para celebrar Tratados Internacionales, pero debemos mencionar que no sólo éste está acreditado para dicha función, existen otros servidores públicos de alto rango dentro del Gobierno Mexicano que pueden a través y con los plenos poderes desempeñar la firma de dichos instrumentos y ello regularmente ocurre cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal debido a eventos de igual o mayor trascendencia está imposibilitado para acudir a la reunión diplomática donde se llevará a cabo la firma del mismo, o por casos que la misma Constitución establece como urgentes como pudiesen ser catástrofe natural, invasión al territorio nacional entre otras que su atención y

⁷ MARTÍNEZ MORALES Rafael I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sexta edición, Oxford, México, 2011, página 152.

solución no permite demora. En éstos casos el Presidente faculta a cierta persona de su gabinete y regularmente miembro de alguna representación diplomática para firmar el instrumento en nombre de él, para posteriormente el Presidente lo haga formalmente.

Por último el artículo 133 en todo su contenido establece la denominada teoría de la jerarquía de las normas, en dónde en la cúspide se encuentra la Constitución Federal, por debajo de ésta los tratados internacionales y leyes emanadas del congreso de la unión (leyes federales) y por debajo las leyes locales y por debajo aún los reglamentos y circulares. De las líneas anteriores no se encuentra objeción alguna que mencionar, ya que indudablemente la Constitución Federal de cualquier nación (que sea república y federal) debe ser el ordenamiento de mayor poder y jerarquía, porque de no serlo y darle más valor a preceptos extranjeros o donde intervenga una voluntad de un Estado extranjero se estaría violando el principio de independencia y autodeterminación de los pueblos (países).

Para terminar este primer punto, daremos nuestro propio concepto que creemos es aceptable por contenido y redacción, claro sin considerar que con el mismo se abarcaría y agotaría como tal la conceptualización, más bien es una recopilación de información obtenida a través del estudio en las diferentes instituciones que formaron parte de nuestras vidas, así como de las grandes aportaciones de los docentes y catedráticos que intervinieron de manera positiva para trascender y generar el espíritu de interrogarse las cosas e investigar y profundizar los conocimientos.

Tratado: Es el convenio que se celebra por escrito entre dos o más Estados miembros de la comunidad internacional, así como por organismos internacionales, cuyo objeto es tan variado como las necesidades existentes de los sujetos participantes, es decir, en las materias en las que haya necesidad de un acuerdo para cooperar y que ambas partes se vean beneficiadas y obligadas recíprocamente, válido para concluir conflictos o prevenirlos, el cual es regido por el derecho internacional.

Consideramos necesario establecer que los Tratados deben obligatoriamente realizarse por escrito, ya que al omitir éste requisito encontramos la posibilidad de no cumplir dicho acuerdo, si bien es cierto que existen principios generales en el

derecho y principios que rigen la materia del derecho internacional, éstos operan de buena fe y hay pocos órganos jurisdiccionales supra nacionales que obliguen a cumplir los mismos, de igual forma en la actualidad la forma más común de obligarse recíprocamente entre las naciones es de una manera convencional y formal.

Posteriormente manifestamos que debe ser celebrado entre Estados soberanos independientes, miembros de la comunidad internacional, así como por organismos internacionales. Ya que siguiendo los lineamientos del derecho internacional, son los sujetos con capacidad para celebrar dichos convenios internacionales.

Forzosamente lo mínimo que debe contener una definición es el objeto de los tratados, para saber para qué fueron creados exactamente, su duración, obligaciones mutuas, y campo de aplicabilidad, incluimos en la misma que uno de los principales fines es la prevención de conflictos diplomáticos y más aún los armados, es decir, un ordenamiento jurídico de prevención (derecho de prevención), finalmente incluimos que éste debe ser regido por las bases y lineamientos del derecho internacional, ya que de no ser así no tendría el carácter de Tratado, por no cumplir con los requisitos previamente establecidos y aceptados en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados y de la cual México forma parte.

1.2 LUGAR QUE OCUPAN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DENTRO DEL SISTEMA DE DERECHO INTERNACIONAL.

Hoy en día son varias las fuentes del derecho internacional que son aceptadas de manera general y unánime por parte de los sistemas jurídicos de los países miembros de la comunidad internacional. Entre las que de manera si no uniforme, son las mayormente aceptadas entre las naciones, doctrinarios, legislaciones internas vigentes, son las siguientes:

- a) **Tratados Internacionales.** Convenios celebrados por escrito entre dos o más Estados u organismos internacionales, cuyo objeto es la cooperación recíproca los cuales estarán regidos por el derecho internacional.

- b) **La costumbre internacional.** Para nosotros es la forma más antigua y simple de crear directrices encaminadas a establecer reglas y disposiciones para llegar al orden común. La historia universal ha demostrado que desde el origen de la humanidad, éste se ha visto envuelto en la necesidad de crear estatutos primeramente para sobrevivir, posteriormente para crear una convivencia si no agradable (debido a que las normas en todos su tiempos hasta en la actualidad debiesen seguir el principio rector de la justicia, pero sabemos que no siempre es así) al menos pacífica, con el paso del tiempo se fueron convirtiendo más complejas y severas.

Hoy en día es viable aceptar conductas las cuales por repetirse comúnmente se les ha dado el carácter de normas si no al grado de normas jurídicas las cuales deben atravesar el proceso legislativo, éstas inmediatamente se encuentran por debajo jerárquicamente de aquellas, las cuales son estrictamente cumplidas al grado de hacer acreedor de sanciones a quienes no las acaten. Y entre las naciones no es la excepción, tan así que es la segunda forma de crear obligaciones entre las mismas, las únicas formalidades que necesitan éstas conductas para que sean aceptadas por la comunidad internacional es que sigan los principios de justicia, equidad social,

preservación de la vida y cooperación mutua entre los pueblos, es decir que sean conductas lícitas ya que todo derecho siempre y necesariamente debe ser conforme a lo comúnmente denominado como bueno, habrá ocasiones muy especiales como en casos de guerra en los cuales esas conductas no sean justas del todo pero serán aceptadas por la mayoría de los países.

- c) Los Principios Generales del Derecho. Si bien es cierto que no existe unanimidad entre los doctrinarios en aceptar que la tercer categoría de fuentes del derecho internacional la ocupan los principios generales del derecho, nosotros seguiremos con lo establecido por la Corte Internacional de Justicia⁸ en cuanto a la aplicación de normas, y por consiguiente les da el carácter de fuente, en base con lo establecido por su artículo 38 inciso C.

Por principio general del derecho debe entenderse todo pensamiento apegado a las buenas costumbres, equidad, igualdad, justicia, que emite una sociedad, un pensador, catedrático o persona esto tomado en el derecho interno de una sociedad o de una nación; a nivel internacional se debe mencionar que los principios no son creados por sujetos internacionales como tales en algunas ocasiones, éstos son creados por los países en sus asuntos internos en su derecho interno los cuales serán aceptados por los Estados soberanos que conforman la comunidad internacional, empero en ocasiones ésta clase de fuente de derecho puede ser originada por sujetos internacionales como es el caso de un Estado o de algunos Estados o por organismos y organizaciones internacionales, como en el caso de interpretaciones hechas por el Poder Judicial Federal del Estado Mexicano que lleguen a ser aceptadas por otras Naciones y se le otorgue el carácter de Principio General, dado lo anterior consideramos que éste tipo de fuente puede ser creada por personas físicas o sujetos de derecho internacional.

Se dice que son aquellas directrices o postulados, resultado de la reflexión lógica jurídica, que guían a la realización de los valores jurídicos, principalmente, justicia, seguridad, bien común, equidad, paz y orden.⁹

⁸ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38.

⁹ Arellano García Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, séptima edición, Porrúa, México, 2009, página 101.

Para nosotros es válido situar a los principios generales del derecho como una fuente del derecho internacional, debido a que éstos siguen siempre máximas categorizadas y tomadas por ideas que en muchas y variadas ocasiones suelen ser más justas que los mismos ordenamientos nacionales, es decir, consideramos que utilizarlos de una manera supletoria en la aplicación de la jurisdicción en un país es muy válido ya que de ser así se seguiría con un estricto apego a las ideas de justicia y equidad. En el caso de solución de conflictos estimamos que no se deben utilizar de manera supletoria, más bien al mismo tiempo que las medidas para solucionar los mismos ya que difícilmente éstos serán desproporcionales e injustos.

- d) Decisiones Judiciales. Por resolución judicial debe entenderse toda decisión pronunciada por una persona o institución con potestad jurisdiccional otorgada a través de una ley, dentro de una nación para concluir formalmente un proceso con litigio de intereses. A nivel internacional éstas determinaciones estarán dictadas por organismos internacionales facultados para resolver juicios en dónde las partes sean miembros de la comunidad internacional ya naciones, ya personas provenientes de éstas en los cuales los intereses sobrepasan la competencia interna es decir, se necesita la intervención del derecho internacional y de ordenamientos legales de dos o más estados.

No todos los doctrinarios colocan en plano de igualdad jerárquicamente a las decisiones o sentencias judiciales que a los Tratados Internacionales, la Costumbre Internacional o a los Principios Generales del Derecho, debido a que aquellas sólo son obligatorias en cuanto a su cumplimiento para los interesados y sólo en el caso concreto para las que fueron dictadas, por consiguiente no comprometen a todo el país en general o a todo un sector del mismo, sólo se responsabilizan las partes, además que existen naciones como la nuestra que en su Carta Magna no permiten la injerencia de tribunales especiales en asuntos nacionales.

Valoramos que las sentencias judiciales internacionales efectivamente se encuentran por debajo en importancia y cumplimiento de las demás fuentes

del derecho internacional antes mencionadas, pero no por ello queremos decir que sean menos trascendentes, si nos atrevemos a expresar lo anterior es debido a la naturaleza de las mismas, toda vez que éstas emanan de organismos internacionales jurisdiccionales establecidos con apego a los tratados multilaterales, pero en ocasiones no todas las naciones son parte de éstos, además que dichas sentencias sólo deben ser acatadas por las partes que intervienen en el proceso y no toda la generalidad como en las anteriores fuentes, de ahí su posición jerárquica.

- e) Doctrina. Son las investigaciones realizadas por los estudiosos del derecho internacional, cabe señalar que éstos por razones de lógica poseen distintas nacionalidades, lo que lleva en ocasiones a problemas de traducción de las obras a los distintos idiomas o a los más comerciales, se corre el riesgo de una mala transposición, por consiguiente un mal envío y codificación de la idea principal del autor, además que cada uno tiene si bien es cierto la noción en la idea general disipan en las conclusiones e interpretaciones, esto debido a diferentes factores como sociales de índole nacional o en sus respectivos lugares de residencia (no pensará igual alguien de Haití con rezagos de catástrofes naturales que otro de Alemania), económicos, culturales, de educación. La doctrina es más frecuentemente utilizada como medio auxiliar y fuente del derecho internacional sobre todo en asuntos jurisdiccionales y arbitrales, en donde para fortalecer más sus resoluciones en caso de duda o laguna legal, recurren a los pensamientos de los eruditos.

- f) Actos Unilaterales de los Estados. Son manifestaciones de voluntad emitidas por los Estados soberanos con fin de producir consecuencias de derecho, mismas que sean trascendentales en el campo jurídico con un alcance internacional, cabe mencionar que expresiones de los Estados dentro de su territorio pueden ser encaminados a tener consecuencias fuera del mismo y serían internacionales si bien no de inicio pero sí de fin. Son actos jurídicos toda vez que la finalidad primaria de la actividad del Estado es de creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones, y dicha finalidad es reconocida por ordenamientos jurídicos internacionales (tratados,

convenciones, etc.); dichos actos jurídicos con más frecuencia están encaminados a la creación de obligaciones por ser actos ilícitos como podemos pensar, ocupación de aguas territoriales de otro Estado con embarcaciones y material militar, crecimiento desconsiderado de aranceles a un Estado vecino, violación de la condición jurídica de los extranjeros pactada en tratados, etc. Claro está que no siempre son ilícitos dichos actos, ya que de igual manera se pueden emitir con fines positivos como la cooperación humanitaria para migrantes como en el caso de Estados Unidos con México (no queremos decir con este ejemplo que sea viable aceptar y tolerar indocumentados a una nación extranjera, más bien de deportarlos pero garantizando los derechos humanos, así como su seguridad, etc. situaciones que sabemos que son contrarias), o en caso de guerra dejar que el país en conflicto con intereses comunes deje que pasen tropas por su territorio sin que medie un tratado.

De todo lo anterior de éste segundo punto de la presente investigación, llegamos a la determinación que los Tratados Internacionales son la principal fuente del derecho internacional y por excelencia la manera más eficiente, típica, de manifestar la voluntad de las naciones y así con ello crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones entre sí. Por lo tanto, el lugar que ocupan dichos tratados en orden jerárquico dentro de las fuentes del derecho internacional, es en el escaño más alto, en la cúspide de todas, la misma tradición y costumbre de la materia de la ciencia del derecho en estudio, ha enseñado que desde la creación de sociedades y comunidades se dio nacimiento a los tratados, y éstos fueron evolucionando al parejo que las sociedades mismas, y hoy en día es la forma más común para que las naciones manifiesten sus compromisos, en lenguaje jurídico se afirma que los tratados internacionales, son la regla general del derecho internacional aceptado para la convivencia pacífica así como de prevención de conflictos entre los mismos, pero como toda regla general tiene su excepción aquí de igual forma se da el caso, la experiencia ha mostrado que los tratados no siempre son eficaces y logran sus cometidos para los que fueron creados y se da paso a las demás fuentes del derecho internacional antes estudiadas, dado lo anterior la excepción a la regla es cuando exista ineficacia en

los mismos y por ello no se cumpla con lo alcanzado al momento de la firma del instrumento internacional.

1.3 HISTORIA Y NATURALEZA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Los tratados internacionales como ya quedó establecido antes, son acuerdos celebrados entre dos o más Estados con diferentes finalidades los cuales estarán regidos por las bases del derecho internacional, ésta definición es actual; sin embargo, bien pudo ser aceptada desde hace mucho tiempo debido a que consideramos que los tratados han ido avanzando paralelamente con la historia del hombre, pensamos que no se puede tener una idea, fecha o momento en el cual precisar la aparición de dichos convenios debido a su utilización que va desde las necesidades básicas de los países y de personas habitantes de esos mismos países, hasta los acuerdos complejos en materias que existen y existieron desde aquellos tiempos primitivos como es el armamentismo, la cooperación en ramas como económica, política, cultural, como la creación de convenios para no agresión, alianzas, declaraciones de guerra, comienzo de conflictos, creación de nuevos grupos sociales o en la actualidad de nuevos Estados, reconocimiento de independencia de colonias, intercambio de personas expertas en ciertas áreas del saber, etc. Al no poderse establecer con exactitud la fecha y momento del surgimiento de los tratados, tenemos la obligación de realizar un repaso por la historia universal del hombre, debido al encuadramiento de éstos en la categoría de actos jurídicos a contrario sensu de los actos naturales; por consiguiente comenzaremos por hablar de:

1.- Sumerios¹⁰. Civilización asentada en la baja Mesopotamia remontada a 3,200 años antes de Cristo, en la cual se establece la existencia de una clase de escribas (personas que sabían leer y escribir) los cuales elaboraron por su contenido y materias verdaderos tratados internacionales, como los creados para fijar límites fronterizos entre pueblos, al grado de incluir la posibilidad del caso de incumplimiento de éstos, era considerada una causa de una guerra, también se crearon para otorgar la paz; se tiene entendido que uno de los más antiguos en la historia de la humanidad es el denominado Umma y Lagash celebrado para declaraciones de paz entre sociedades. Encontramos de éste antecedente mismo que data de los primeros

¹⁰ ARELLANO GARCÍA Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, séptima edición, Porrúa, México, 2009, página 216.

años de los Estados Nación primitivos, de los cuales se tiene registro de creación entre civilizaciones jurídicamente en evolución lo que daría paso a los progresos en la materia de elaboración de instrumentos jurídicos entre diferentes pueblos.

2.- Egipto¹¹. Se tiene registro de un esencial tratado para la historia del derecho internacional, realizado entre el pueblo de Egipto y el reino Hitita que se celebró por temor del reino faraónico por la expansión territorial de aquellos, lo que culminó con una guerra a favor de Egipto y concluyó con el pacto en comento el cual formó una alianza entre ambas civilizaciones; el tratado anteriormente aludido es sólo una pequeña muestra de la actividad jurídica internacional Egipcia de aquella época. Dentro de ésta civilización notamos que sus principales Tratados se celebraron para crear alianzas militares y así someter a otros pueblos que empezaban a causar preocupación debido a su extensión geográfica, militar y social.

3.- Babilonia¹². Pueblo sucesor de los Acadios y éstos a su vez de los Sumerios. Hammurabi su rey guerrero y administrador más destacado, hizo un código escrito para contener reglas para celebrar tratados entre su reino y otras ciudades-estado; aportan a la humanidad venidera gran evolución en el arte de la diplomacia y solución de problemas por la vía pacífica. De los Babilonios podemos hacer resaltar la enorme aportación que hicieron en su época a su población con la aparición de un código escrito que regulaba las reglas entre los habitantes de su ciudad, lo que posteriormente se tomó como antecedente para la creación de otros ordenamientos jurídicos de igual importancia como la compilación realizada por el emperador Justiniano denominado *Digesto*, o el Código Napoleón que siguió el nombre de su creador, para dar paso a codificaciones modernas.

4.- Grecia¹³. En las denominadas Polis (ciudad-estado), los encargados de desarrollar las actividades internacionales era el Proxene, habitante de la Polis que se encargaba entre otras actividades de acoger habitantes de otras polis aledañas mediante tratados internacionales o convenios, realizaban negociaciones diplomáticas además de que éstos gozaban de ciertas inmunidades respecto de

¹¹ ARELLANO GARCÍA Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, séptima edición, Porrúa, México, 2009, página 227.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

otros ciudadanos griegos (como los diplomáticos contemporáneos), tales como judiciales, comerciales, tributarias entre otras. Se tiene entendido que el sistema Griego de celebración, cumplimiento y terminación de los tratados internacionales no volvió con esa eficacia hasta el S. XIX en los pueblos de Europa Occidental; celebraron principalmente pactos de paz, alianzas y confederaciones. La cultura Helenística una de las más sabias, educadas, cultas, sobresalientes, que aportaron tanto en diversas materias del conocimiento a la humanidad, lógicamente su grandeza jurídica se demostró entre otros muchos hechos, con la creación de funciones públicas otorgadas a personas determinadas para realizar funciones de conciliador entre pueblos, actividades de celebración de contratos entre civilizaciones, lo que deja una enorme y gran herencia cultural a las culturas venideras.

Roma¹⁴.- Estado más expansionista en todos los sentidos de la historia jurídica del hombre, acogedor en parte de la cultura Griega, celebraron diversos tratados internacionales, como de alianza entre Romanos y Latinos, guerra entre Romanos y Samnitas, de paz con Macedonia; debido a que los Romanos fueron una civilización de conquistadores debieron celebrar diversos pactos con los pueblos que resultaban ser vencidos. Podríamos abarcar todo un capítulo para referir de ésta gran cultura que a nuestro parecer junto con los Griegos fueron la más espectacular de la época antigua del hombre, dado lo anterior sólo comentaremos que los Romanos con la herencia de la cultura Helenística y con sus grandes avances jurídicos propios desarrollaron tanto oficios, funciones, formas, reglas, para la celebración de Tratados, se tiene registro que celebraron demasiados debido a su importancia como civilización.

Edad Media¹⁵.- Con la caída de la capital de oriente Constantinopla del imperio Romano, se da inicio a la edad media donde comienza una faceta de gran influencia de la iglesia católica con el cristianismo en el Estado y sus decisiones, se utilizaba el derecho secular (emperador o rey) y el derecho canónico (iglesia). Los tratados internacionales se confirmaban a través de un juramento en presencia de un

¹⁴ ARELLANO GARCÍA Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, séptima edición, México, 2009, página 235.

¹⁵ *Ibidem*.

representante del clero, esto por la gran influencia de la religión en las decisiones políticas del Estado. En ésta etapa de la historia global, lo más sobresaliente que consideramos mencionar es la gran influencia que tiene la iglesia católica en todas las decisiones de los Reyes y por consiguiente de los súbditos de éstos como los señores feudales, vasallos, caballeros, pueblos, etc. Las decisiones más importantes debían ser aprobadas y en su caso ratificadas por las autoridades seculares, lo que lleva a pensar que los Tratados de aquella época debían ser con ciertas formalidades religiosas como promesas, juramentos y sacramentos que se estimaban más que necesarios para celebrarse.

México¹⁶.- Debido a que nuestro país fue virreinato de la corona del reino de Castilla de España, se siguió la tradición y sistema de celebración, terminación y entrada en vigor de los tratados internacionales que la Nueva España celebraba, es decir, era un sistema muy influenciado por el derecho canónico y que pocas veces se podía celebrar un convenio sin el consentimiento del rey de España, lo que entorpecía la fluidez y eficacia de los mismos. Fue hasta la época del México independiente que se llevó a cabo un gran número de tratados principalmente con Estados Unidos como el tratado de la Mesilla, el tratado de paz, amistad y límites; en materia económica, inversión, comunicaciones, armamentística, paz, esto debido a la situación y ubicación geográfica de ambas naciones. Existen numerosos tratados internacionales que son de suma importancia para la nación Mexicana tal como el tratado Guadalupe Hidalgo, el tratado con el cual le declaró la guerra a los Estados Unidos en el siglo XIX, a los Franceses en la famosa guerra de los pasteles, y más actuales como el tratado con el que México declaró la guerra a las potencias del eje y con ello entró a la segunda guerra mundial declarando el estado guerra bajo la administración del presidente Manuel Ávila Camacho, y un gran número de tratados actuales y vigentes en muy diversas materias como el Tlcan o de paz y amistad con los países latinoamericanos.

Por otra parte citamos a Maquiavelo¹⁷ que como se indica en una de sus obras y en específico en el prefacio de *El Príncipe* que data del siglo XVI, la cual refiere las monarquías existentes en el actual territorio Italiano que en aquel entonces eran ya

¹⁶ SEPÚLVEDA, César, *Derecho Internacional*, Porrúa, vigésima sexta edición, México, 2009, página 247.

¹⁷ MAQUIAVELO Nicolás, *El Príncipe*, vigésimo sexta edición, Porrúa, México, 2010, página 56.

consideradas como naciones independientes unas de otras en sus decisiones interiores, pero interdependientes en muchas cuestiones como comerciales, políticas, de abasto, de intercambio de bienes, mercancías, armas, etc. En el principado de Florencia donde nació y vivió el citado autor, y que éste a su vez fungió como canciller de este territorio que para desempeñar dicho cargo es por qué ya existía en ese momento esa figura y de todo lo que conlleva su ejecución, es decir, debía existir ya las relaciones entre las monarquías a tal grado que era necesaria la intervención de tan importante figura, se dice que Maquiavelo es uno de los principales pioneros de la función de ministro de asuntos exteriores.

1.4 TIPOS DE TRATADOS INTERNACIONALES.

Cuando nos referimos a tipo lo hacemos de una manera análoga a la acepción de clasificación, es decir, los tomamos como sinónimos. Actualmente existen muy variadas modalidades y clasificaciones aceptadas de los tratados internacionales que se celebran entre los Estados, dichas organizaciones dependen de muy distintos factores desde su naturaleza, su finalidad, su duración, el número de países participantes, su campo de vocación, gobiernos que lo celebran, entre otros más; pero las más aceptadas por nuestra parte son las siguientes:

- a) Clasificación atendiendo al número de países participantes en la celebración y cumplimiento de los tratados internacionales¹⁸. Se dice que los tratados desde éste punto de vista son bilaterales, cuando los signatarios son dos países involucrados, y multilaterales o plurilaterales cuando los participantes son más de dos naciones.
- b) Desde el punto de vista de la materia del conocimiento regulada por los tratados internacionales¹⁹. Éstos pueden ser jurídicos, económicos, comerciales, tributarios, administrativos, políticos, sociales, militares, de alianza ya militar ya social, culturales, tecnológicos, de defensa, cooperación, educación, entre otros distintos. En éste orden pueden ser tan variados como los mismos campos en que se pueden aplicar dichos pactos supra nacionales.
- c) Ordenación desde la perspectiva del alcance de aplicabilidad de los tratados internacionales. Pueden ser de alcance limitado cuando en su campo de competencia sólo establecen prerrogativas para los países partícipes y de alcance amplio cuando los derechos y obligaciones en ellos consignados se extiende a los gobernados y habitantes de dicha naciones celebrantes o a las entidades federativas de los estados signantes.

¹⁸ LARA PATRÓN Rubén Jesús y DE ICAZA HERNÁNDEZ Gerardo, Derecho Internacional Público, iure editores, México, 2006, página 199.

¹⁹ SORENSEN Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, página 219.

- d) Clasificación de los tratados por su duración. Los tratados en ésta forma pueden ser transitorios, cuando su duración y aplicabilidad es limitada por el tiempo y únicamente son creados para resolver una situación de forma provisional; y también pueden ser permanentes en cuyos casos regirán relaciones recíprocas entre Estados de forma prolongada (aunque en la práctica se ha reflejado que a pesar de que existen muy diversos tratados de éste tipo permanente, sobre todo multilaterales como son los de paz, en ocasiones no perduran en el tiempo dadas ciertas circunstancias como declaraciones de guerra, invasiones, etc.).
- e) Desde el matiz de la futura adhesión de otros gobiernos a lo pactado en los tratados internacionales²⁰. Partiendo que la palabra adhesión en el campo del derecho internacional alude a la unión posterior de un país a un convenio anteriormente celebrado; dado lo anterior los tratados pueden ser abiertos dando la posibilidad de acrecentar el número de participantes de forma posterior a su celebración y cerrados los que se celebran entre dos o más Estados sin la permisión de unión posterior de países diferentes.
- f) Organización de los tratados atendiendo el carácter normativo de su contenido²¹. Desde ésta tesitura existen los denominados tratados-contratos, que son aquellos los cuales establecen normas jurídicas individualizadas recíprocas entre los países que los celebran, son similares a los contratos tipificados en los ordenamientos nacionales, además que por lo regular sus signatarios no suelen ser muy numerosos. Así como los tratados-leyes (o también conocidos como tratados normativos), a contrario sensu de los anteriores son los que especifican normas jurídicas generales muy parecidas a las leyes internas de una nación, los cuales suelen celebrarse entre varios estados y los cuales resultan de un acuerdo de voluntades dirigidas en un mismo sentido.

²⁰ ARELLANO GARCÍA Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 2009, página 301.

²¹ *Ibidem*.

- g) Otra cuestión de ordenamiento de los tratados es la realizada en base a su aplicabilidad ante los órganos administrativos o judiciales²². Ante ésta clase se encuentran los tratados llamados autoaplicativos los cuales directamente se llevan a cabo en los Estados que los celebraron sin la necesidad de la existencia de una norma de adaptación (tratados en materia de derechos humanos); y por otro lado los tratados denominados no autoaplicativos que al contrario de los anteriores necesitan de un ordenamiento jurídico interno para su entrada en vigor.
- h) Estimamos aceptable hacer una clasificación desde el punto de vista de la jerarquía de los tratados, a pesar de que formalmente (aceptada unánimemente) no existe una distinción por este ámbito creemos acertada la existencia de tratados más importantes que otros los cuales deben cumplirse y aplicarse con más seriedad que otros, por supuesto sin demeritar aquellos considerados de menor jerarquía, pero al igual que sucede en nuestro país con la supremacía constitucional de esa misma manera existe esa supremacía en los tratados internacionales debido a su observancia y aplicabilidad, como la carta de las naciones unidas, la declaración universal de los derechos humanos entre otros; es decir, existen convenios internacionales pertenecientes a materias de inmediato cuidado y cumplimiento como derechos humanos, libertad e independencia de los Estados, paz, etc. los cuales estimamos se encuentran por encima de necesidades secundarias.

²² *Ibidem*.

1.5 PRINCIPIOS RECTORES DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Se debe entender que la palabra principio en su aplicación en las ramas jurídicas, alude a razones bien fundamentadas las cuales son aceptadas por la práctica y la teoría, son máximas que sirven de eje rector en el procedimiento de creación, negociación, celebración, aprobación, iniciación de los tratados internacionales, dada la breve explicación anterior daremos los principios que a nuestro juicio son los más esenciales que deben de llevar sin excepción todos los pactos celebrados entre Estados, dicha mención la haremos en orden cronológico siguiendo la historia de los tratados.

1.- En épocas remotas de la civilización humana principalmente antes de la caída de la capital de oriente Constantinopla del imperio romano el fundamento esencial y obligatorio entendido como elemento de existencia de todo tratado internacional por celebrarse, se ubicó en un mandato divino invocándose el nombre de Dios para apoyarlos y cumplirlos, es decir que la principal garantía de que dicho acuerdo se efectuara era por el juramento dirigido a la divinidad y la influencia que tenían las religiones en las decisiones de los pueblos era tan amplia que se tenía el temor de pensar que al no ejecutar dicho acuerdo el castigo no era institucional, más bien sería un castigo *post mortem*.

En fechas posteriores y con la aceptación de la religión católica como la oficial, éste principio, requisito, elemento se arraigó aún más en la práctica de celebración de tratados, entre las frases más comunes en las cuales se invocaba el nombre de dios eran por mencionar algunas, ..."En el nombre de Dios todo poderoso..." seguido del nombre de las partes contratantes, o también ..."bajo la protección de Dios señor todo poderoso, autor de la paz, han ajustado, convenido y firmado el siguiente tratado".

Dicho principio con la separación formal y legal de la iglesia con el Estado careció de valor y de uso para dar paso a unos más actuales y eficaces al menos en obligar a cumplir los acuerdos alcanzados en los tratados.

2.- *PACTA SUNT SERVANDA*.- Principio fundamental de todos los tratados internacionales cuya naturaleza jurídica entre los tratadistas varía en tres

vertientes diferentes como lo comenta Max Sorensen²³. La primera establece que es una regla del derecho natural, la segunda lo delimita como un principio general del derecho y la tercera y última categoría incluye dicho principio como una regla consuetudinaria.

Para nosotros éstas tres posturas de los doctrinarios acerca de la regla en estudio son acertadas, toda vez que la primera que establece que es una regla del derecho natural la estimamos muy acertada ya que siguiendo la tradición de actuar de buena fe entre los individuos y entre las naciones no es necesario poner dicha cláusula ya que aunque no esté expresa sabemos que ella se encuentra ahí implícita de manera natural por su misma naturaleza, podríamos decir que es la esencia de un contrato internacional, lo que lo hace diferente de otros compromisos es precisamente que se cumplan de buena fe. Lo que concierne a la segunda idea que lo encuadra como un principio general del derecho también estimamos que es correcta y acertada debido a que el nivel jerárquico que dicho principio tiene fue derivado de la práctica y costumbre entre los pueblos tal y como lo establece el derecho internacional en una de las reglas para crear los principios generales, considerando que no se tome como un elemento natural de los tratados, la misma práctica y su uso reiterado la convirtieron en un principio general aceptado con unanimidad; y por lo que respecta a la tercer categoría que atañe al principio como una regla consuetudinaria también es acertada pero estimamos que no basta con que sea una práctica comúnmente usada, más bien necesita de un fundamento jurídico internacional, es decir, para que en caso de incumplimiento por una de las partes se pueda recurrir a las sanciones se debe invocar dicha práctica fundamentada en un precepto u ordenamiento jurídico previamente establecido como un tratado una convención o una carta plurilateral, ya que de no existir algún instrumento de los anteriores difícilmente se podrá pedir el cumplimiento ya que no hay una fundamentación de por medio, solamente sería por voluntad del infractor²⁴.

²³ SORENSEN Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, página 317.

²⁴ SORENSEN Max, Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, página 333.

Nosotros nos quedamos en que el principio *Pacta Sunt Servanda*, es una regla de tipo natural misma que tienen implícita todos los tratados internacionales sin necesidad que se mencione o se invoque al momento de su celebración, ya que desde un punto de vista estricto todos los tratados se crean para cumplirse, no creemos que algún gobierno celebre acuerdos internacionales sabiendo de ante mano que no va a cumplirlos es por ello que estimamos que dicho principio tiene principalmente encuadramientos con las dos primeras vertientes siendo más ajustable a la primera que lo ubica como una regla de tipo natural.²⁵

Dado lo anterior podemos definir éste principio conforme a su significado literal como “los tratados deben ser cumplidos”, pero no basta con ésta traducción literal debemos agregar que dichos tratados además deben ser cumplidos de buena fe por parte de los países participantes para estar en el supuesto de dicho principio. Dicho principio se encuentra fundamentado por la Carta de las Naciones Unidas de 1946 mismo ordenamiento le da el carácter de jurídico a nuestro principio en estudio, así como la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.²⁶

Los tratados internacionales deben ser cumplidos de buena fe es lo que implica dicho principio el cual establece una obligación para los Estados participantes de hacer cumplir los acuerdos alcanzados en los tratados signados por ellos, lo hace desde una perspectiva moral de llevarlos a cabo de buena fe, pero al mismo tiempo al estar dicho principio aceptado por la Organización de las Naciones Unidas en su estatuto constitutivo, al no cumplirse con lo establecido con los tratados se tiene la posibilidad de hacerlo valer a través de las instituciones creadas para dirimir conflictos entre las naciones, es decir, que dicho principio no sólo tiene una perspectiva moral sino que también posee un carácter jurídico coercible.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.

3.- *REBUS SIC STANTIBUS*²⁷.- Principio que suele denominársele de igual forma como cláusula en los tratados internacionales, el cual determina que el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en un tratado pueden verse interferidos por circunstancias posteriores las cuales no estaban previstas.

Existen dos cuestiones acerca de ésta cláusula, la primera indica el deber de hacer valer y cumplir los tratados ya celebrados dejando de lado las circunstancias, hechos y situaciones posteriores a su celebración; y la segunda es la viabilidad de liberar del deber de cumplimiento cuando las circunstancias haya variado de esencia, esto es, que ciertos acontecimientos en uno de los países o en los países participantes cambien la situación a tal grado de dejar cumplir a cabo lo pactado en el tratado.

El nombre de dicho principio deriva de una frase latina que significa *rebus*(cosas), *sic* al vocablo (así) y *stantibus*significa (permanezcan) por lo que la frase traducida quiere decir “mientras las cosas así permanezcan²⁸”, es decir, que el tratado internacional obliga mientras las cosas así permanezcan, y si llegasen a cambiar los altos participantes aluden la invocación de dicha cláusula para dejar de cumplir con el tratado, se dice que al igual que la cláusula *Pacta Sunt Servanda*, aquella también está implícita en todos los tratados internacionales de una manera natural.

Por su parte el derecho canónico establece que cuando se trate de situaciones ilícitas o contrarias a las ideas religiosas dicho convenio debe dejar de llevarse a cabo. Al respecto comentamos que coincidimos en la idea de dejar de responder cuando sean actos ilícitos los que se realizan o contrarios al derecho.

Dicho principio está regulado en el Pacto de la Sociedad de Naciones donde se menciona que la asamblea podrá invitar a los países en donde ciertos tratados hayan dejado de ser vigentes por cambio de circunstancias así como de explicar

²⁷ ARELLANO GARCÍA Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, séptima edición, Porrúa, México, 2009, página 156.

²⁸ DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, trigésima tercera edición, Porrúa, México, 2004, página 87.

esos motivos para dejar de cumplirlo, sobre todo se justifica por cuestiones donde se tenga que prevalecer la paz entre las naciones del mundo²⁹.

Consideramos que la citada cláusula en estudio debe ser válida siempre y cuando los motivos a llevarse a cabo sean de tal importancia y trascendencia que no acepten demora e interrupción o entorpecimiento, como por mencionar algunos casos creemos la situación de estar en guerra bélica y un país tiene un acuerdo de cooperación en hidrocarburos con un país ajeno con el que contiene, con tal de no dejar sin abasto a las tropas puede dejar de cumplir dicho tratado de cooperación para suministrar a sus tropas, o el ejemplo de una peste o situación de peligro de vida de los habitantes de un estado, donde para no desviar fondos o recursos económicos, monetarios, etc. se deje de cumplir un tratado para salvaguardar a las personas en peligro. Pero de la misma manera estimamos que dicha suspensión ya temporal o ya permanente debe ser aprobada por algún organismo internacional facultado para ello, es decir, que existan causas justificables para dejar de cumplir dicho tratado además de que se autorice la suspensión³⁰.

4.- *RES INTER ALIOS ACTA*³¹.- Este principio establece que los Tratados Internacionales sólo crean obligaciones entre las partes que han participado en su procedimiento de creación.

A dicho principio se le considera relativo, debido a que ciertamente en la mayoría de los Tratados se obliga únicamente a los firmantes o a quienes lo hayan ratificado, pero también es cierto que en situaciones especiales, un Tratado puede crear derechos y obligaciones respecto a terceras Naciones no incluidas en un principio.

En esta tesitura es aceptable en ciertos casos especiales y por su trascendencia, poder aplicar la excepción a la regla general de este principio que es el

²⁹ Pacto de la Sociedad de Naciones.

³⁰ LARA PATRÓN Rubén Jesús y DE ICAZA HERNÁNDEZ Gerardo, Derecho Internacional Público, iure editores, México, 2006, página 134.

³¹ www.sre.gob.mx

surgimiento de derechos y obligaciones recíprocas sólo entre los Países que lo firmaron, para aplicar los compromisos a terceros Estados no partícipes en un comienzo, por ejemplo en un instrumento internacional de carácter multilateral cuyo objeto es el desarme de Naciones miembros de una región concordante, en donde debido a la importancia del Tratado se decide la unión de los Estados vecinales para poner fin a su carrera armamentística o desarmarse tal y como se estableció en el instrumento inicial.

5.- *BONA FIDE*³².- Para algunos autores dicho principio o postulado está inmerso en el analizado con anterioridad conocido como *Pacta Sunt Servanda*, estimamos conveniente hacer la separación como otros más doctrinarios lo establecen. Tal y como se dispone en el artículo 26 de la Convención de Viena que a su letra dice:
- Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Es evidente que los Estados que se comprometen al cumplimiento de un Tratado deben de actuar de buena fe, si se quitara al Derecho Internacional dicho principio de buena fe, éste orden jurídico caería y se vendría abajo la práctica adecuada en la aplicación de dichos instrumentos.

Dicho principio está ligado con la prohibición del abuso del derecho, el cual tiene lugar cuando un derecho es utilizado de mala fe, es decir cuando está en contra del ordenamiento jurídico establecido.

6.- *EX CONSENSU ADVENIT VINCULUM*³³.- Este principio tiene dos significados, el primero establece que el consentimiento deviene la obligación y el segundo dice, los Estados deben manifestar libremente el consentimiento para obligarse por un Tratado.

Únicamente a través del consentimiento, los Estados se comprometen en obligaciones jurídicas contractuales, las Naciones deben de manifestar su

³² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

³³ www.sre.gob.mx

consentimiento de obligarse, a través de sus respectivos órganos facultados para celebrar instrumentos internacionales, dicha voluntad evidentemente debe ser auténtico y además no debe estar viciado por error, dolo, coacción, amenaza o violencia.

7.- *IUS COGENS*³⁴.- Este principio establece que un Tratado Internacional sufrirá de nulidad cuando fuese contrario a una norma jurídica proveniente del Derecho Internacional, mismo que es contemplado en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

³⁴ *Ibidem*.

1.6 PROCEDIMIENTO DE CONCLUSIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Para entender la fase de conclusión de los tratados necesariamente debemos hacer mención que la celebración de los mismos, es todo un proceso con una serie de pasos lógicos y sistemáticos por lo que haremos una mención y explicación breves de cada uno de ellos, mismos que si bien es cierto difieren los autores sobre el número de etapas o fases, nosotros incluiremos los que estimamos esenciales que sin ellos no podrían existir dichos tratados.

- a) Voluntad.- Primeramente y siguiendo una lógica natural, el primer paso es el tener la idea y la voluntad de crear y ser parte de un tratado internacional para ello la soberanía del Estado a través de los ordenamientos jurídicos de cada uno de éstos, faculta a ciertos representantes de las naciones para declarar esa voluntad y de ésta manera poder ser parte de un tratado.

- b) Negociación.- Debe de existir un instrumento denominado “plenos poderes” que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados los define como documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, adopción o autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse a un tratado. Una vez que se tienen los plenos poderes el presidente de República (en el caso de México y de los países cuya forma de gobierno sea de una república, representativa) o los integrantes del cuerpo diplomático nacional, interpretarán y valorarán si es conveniente adherirse o celebrar un tratado internacional, si es necesario y si le conviene a la nación que representan, así como ciertas instituciones nacionales que tienen facultades de elaborar un dictamen de procedencia de los tratados, en el caso del gobierno de México le corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores con base en lo establecido por la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

La negociación varía de acuerdo al tipo de tratado que se trate si es un tratado bilateral, basta con un intercambio de notas en las que se precisan la

conveniencia y la oportunidad de llegar a un pacto sobre determinadas materias; pero si se trata de un tratado multilateral suele ser más compleja la negociación donde comúnmente se elabora en el centro de una convención, congreso o conferencia en donde asisten los países interesados, una vez ratificado y hecho el dictamen de procedencia por parte de cada uno de los gobiernos partícipes se entra en vigor.

c) Firma.- La llevan a cabo los representantes de los gobiernos acreditados y facultados para ello con los plenos poderes, se hace en la sede de la conferencia si no se trata de firma *ad referendum* y si es el caso de tratados multilaterales, si se está en el supuesto de un tratado bilateral la firma se puede llevar a cabo por los presidentes, secretarios o ministros de relaciones exteriores de los participantes a través de un canje de notas.

d) Ratificación.- Palabra que proviene del vocablo latino *ratum* que significa confirmado y *facere* alude a hacer, lo que quiere decir aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por verdaderos o ciertos.

En consecuencia, la ratificación de los tratados internacionales opera como un acto posterior a la redacción y firma de tales tratados, que consiste en la aprobación del tratado por el órgano que de cada gobierno está con potestad para ello. En nuestro país tal aprobación la realiza el Poder Legislativo Federal a través de la Cámara de Senadores tal y como se establece en el contenido del artículo 133 de la Constitución Política Federal.

Por lo que respecta a los Tratados Internacionales en materia mercantil y comercio exterior se sigue el mismo procedimiento, sin embargo, se debe atender lo siguiente:

Con base en el artículo 73 fracción XXIX-A Constitucional, el cual dispone la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones al comercio exterior, por consecuencia es una atribución exclusivamente de la federación, por lo que las entidades federativas quedan excluidas de dicha actividad.

Por su parte los artículos 25, 26, 27 y 28 del mismo ordenamiento Constitucional, reconocen el cuidado de nuestras garantías económicas, que en el trayecto histórico se han establecido, derechos subjetivos que involucran tanto a la población como al gobierno, elementos que son estructurales para el Estado Mexicano. Es importante señalar la importancia del artículo 25 Constitucional, ya que en este se plasma la rectoría del Estado, que consiste en la facultad y capacidad que éste tiene para dirigir la actividad de los agentes económicos para la consecución de logros y objetivos en desarrollo.

Respecto al artículo 26 del mismo compendio, de este deriva la Ley de Planeación que señala la obligación que tiene el ejecutivo de publicar el Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio, en el cual se contienen los objetivos de política económica y desarrollo nacional.

El artículo 27 establece la titularidad pública exclusiva de los recursos naturales por parte de la Nación Mexicana, debido a las reformas actualmente la única titularidad exclusiva del Estado es la que corresponde a los hidrocarburos mientras están en el subsuelo, los minerales radioactivos y la energía nuclear.

Por su parte el artículo 28 constitucional, señala las funciones estratégicas que el Estado Mexicano debe de cumplir en la función de rectoría económica.

Finalmente el artículo 131 de la Constitución, se refiere a ciertos derechos y obligaciones que varios preceptos de la Ley Fundamental otorgan o imponen a la Federación.

CAPÍTULO 2.

ANÁLISIS DE LAS NORMAS JURÍDICAS NACIONALES EN MATERIA DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De conformidad con lo establecido en la Constitución Federal Mexicana vigente, como se lee en el artículo 89 que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, en su fracción X se le concede la potestad de celebrar, modificar, suspender, enmendar (mediante los plenos poderes a servidores facultados para esa labor) y terminar Tratados Internacionales.

De este artículo se desprende lo siguiente:

A.- Señala claramente la absoluta atribución de celebrar Tratados Internacionales al titular del Poder Ejecutivo Federal y una vez ya signado el mismo de modificar y darlos por terminados. Pero cabe señalar que con la palabra enmendar se crea una discusión acerca de qué persona o personas se les va a encomendar tan trascendental tarea, al no mencionarse en ningún otro apartado de dicho ordenamiento federal la remisión fue a la Ley Sobre la Celebración de Tratados vigente, la cual establece que mediante los Instrumentos Públicos denominados Plenos Poderes, se otorgará la facultad exclusiva para el Presidente de la República de celebrar Tratados Internacionales por persona distinta de aquel.

B.- Es importante destacar que en ningún renglón del artículo en comento ni en ningún otro de la Carta Magna se hace mención de los Acuerdos Interinstitucionales, ni de su celebración, modificación o terminación; lo que conlleva a duda de cuál es el proceso para su celebración, persona o personas facultadas para ello, campo de competencia y demás temas conexos, por lo que se tiene que recurrir a las leyes reglamentarias para encontrar información referente a ello.

C.- Finalmente, no se logra encontrar el procedimiento para llevar a cabo la celebración de dichos Tratados o Acuerdos Interinstitucionales, por lo que consecuentemente mucho menos se menciona de la modificación o terminación,

para lo que nuevamente se tiene que recurrir a leyes tanto federales como locales procedentes en la materia; de lo anterior se propondría una adecuación con la creación de un artículo más a la Constitución Federal donde específicamente se establezca el procedimiento general como se menciona a detalle de otros actos jurídicos trascendentales para la Federación Mexicana.

Por su parte el artículo 76 constitucional que se refiere a las facultades exclusivas del Senado de la República en su fracción I, en el primer párrafo confiere analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, basada en los informes que anualmente rindan el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente al Congreso de la Unión (en materia de Tratados Internacionales y Acuerdos Interinstitucionales, el competente será el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o el Titular de alguna otra Dependencia del Ejecutivo Federal cuando el Presidente de la República le haya otorgado Plenos Poderes para facultarlo) ; y en lo que respecta al párrafo segundo que versa sobre la aprobación de Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que el Presidente suscriba, así como terminar, modificar, suspender y hacer declaraciones interpretativas de los mismos.

De lo anterior se tiene que:

A.- Primeramente en el párrafo inicial, se refiere de la potestad de analizar la política hecha por el Presidente y Secretarios, cabe destacar que dentro de éste estudio que se lleva a cabo periódicamente no se trata el tema de Acuerdos Interinstitucionales, es decir, no se menciona en ninguna línea la posibilidad de vigilancia y análisis del proceso de ejecución de dichos Acuerdos lo que lleva a pensar si esto no conduce a la utilización arbitraria de facultades y derechos por quienes los celebran, y más aún, que al no especificarse el análisis por parte de la Cámara Alta a los Acuerdos Interinstitucionales, éstos no invadan la esfera de su marco de aplicación y violen leyes locales y constituciones federales.

B.- Trata en su segundo párrafo de algo tan importante como es la “Aprobación” de los Tratados Internacionales que se celebran por el Ejecutivo Federal, modificación, suspensión y terminación de los mismos, pero insisto jamás se menciona nada acerca de Acuerdos Interinstitucionales, por lo que igualmente se

tiene que recurrir a las leyes reglamentarias en la materia. De igual manera se hace mención de Convenciones Diplomáticas, lo que crea una duda acerca de qué debe entenderse por éstas, si se les da el sinónimo de Tratado Internacional o de Acuerdo Interinstitucional o simplemente entenderlas como reuniones de Titulares de Estados o Diplomáticos, que se desarrollan para tratar temas Internacionales en específico; por lo que se sugiere que lo más viable sería definir en la Constitución Federal Mexicana a los Acuerdos Interinstitucionales para que puedan encontrarse dichas diferencias y sobre todo para que se motive su fundamento legal dentro del mayor ordenamiento jurídico nacional.

C.- Ahora, se destaca que el resto del artículo en comento no es trascendental para la presente investigación, toda vez que se aleja del tema principal de la misma.

Otra disposición del ordenamiento Constitucional que requiere observación es el artículo 133 que a su letra dice: 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.

De lo antes escrito se contempla lo siguiente:

A.- La denominada supremacía constitucional, que es uno de los principios generales básicos que rigen al sistema jurídico nacional, así mismo se entiende que esta carta magna no puede ser contravenida por ningún ordenamiento jurídico de cualquier naturaleza, por lo que resulta interesante saber si con la aceptación de Acuerdos Interinstitucionales no se cae en la violación antes precisada ya que aquellos precisamente son ordenamientos jurídicos de naturaleza pública con obligaciones concretas y particulares.

En la cúspide jerárquicamente hablando de los ordenamientos legales se encuentra la Constitución Mexicana y posteriormente se tienen a los Tratados Internacionales firmados y que estén acordes con sus principios. Y como

mencionó el supremo Tribunal en México por debajo de aquellos se encuentran las leyes federales, para después encontrar a las leyes emanadas de los congresos locales, dónde quedan los Acuerdos Interinstitucionales dentro de la llamada jerarquía de las normas, acaso es que se trata sólo de Actos meramente administrativos que si se tratase de ubicar dentro de esta clasificación estarían por debajo de todas las disposiciones legales anteriormente mencionadas? O será acaso que sería válido colocar dichos Acuerdos por debajo de los Tratados Internacionales y leyes federales y al mismo rango de las leyes locales debido a que los efectos que aquellos producirán con su entrada en vigencia serán solo para las Instituciones partícipes y no de orden público como las leyes.

B.- En su parte final dicha disposición concede a los órganos jurisdiccionales el supuesto de siempre y primeramente aplicar lo que establece la Carta Magna y los Tratados Internacionales en la aplicación y administración de justicia, a pesar que estos contravengan lo que las Constituciones locales de las distintas entidades federativas contemplen, ya que lo que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia se puede ir en contra de lo contenido en la Constitución Federal.

Por lo que respecta al artículo 119 constitucional que refiere tres cuestiones de diferente naturaleza, a saber:

1°. La salvaguarda principalmente armada que debe brindar la Federación a sus estados miembros, ante un conflicto o amenaza que provenga del extranjero así como del interior, y que para dar esa protección debe darse por pedido del congreso local o del titular del ejecutivo local correspondiente.

2°. En su segundo párrafo se habla acerca de la materia procesal penal, donde se ven involucradas tanto la jurisdicción como la competencia de más de una entidad federativa y la federación en una conducta ilícita de un gobernado, a la entrega sin demora de los detenidos así como de los objetos incautados a los mismos y ponerlos bajo su autoridad en trabajo grupal, cuya intención es que las decisiones y actuaciones de una entidad federativa tengan eficacia en otra.

3°. Por último en su tercer párrafo, pertenece en buena medida, al derecho internacional, refiriéndose a la obligación de una nación de entregar a otra a los

presuntos responsables de los delitos que se les solicite, con fundamento en el Tratado Internacional que al respecto hayan signado (extradición).

De estas líneas anteriores se desprende que:

A.- Trata en su segundo párrafo acerca de aquellos convenios de colaboración existentes entre las entidades miembros de la federación, cuyo objeto es la participación conjunta para la entrega inmediata de las personas indiciadas, sentenciados o procesados, así como de todos los objetos, instrumentos o productos de la conducta ilícita con la participación de las respectivas procuradurías de justicia. Cabe señalar si los citados convenios de colaboración podrían equipararse a Acuerdos Interinstitucionales con la salvedad que a diferencia de ser regidos por el derecho internacional público sean tutelados por los ordenamientos jurídicos internos, lo cual que es lo más viable y conveniente dada la naturaleza y el destino de los mismos.

B.- Por último, en su tercer párrafo se trata una figura meramente perteneciente al derecho internacional público, denominada Extradición, la cual concierne en la obligación de una Nación de entregar al titular de una conducta delictiva detenido en esa misma Nación a otra distinta que lo haya solicitado, con base en el Tratado Internacional previamente celebrado entre ambas naciones. Éste tercer y último párrafo es más que importante debido a que con fundamento en esos Tratados Internacionales en materia de extradición, y con apego a lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados, pueden celebrarse y crearse los diferentes Acuerdos Interinstitucionales que sean necesarios para el buen cumplimiento y eficacia de aquellos, pero se insiste en la necesidad de incluir en los renglones de la Carta Magna el tema de los Acuerdos Interinstitucionales.

Cabe señalar que existen otras disposiciones dentro de la Constitución Política Federal vigente que de manera indirecta tienen cierta relación con el tema que concierne a la presente investigación, como lo es el artículo 73 en su fracción I que se refiere a la admisión de nuevos Estados a la Unión Federal ya que uno de los criterios para formar Tratados Internacionales son los asuntos que entran en la competencia de poder legislativo federal, dado lo anterior se encuadra con el supuesto y se crea la posibilidad de la celebración de un Convenio Internacional.

También será materia de un Tratado Internacional más no de un Acuerdo Interinstitucional los asuntos relacionados con lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Federal que trata de los reos mexicanos que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República Mexicana para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en dicho artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para este efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

De lo anterior se encuentra una estrecha relación con el artículo 119 que se analizó anteriormente, ambos tratan el tema de la aceptación por parte de la Nación Mexicana de la figura de la extradición y la celebración de Tratados Internacionales en la materia; también el artículo 18 constitucional en su parte final versa acerca de la voluntad expresa del sujeto a extraditar para que se lleve a cabo dicha figura jurídica de cooperación internacional.

Otra disposición constitucional relacionada con el tema es el artículo 79 fracción X, que refiere a la facultad del Congreso de la Unión de legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 del mismo ordenamiento legal.

En su fracción XIII del mismo artículo otorga la facultad de la creación de leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

La fracción XVI establece la posibilidad de creación de leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Posibilita para la creación de leyes de organización del Cuerpo Diplomático y Cuerpo Consular mexicanos fracción XX.

Se está en presencia del mismo supuesto de creación de Tratados Internacionales por abarcar competencias del Poder Legislativo Federal.

De igual manera la propia Constitución Federal impone prohibiciones a los Poderes de la Federación que tienen concomitancia con el tema y como consecuencia de esto no se puede llevar a cabo la existencia de Tratados Internacionales y por ende la celebración de Acuerdos Interinstitucionales, como se encuentra establecido en los artículos 15 que refiere a la no autorización de celebrar tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de lo anterior se ve la imposición de no crear Tratados en ciertos supuestos ya especificados anteriormente, prohíbe la extradición de personas acusadas por delitos políticos, tampoco se permite la extradición de aquellos quienes, en el país solicitante, tuvieran calidad de esclavos.

Otras limitaciones que se contemplan dentro de la Constitución Federal para la creación de Tratados Internacionales y a la actividad del poder público de las entidades federativas, con el propósito de mantener el principio de federalismo de la república, se encuentran también en los artículos 117 y 118 de la misma Constitución.

El artículo 117 que se refiere a los diversos supuestos de impedimentos que se hace a los Estados miembros de la Federación, que en materia Internacional y de celebración de Tratados Internacionales se les impone, entre los más importantes se encuentran la fracción primera que refiere al obstáculo de celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o país extranjero; alude a la prohibición de gravar mercancías tanto nacionales como no nacionales, al tránsito de personas que atraviesen territorio estatal.

Como elementos integrantes de México, las entidades federativas, no pueden celebrar Tratados entre sí ni con nación extranjera. Dado lo anterior se entiende que siguiendo el Principio General del Derecho que establece que “todo lo que no está prohibido está permitido” se sobreentiende que esa atribución de hacer Tratados Internacionales se reserva a la Federación, pero lo que no se limita y por consiguiente está permitido son Acuerdos Interinstitucionales tal y como se lee en la Ley para la Celebración de Tratados vigente.

Tampoco pueden ocuparse asuntos que competen al Estado Mexicano, como asuntos monetarios, postales, aduaneros y empréstitos con el extranjero, se entiende que para inversiones públicas locales productivas, pueden contraer deudas con instituciones nacionales o extranjeras, conforme a las respectivas leyes locales y con el informe anual al congreso local de la misma. Lo elemental del precepto es la limitación para impedir o dificultar la libertad de tránsito o del comercio, ya sea que ésta sea dentro del territorio del estado o de paso por otra entidad federativa o por algún país.

Por su parte el artículo 118 versa y amplía determinadas cuestiones prohibitivas a los estados que para que existan esencialmente aquellas se necesita del consentimiento del Congreso de la Unión. A saber; fijar cargas tributarias en puertos y al comercio exterior, contar con parte o las fuerzas armadas de manera permanente o poseer uno propio y declarar o entrar en guerra con otro país, salvo que sea muy urgente, debiendo sin demora avisar al titular del Ejecutivo Federal.

A su vez, debe tenerse en consideración lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, mismo que establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Carta Magna a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Consiguientemente si el asunto a convenir abarca los cauces del derecho internacional y no abarca los elementos para ser un Tratado Internacional, podrá ser materia de un Acuerdo Interinstitucional, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

2.2 ORDENAMIENTOS JURIDICOS DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE CELEBRACION DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

Para el estudio de los diferentes ordenamientos legales vigentes en materia de celebración de acuerdos interinstitucionales, consideramos que la mejor técnica es partir con el orden que establece el artículo 133³⁵ de la Constitución Federal, mismo que decreta lo denominado por la doctrina como la teoría de la jerarquía de las leyes o normas nacionales.

Además con relación al tema de la jerarquía que corresponde a los tratados internacionales se produjo una importante tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Tesis Aislada de Pleno, noviembre de 1999.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”³⁶

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece ser que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de Febrero de 1917.

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Aislada del Pleno, noviembre de 1999.

considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación obliga a sus autoridades.

Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia independientemente de que para otros efectos esta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades no están expresamente concedidas por ésta Constitución a las funciones federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la Tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.³⁷

³⁷ *Ibidem*.

Desde el punto de vista del Derecho interno mexicano, no queda la menor duda de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una jerarquía superior a la que corresponde internamente a los tratados internacionales. Igualmente está fuera de debate la supremacía de los tratados sobre las leyes y constituciones de los Estados, dado lo que dispone la segunda parte del artículo 133 constitucional. Es bueno el argumento de que, el Senado de la República interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, dado que le corresponde aprobar los tratados internacionales y en éste sentido las entidades federativas deben sentirse obligadas y no legislar en contra de los tratados internacionales. Es aceptado también establecer que el Senado de la República puede obligar al Estado mexicano en cualquier materia, aún en aquellas materias en las que corresponde a las legislaturas locales legislar pues, una es la facultad de legislar y otra distinta es la facultad de celebrar y aprobar tratados internacionales.

De la tesis³⁸ anterior transcrita emitida por el máximo Tribunal del país, consideramos que es nuestro mejor fundamento y sustento del por qué hacemos así nuestro estudio y con el ideal por parte de la mayor parte de la doctrina nacional de que la Constitución Federal se encuentra en la cúspide del orden jerárquico del derecho nacional vigente, por lo cual seguiremos con el estudio de cada uno de éstos peldaños.

Una vez citada y comentada la jurisprudencia anterior entramos de lleno con el primer sitio, mismo que lo encabezan las normas jurídicas emergentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como se tiene entendido ninguna ley, decreto, acuerdo, convenio internacional, reglamento o norma legal puede estar por encima de ésta ni contravenir su contenido.

Por debajo de aquella se localizan las disposiciones que emanan de los Tratados Internacionales celebrados por el Gobierno de la República con sus similares Estados soberanos, o los diferentes sujetos de derecho internacional público facultados para ello.

³⁸ *Ibidem.*

Existen hoy en día multiplicidad de instrumentos regidos por el Derecho Internacional, ya que dada la naturaleza de los mismos, pueden nacer en cualquier materia que sea indispensable para satisfacer las necesidades de los países y como es de imaginarse, éstas son muchísimas y como consecuencia los Tratados que se requerirán serán demasiados para que logren abarcar el mayor campo posible y satisfacer las necesidades de las naciones.

México forma parte de diversos Tratados Internacionales en muy diferentes materias, pero después de realizar una búsqueda exhaustiva no se logró encontrar como tal algún instrumento internacional en la exclusiva materia de procedimiento para crear, modificar, transmitir o terminar Acuerdos Interinstitucionales celebrados y vigentes en el país. Lo que lleva a concluir que al no existir la figura jurídica de dichos convenios internacionales dentro de la Constitución Política Federal, no podrá haber por consecuencia algún o algunos Tratados ya celebrados. Únicamente y partiendo del postulado de la Ley sobre la Celebración de Tratados que establece que los acuerdos interinstitucionales se regirán por el Derecho Internacional, podemos relacionar a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que es aplicable a los Tratados Internacionales que nuestro país celebra, ya que de existir tratados sobre dicha materia se estaría contraviniendo lo que la misma Carta Magna estipula al establecer que no se puede ir en contra de la misma, al no regularse dentro del máximo ordenamiento nacional, se le incursionó en leyes federales y locales, así como en reglamentos de diversas instituciones de carácter público gubernamental.

Dado lo anterior atenderé el convenio del que México forma parte y que además creemos que es uno de los principales sustentos y bases para el surgimiento de los Acuerdos Interinstitucionales, mismo que está muy relacionado con la idea principal de fundamentar y analizar diversos ordenamientos supra nacionales para crear, modificar y terminar Acuerdos Interinstitucionales. Ya que como la Ley para la Celebración de Tratados establece en su artículo segundo fracción segunda, dichos Acuerdos Interinstitucionales estarán regidos por el Derecho Internacional y consecuentemente al no violar lo que estipula la Constitución Mexicana, se necesita relacionar con diversos Tratados ya firmados por la nación.

A saber:

A) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³⁹.

Los Gobiernos de los Estados partícipes entre ellos México, deseosos de concertar un Instrumento Internacional multilateral sobre el Derecho de los Tratados, entre otros puntos importantes se resaltan los siguientes:

1.- Tomando en consideración los Principios del Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, como el de igualdad de derecho y libre determinación de los pueblos, de igualdad soberana y la Independencia de todos los Estados, de la no injerencia en los asuntos internos de los mismos, entre otros se convino lo siguiente.

2.- En su segundo artículo conceptualiza las figuras jurídicas que se reglamentan con la dicha convención a saber, tratado como fuente de obligación del Derecho Internacional, las formas en que los países pueden formar parte del mismo y los sinónimos que se les puedan dar dentro de las distintas naciones participantes.

Dicha Convención que funge como un tratado de carácter multilateral, contempla todas las reglas y principios tanto jurídicos como consuetudinarios en cuanto se refiere a celebración de tratados internacionales, en él se mencionan las formas en que una Nación puede celebrar o adherirse a compromisos internacionales, los supuestos para que dicho instrumento entre en vigor y de hacerlo valer y cumplir dentro de los respectivos Estados partícipes, ello con la fundamentación de los principales principios del derecho internacional para cumplir de buena fe los tratados, en dicha Convención se contemplan las formas en que se dejará de cumplir un tratado las formas de hacerlo valer cuando una de las partes cumple con su obligación y la otra no, las medidas de soluciones de conflictos como es el de la no intervención de otros Estados y soluciones entre sujetos internacionales de manera pacífica.

Por todo esto consideramos que dicho tratado es fundamental, eje rector y guía del derecho internacional mexicano y por consiguiente se toman sus postulados

³⁹ *Ibidem*.

para la celebración y conclusión de los acuerdos interinstitucionales en nuestro país.

El tercer sitio lo ocupan las leyes federales provenientes del Congreso de la Unión, sean reglamentarias de alguna disposición Constitucional o su nacimiento sea consecuencia de las necesidades sociales de la Nación.

Las leyes estatales derivadas de los Congresos locales o derecho local, reglamentos y circulares ocupan según la teoría doctrinal en comento, más no así en el citado precepto legal el lugar jerárquico más pequeño, no obstante de ello son menos importantes y necesarias; para nuestro trabajo consideramos que únicamente las tres primeras descritas con anterioridad serán objeto de investigación.

La Constitución Política Federal vigente, no hace mención ni reglamenta en ninguno de sus artículos a los Acuerdos Interinstitucionales y por consecuencia su negociación, surgimiento, alcance, objeto, extinción, etc.; únicamente abarca en el apartado de las diversas facultades del Senado la de aprobar tratados internacionales y emitir interpretaciones sobre los mismos, más no se refiere a los acuerdos interinstitucionales toda vez que en éstos convenios de índole internacional no interviene el titular del poder ejecutivo federal, de igual manera en el capítulo de las facultades del Presidente de la República se encuentra la de dirigir la política exterior del país y la potestad de celebrar tratados internacionales; es por ello que aquel primer peldaño no puede ser objeto de nuestro estudio por no referirse a nuestro tema, por lo que nos remitiremos a los demás.

Respecto a los Tratados Internacionales debemos hacer hincapié que no se tiene registro de la vigencia o celebración de alguno en materia que verse específicamente sobre la negociación, firma, procedimiento, alcance, terminación de los Acuerdos Interinstitucionales en México, los hay en temas concomitantes que estimamos provechoso su análisis.

Inicialmente localizamos la Convención de Viena⁴⁰ de la que el Estado Mexicano forma parte, misma que establece las bases y lineamientos generales para llevar a cabo la realización de los Tratados Internacionales, por lo cual en nuestro país se toman muy en cuenta esos principios mismos que van a dirigir la celebración de los Acuerdos Interinstitucionales, por mencionar alguno sabemos del requisito esencial de forma que dichos Convenios deben constar por escrito, ser celebrados de buena fe por personas legitimadas a través de los plenos poderes para ello y cumplirlos de manera lisa y llana; otro requisito que se copia de la citada Convención es la entrada en vigor de los Convenios ya formalizados, establece que será la fecha acordada por escrito en el cuerpo del instrumento y se acepta con la firma del Estado participante, también se toma como guía por lo referente a la suspensión, terminación y nulidad de los Tratados, dichas reglas son aplicadas para los Acuerdos Interinstitucionales en nuestro país.

Toca el turno del examen de las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión o de una de las Cámaras de representantes por separado, he aquí en este escalafón donde se hallan los principales y fundamentales cimientos de nuestro tema objeto de estudio, toda vez que es la Ley Sobre la Celebración de Tratados⁴¹ en todo su contenido que reglamenta a detalle los Acuerdos Interinstitucionales y que a continuación analizaremos:

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales⁴².

I.- De dicho artículo se desprende el control para dar surgimiento a los instrumentos internacionales que el Gobierno celebre, lo más sobresaliente es su segundo párrafo que refiere nuestro objeto y señala que éstos se acordarán entre

⁴⁰Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969.

⁴¹Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 1992.

⁴²Ibídem.

dependencias administrativas de tipo central o no, nacionales con homólogas de otro país, la práctica nos arroja una gran cantidad de firmas de Acuerdos debido a su gran utilidad y facilidad de formación, además de la gran inminente necesidad de relacionarse entre Naciones, pero no a través de un Tratado si no a través de un convenio de menor jerarquía pero igual grado de utilidad, complejidad y eficacia.

Otro de los artículos de la citada ley federal cuya importancia es muy relevante se encuentra contemplado en el artículo séptimo, cuyas líneas tutelan la facultad que tiene la Cancillería de realizar el dictamen correspondiente a la procedencia de la creación de un Acuerdo Interinstitucional, es decir, dicha dependencia se encargará de dar su punto de vista sobre la viabilidad de si es conveniente, seguro, confiable pero sobre todo la legal procedencia de la suscripción de un Acuerdo de esta naturaleza, toda vez que hasta en el momento en que dicha oficina haya dado su aceptación previa revisión, análisis, dictamen, cambios en el proyecto del Acuerdo, se llevará a cabo la firma de aquel para que se proceda en el archivo de la mencionada dependencia a depositarlo para su guarda y custodia.

Cabe resaltar que los demás artículos que componen nuestra ley en comento son igual de importantes, pero para nuestro objeto de estudio estimamos que éstos dos antes aludidos son suficientes para desarrollar el mismo.

El Código Civil Federal⁴³ aunque poco relacionado, incluye en algunas redacciones ciertos temas de nuestro interés a saber, el artículo 12 que hace mención a los actos jurídicos que ejecuten tanto nacionales como extranjeros se sujetarán a lo dispuesto por dicha ley, pero en su parte final determina la salvedad cuando ésta prevé la aplicación de un derecho supra nacional y salvo, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte. Por tal situación es de entenderse que todas las personas jurídicamente capaces de realizar actos en el país se someterán a las leyes del mismo, independientemente de su nacionalidad, con la excepción a la regla de que los mismos serán válidos cuando se esté aplicando un derecho ajeno al país, lo que en la doctrina se le conoce como conflicto de leyes es decir, la aplicación del derecho nacional con un ajeno

⁴³ Código Civil Federal, publicado en cuatro partes en el Diario Oficial de la Federación los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

simultáneamente o éste último únicamente, pero con la estricta necesidad de que se mencione en la propia ley nacional dicha figura jurisdiccional, lo que sí sucede en dicho código civil federal en sus artículos 13 y 14 respectivamente y claro sin contravenir lo ya establecido en las obligaciones internacionales de las que el Estado es miembro.

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles en su libro cuarto intitulado de la cooperación procesal internacional, en sus artículos 543, 544 y 548 está muy ligado con el tema de acuerdos interinstitucionales, ya que en dichos instrumentos que se celebren entre dependencias jurisdiccionales ya sean de tipo federal o local nacionales con sus homólogas extranjeras es donde se establecerán los puntos medulares y específicos de cómo se llevará a cabo dicha cooperación entre ambas instituciones como por ejemplo, en un Memorándum de entendimiento celebrado entre la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos con el Ministerio de Justicia Federal de la República Federal Argentina, es allí donde de manera detallada y a fondo se entablarán las disposiciones para la cooperación en la procuración e impartición de justicia cuando ambas naciones estén inmiscuidas sea por que alguno de sus nacionales incurrió en algún delito tipificado en dicho país o porque algún extranjero que cometió algún ilícito dentro de alguno de éstos dos territorios y que se vio involucrado un connacional.

Continuando con el orden que se estableció en el proemio de este subtema, toca el turno de las leyes emanadas de los Congresos locales o lo establecido como derecho local. Posterior a la realización de una búsqueda minuciosa no se han encontrado alguna o algunas normas que tengan que ver con nuestro tema central, salvo un par de artículos del código civil del Distrito Federal que son: Artículo 12⁴⁴, mismo que establece que las leyes en la capital del país se aplicarán por igual tanto a nacionales como extranjeros; de lo anterior se desprende un hecho lógico dado que independientemente de la nacionalidad de los habitantes del Distrito Federal, a éstos se les aplicarán las leyes vigentes de dicha entidad federativa, tal y como lo establece la carta fundamental de la Nación. Por su parte el artículo 14 de la citada ley emite las reglas que debe

⁴⁴Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

tomar el órgano jurisdiccional del Distrito Federal para aplicar en dicho territorio, un derecho extranjero válidamente en el espacio mexicano. Finalmente las líneas del artículo 15 enlistan las bases para la no aplicación del derecho extranjero en el Distrito Federal.

Lógicamente el lector se hará la interrogante de que tiene en común los preceptos anteriores citados con los acuerdos interinstitucionales, creemos que demasiada, ya que dichos convenios interinstitucionales deben seguir ciertas reglas para su formación, mismas que son aceptadas por los países que participen en el mismo y además tomar en cuenta que si los efectos de aquel convenio han de surtir dentro de la competencia gubernamental del Distrito Federal, se tienen que adaptar a lo que establecen dichos preceptos citados, toda vez que si bien es cierto que pertenecen al Derecho Internacional, no pueden contravenir lo que marcan las normas mexicanas vigentes es decir, si un acuerdo interinstitucional viola alguna disposición legal mexicana por consecuencia éste sufrirá de nulidad ya absoluta ya relativa dependiendo que norma se vulnere.

Otro ordenamiento legal de tipo circular que se encuentra dentro de los instrumentos emitidos por la Cancillería Mexicana, es la Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados⁴⁵; creada por la Secretaría de Relaciones Exteriores para profundizar las bases para la creación de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales. Ciertamente dicha circular no fue creada por alguna legislatura local y por consecuencia no es una Ley, pero al reglamentar y especificar las bases a las disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados, consideramos que encuadra en éste último escalafón de la jerarquía de las normas jurídicas, misma que será comentada de manera muy específica y a fondo en el siguiente punto de nuestra investigación, por lo que por ahora solo será de una manera enunciativa.

Este punto del segundo capítulo lo desarrollamos de una manera muy sintética y tomando para su estudio sólo los ordenamientos jurídicos vigentes más

⁴⁵ Guía para la conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley Sobre la Celebración de Tratados, creada a través del acuerdo ISBN 968-810-605-4, por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

destacables, sobresalientes pero sobre todo los que consideramos que tienen una relación muy estrecha con nuestro tema central.

2.3 PROCEDIMIENTO NACIONAL DE CONCLUSIÓN DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

Dentro de la normatividad del derecho mexicano vigente en ninguna ley ya sea federal o local, en un acto administrativo tal como un decreto, una circular, un reglamento y más aún en algún tratado internacional, se contempla la fase final y que además para nuestro gusto la más importante de todas debido a que de nada sirve haber tenido una muy buena negociación con las instituciones participantes en un acuerdo, lograr acuerdos de voluntades recíprocos contemplando éstos en una excelente redacción, compromisos y pactos si este documento finalmente no se celebra y más aún si una vez signado por las partes, éstas no lo llevan a cabo tal y como se estipuló en su clausulado, dichas etapas mismas que se tienen que sobrepasar para dar nacimiento a un acuerdo interinstitucional, por ello creemos muy necesario que se tiene la necesidad de desarrollar una iniciativa de ley, reglamento o circular que regule a la Ley sobre la Celebración de Tratados y profundice la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional⁴⁶, para transparentar y motivar a fondo todo el procedimiento de negociación de los acuerdos inter.

Es muy contrastante la importancia y el trato que a nivel nacional se da a los tratados internacionales, prueba de ello es la multiplicidad de normas jurídicas emanadas del Congreso de la Unión, Congresos locales, actos administrativos realizados por autoridades del poder ejecutivo ya local ya federal, y hasta jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual es bastante divergente con el cuidado que tienen los acuerdos interinstitucionales y que mejor prueba que a éstos solo se les mencione porque no se les trata de fondo, solo se les contempla en leyes de tipo federal como la de Celebración de Tratados y reglamentos como la Guía para la conclusión de tratados realizada por la Cancillería mexicana misma que no tiene mucha antigüedad en el campo de aplicación, por ello y siguiendo la poca información legal que se tiene tomaremos

⁴⁶ Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados, expedida mediante el acuerdo ISBN 968-810-605-4

como guía el proceso de conclusión de los tratados internacionales para los acuerdos interinstitucionales.

Por lo anterior y tomando como modelo procesal a los tratados internacionales y al seguir la costumbre que deben ser elaborados por escrito, en este punto no cambia conforme a la creación de los acuerdos interinstitucionales dado que dichos pactos son redactados y plasmados en papel por lo que al no cumplirse con éste requisito de existencia carecerá de valor el mismo.

Se comienza por negociar los compromisos que se quieren elevar a grado de acuerdo interinstitucional por parte de las instituciones que sea su deseo obligarse a través de esta forma, la práctica demuestra que si alguna dependencia o institución de la Administración Pública Federal, local o municipal o de tipo descentralizado quisiera celebrar un acuerdo con una homóloga de otro país, ello por la inminente necesidad de relacionarse para cooperar mutuamente entre dichas personas morales, para lo cual se tomará muy en consideración las líneas del artículo 7 de la Ley sobre la Celebración de Tratados que a su letra dice: -

“Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”.

Del anterior artículo encontramos el fundamento legal de la elaboración de los acuerdos interinstitucionales, que dicha labor le corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Consultoría Jurídica, cualquier intento de suscripción debe ser negociado directamente por la mencionada dependencia del ejecutivo federal, y no por la institución interesada, es decir, ésta hace llegar su deseo de suscribir un acuerdo con un proyecto de capitulado en donde se establecen las voluntades, términos, cláusulas, condiciones y todo lo relacionado con el cumplimiento de lo pactado en dicho acuerdo, a dicho proyecto se le elabora un dictamen de viabilidad acerca de la procedencia del mismo, ello para

no contravenir lo que establecen las diferentes leyes mexicanas vigentes siguiendo con la teoría de la jerarquía de las normas jurídicas, la Secretaría hará un estudio acerca de la conveniencia de celebrar dicho acuerdo y de su alcance, como por mencionar un ejemplo un Memorándum de entendimiento y cooperación intelectual entre la Facultad de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Universidad de Salamanca del Reino de España, primeramente una de ambas academias va hacer llegar a la Secretaría el proyecto del acuerdo para su dictamen, posteriormente ésta se encarga de hacer su análisis y dar su aprobación para suscribirlo, a diferencia del caso de los tratados internacionales que le corresponde dicha tarea al Senado de la República, en materia de acuerdos interinstitucionales corresponde aprobarlos a la Cancillería mexicana, después se procede a recabar la firma de los sujetos participantes en dicho acuerdo, por lo regular se requiere la del Director General, encargado, apoderado para ese tema, etc. He aquí un tema de discusión debido a que no hay ley o mandato que decrete dicha facultad a persona determinada por lo que por exclusión lo tiene que hacer la persona de mayor grado jerárquico dentro de la dependencia participante. Se continua con el envío en original por paquetería a la dependencia o institución extranjera para que lo firme y claro para que lo revise y de su visto bueno, ya que obviamente para firmarlo es porque están de acuerdo con el contenido y las obligaciones que en él se contemplan, una vez que se ha firmado el acuerdo por ambas partes, un tanto del mismo se deposita en los archivos de la consultoría de la citada dependencia para su guarda.

Como se ha descrito en el párrafo anterior la etapa más importante es la final en la que se firma el acuerdo por las partes y se procede a su guarda en las gavetas de la Secretaría; pero no existen medidas para hacer cumplir de manera obligatoria lo que se pactó en el acuerdo, a diferencia de los tratados internacionales en donde existen diferentes instancias a nivel nacional y supra nacional para hacer cumplir y valer las obligaciones del mismo, en los acuerdos no existe algún método formal para cumplirlos, únicamente el principio rector de los tratados que ya hemos estudiado denominado *pacta sunt servanda*, que es cumplir los acuerdos interinstitucionales de buena voluntad, claro siempre y

cuando no existan recursos económicos de por medio o intercambio y trueque de bienes y derechos reales o personales porque he allí donde estimamos que se podría a través de los respectivos ministerios de asuntos exteriores de los países involucrados que se llegaría a un acuerdo pacífico.

En esa tesitura, estimamos que obligatoriamente y en calidad de urgente debe de crearse alguna ley para regular a los acuerdos interinstitucionales de una manera específica, y no solamente mencionarlos y decir quién elaborará su procedencia y se encargará de su negociación, si no reglamentar todas las situaciones que pudiesen suscitarse desde un incumplimiento desde la firma, en el plazo del acuerdo o violación por parte de alguno de los participantes a algún punto acordado o fraude a la ley y alguna de sus estipulaciones.

Tal y como se establece en la Guía para la conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados, basta con la firma del acuerdo interinstitucional de las partes para su entrada en vigor y no se llevará a cabo todo el procedimiento constitucional de los tratados, éste párrafo ya quedó explicado en la hoja precedente y de nuestra postura acerca del mismo. Posteriormente se menciona en la guía que dichos acuerdos interinstitucionales no constituirán ley suprema de la unión, lo que a nuestra opinión es un tanto lógico ya que como podrán ser ley de la federación si solo abarcan campos locales, esto es además de que las partes que intervienen son de carácter local (no son sujetos internacionales) las obligaciones que se asumen en éstos son sólo para ellos, no pueden ir más allá de ambas instituciones y por ende no tendrían por qué ser parte de dicha categoría, además de no ser aprobados por el Senado de la República y no ser publicados en el Diario Oficial de la Federación por no ser asuntos de interés público.

De igual manera es necesario relacionar el artículo 6 de la Ley sobre la Celebración de Tratados⁴⁷ mismo que dispone: -

“La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier

⁴⁷ Ibídem.

tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente”.

De dicho precepto se entiende que sin afectar la competencia de las distintas dependencias del poder ejecutivo de la unión, la Secretaría de Relaciones Exteriores será la facultada para llevar a cabo las distintas etapas para crear un acuerdo interinstitucional y una vez perfeccionado inscribirlo, lo cual ésta palabra nos lleva a malas interpretaciones ya que si seguimos las máximas del derecho civil actual el acto de inscribir lleva a dar publicidad frente a terceros lo cual evidentemente no sucede para éste caso de los acuerdos interinstitucionales ya que los únicos que están conscientes de que existe dicho acuerdo es la secretaría, las partes y nadie más, por lo tanto creo que la palabra más conveniente que debe usarse es su guarda o archivo.

2.4 LA VALIDEZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES EN MÉXICO.

Para que los convenios regidos por el Derecho Internacional sean considerados como válidos deben satisfacer cada uno por separado una serie de requisitos que establecen tanto las leyes mexicanas como los principios aceptados por el Derecho Internacional público y privado.

Por lo que corresponde a los tratados internacionales estos deben cubrir los requisitos que establece la Carta Magna al estipular que deben ser celebrados por el Presidente de la República o por persona que éste designe a su vez a través de los plenos poderes, ser aprobado por el Senado de la República, no contravenir las disposiciones de las leyes nacionales y ser publicado en el Diario Oficial de la Federación; de una manera general éstos son los principales y esenciales requisitos que debe de satisfacer el procedimiento para su válida creación y decimos sui generis porque su debido y profundo estudio ya se realizó con anterioridad a éste punto.

En el caso de los acuerdos interinstitucionales para que tengan el carácter de válidos además de ser elaborados por escrito, debe ser la Secretaría de Relaciones Exteriores quién llevará a cabo su negociación y elaboración del dictamen de procedencia correspondiente, estamos en la postura de considerar que no es suficiente con la satisfacción de dichos requerimientos para llegar a la validez de los acuerdos interinstitucionales, toda vez que tienen que ser muy sigilosas las instituciones participantes al no invadir las esferas jurídicas de competencia de otras dependencias o instituciones o simplemente de personas físicas al hacer cumplir con sus compromisos pactados en dicho acuerdo, ya que una vez firmado y en vigor un compromiso internacional de esta magnitud, se pueden dar diversas situaciones donde se pondría en duda la validez del mismo como puede ser la violación a alguna ley nacional en el momento de la negociación, carecer de personalidad para celebrar el mismo, realizar hechos ilícitos, etc. Es por lo que nuevamente estimamos la necesidad de regular más a profundidad el tema de los acuerdos interinstitucionales.

Dejando a un lado las posturas críticas en sentido negativo acerca de los escenarios de violación de preceptos o de falta de cumplimiento de los acuerdos, cabe señalar que dichos acuerdos han sido de muchísima utilidad para las diferentes dependencias y sujetos facultados para celebrarlos, debido a que en tiempos pasados únicamente era a través de un tratado o un acuerdo pero no con la formalidad que tienen ahora lo que dejaba en indefensa e incertidumbre a las partes que pretendieran celebrar un acuerdo.

Es muy importante advertir que un acuerdo interinstitucional carece de validez por no llenar los requisitos que la Constitución federal señala para la conclusión de los tratados internacionales.

Por último respecto a la validez de los acuerdos interinstitucionales, debe de tenerse en cuenta que la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 señala que las contrapartes de las dependencias o institución mexicana son uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales (sujetos internacionales excepto naciones ya que sería tema de un tratado internacional), lo que se traduce a que si la contraparte de un acuerdo interinstitucional que se pretenda firmar es una persona privada física o persona moral de tipo privado, ese acuerdo no se ajustaría a los supuestos de la citada ley, por lo que se estaría frente a un acuerdo o un contrato de carácter privado y por lo mismo no estaría regido por el Derecho Internacional Público, sino por la legislación aplicable que marque el Derecho Internacional Privado o la legislación que se convenga en el propio convenio y en este caso la Secretaría de Relaciones carecería de competencia y por consecuencia de validez.

CAPÍTULO 3.

CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTUDIO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES EN EL ESTADO MEXICANO.

3.1 ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

Para dar la definición de los acuerdos interinstitucionales seguiremos el siguiente orden, primeramente la legal, siguiendo con las doctrinarias y académicas para que finalmente expresemos nuestra propia definición y en base a la experiencia laboral dentro de la cancillería mexicana, los textos consultados y los estudios universitarios.

De acuerdo con la Ley sobre la Celebración de Tratados⁴⁸ se encuentra definido dicho instrumento en el artículo 2 párrafo II que a su letra dice:

“Acuerdo Interinstitucional: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”.

De este concepto se desprende lo siguiente:

A.- Señala claramente que será un convenio y no un contrato, por lo cual siguiendo con las reglas de la teoría general de las obligaciones civiles las cuales se aplican al derecho internacional y en éste caso a los acuerdos interinstitucionales, éstos últimos serán creadores de obligaciones, que a su vez se podrán modificar, transmitir y extinguir dichos compromisos, por ello al celebrar

⁴⁸Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 1992.

un acuerdo pudo haber sido para crear los compromisos, debido a las necesidades existentes en ese momento, para modificar o regular más a fondo algunos ya presentes, para transmitirlos como pudiese ser el caso de una dependencia gubernamental a otra que se ve beneficiada con la traslación o una institución traspasa a otra los pactos o finalmente para extinguir y dar fin a compromisos que con anterioridad fueron acordados; pero creemos que en el caso de transmisión de obligaciones al no existir una regulación jurídica-legislativa a fondo que reglamente dicha figura, lo más probable es que la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la oficina competente estime que lo conveniente y viable será la creación de un nuevo acuerdo interinstitucional y no sólo transmitir las obligaciones al firmar la nueva parte adquirente, que sería lo más práctico y rápido.

B.- Dicho convenio será regido por el derecho internacional público lo cual creemos que fue muy acertada la redacción que utilizó el legislador en la mención de que las bases serán tomadas por la rama internacional pública y no la privada, ya que no hubiese bastado indicar que dichos acuerdos se estarían a lo dispuesto por el derecho internacional, ya que si hubiese sido de esa manera el texto se habría interpretado de muy distintas formas de acuerdo a la concepción de cada sujeto que lo leyera, porque recordemos que el derecho internacional privado también pertenece a la categoría de la rama supra nacional pero a diferencia del público que sólo regula las relaciones entre sujetos de la comunidad internacional⁴⁹, aquel se define como el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que tienen por objeto determinar la norma jurídica aplicable en los casos de vigencia simultánea de normas jurídicas de más de un Estado que pretenden regir una situación concreta⁵⁰.

C.- Se menciona el requisito de existir por escrito y como ya se había dicho en páginas anteriores es una regla tomada por la Convención de Viena sobre el

⁴⁹SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, Porrúa, vigésima sexta edición, México, 2009.

⁵⁰ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, décimo séptima edición, Porrúa, México, 2008.

Derecho de los Tratados la cual dispone como elemento existencial que sea por escrito. Además que las instituciones partícipes únicamente podrán ser dependencias u organismos descentralizados de la administración pública en sus tres niveles (federal, estatal o municipal) y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales; lo cual arroja que una persona física ya nacional ya extranjera no puede pretender celebrar un acuerdo interinstitucional sino que necesariamente tiene que ser una persona moral y que además de ser persona jurídica pertenezca a la administración pública o al sector paraestatal es decir, que tenga de manera directa o indirecta participación en las funciones del Estado.

D.- Establece que la denominación que se le otorgue no va a tener consecuencias de derecho, lo cual se entiende que al cumplir con los requisitos de existencia de ser celebrado por escrito, que las partes sean entidades del gobierno directa o indirectamente y se celebren a través del proceso que establece la Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales, además de lo que dispone la ley sobre la celebración de tratados serán válidos, claro al igual de no contravenir los ordenamientos jurídicos nacionales y de la contraparte.

De igual manera la parte final del primer párrafo de dicha definición establece lo denominado como la autonomía de los acuerdos interinstitucionales al dar la posibilidad de nacer sin que exista un tratado internacional en dicha materia con anterioridad, lo cual arroja gran avance jurídico toda vez que se ahorran procedimientos como la negociación y sobre todo el surgimiento de tratados que no se necesitaban.

E.- El segundo y último párrafo versa acerca del campo de aplicación y acción de los acuerdos interinstitucionales, tema que será tratado y analizado a fondo en puntos supervinientes, por lo cual bastará con establecer que los acuerdos interinstitucionales no deben y no pueden invadir las esferas de competencia de

ninguna otra institución pública sean connacionales o del país de procedencia de la otra parte suscriptora.

Por su parte el jurista mexicano Rafael de Pina en su diccionario jurídico⁵¹, define a los acuerdos internacionales como sigue:

“Convención e instrumento entre Estados miembros de la Comunidad Internacional, destinado a crear, desenvolver o modificar determinadas normas de derecho internacional”.

De la definición anterior encontramos que varía demasiado con la que emana de la Ley Sobre la Celebración de Tratados de nuestro país, más bien el autor nos da una definición totalmente semejante al convenio en el derecho civil, solo que utiliza distintos vocablos como desenvolver que a nuestra consideración se podría entender como sinónimo de creación o nacimiento, pero creemos que el mencionado autor lo quiso asemejar con transmisión o modalidad de obligaciones. No encontramos nada novedoso ni altamente útil para nuestra práctica nacional en el proceso de los acuerdos interinstitucionales, toda vez que dicha definición no se podría utilizar en el derecho interno, ya que más bien sería más parecida a un tratado internacional que a un acuerdo interinstitucional; además que en su parte final maneja la creación o modificación de normas de derecho internacional, lo que para nuestro gusto no es correcto ya que no se van a crear normas jurídicas internacionales con la celebración de un acuerdo o tratado internacional, sino que se van a crear o modificar obligaciones entre sujetos internacionales con el más estricto apego a dichas normas supra nacionales.

Del análisis antecedente de las definiciones legal y doctrinaria citadas, hemos obtenido ilustrativas orientaciones que aprovecharemos para proponer un concepto de Acuerdo Interinstitucional. En nuestra opinión un buen concepto de acuerdo interinstitucional deberá y necesitará tener:

⁵¹ DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, trigésima tercera edición, Porrúa, México, 2004.

Acuerdo Interinstitucional: Es el acuerdo de voluntades por escrito entre instituciones gubernamentales o descentralizadas de competencia local o federal de un Estado con otra u otras del mismo tipo y carácter de otra nación diferente, mismo que debe ser regido por las normas jurídicas del derecho internacional, cuyo objeto es el surgimiento, transmisión o extinción de obligaciones recíprocas. El alcance y aplicabilidad de su objeto sólo será aplicable y reprochable a los sujetos participantes, además de que dicho acuerdo puede surgir a partir de un tratado internacional previamente celebrado o no.

Estimamos necesario realizar una crítica a nuestro propio concepto, y la comenzaremos por indicar que estamos conscientes del largo contenido del mismo, pero fue la única manera por la cual creímos contemplar todos los elementos esenciales que debe contener un acuerdo interinstitucional, primeramente ser por escrito el cual es un requisito de existencia e inminente necesidad, siguiendo por las partes partícipes en el mismo, las cuales deben ser entidades gubernamentales de competencia federal o local dentro de una nación, o ser personas morales las cuales de manera indirecta tengan participación dentro de la administración gubernamental de un Estado lo que comúnmente se denomina como órganos descentralizados, mismos que deben ser originarios de países distintos.

Continuamos por contemplar que dicho acuerdo de voluntades debe ser regido por las reglas del derecho internacional, siguiendo de modelo y claro ejemplo las existentes para el proceso de creación de los tratados internacionales, debido a considerar que estos son la especie y aquellos el género, es decir, los acuerdos interinstitucionales son una modalidad de los tratados internacionales de menor categoría debido a su alcance, sujetos y aplicabilidad pero no de menor importancia.

Omitimos la regla actual de nuestro país que se establece dentro del artículo 7 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, misma que decreta la facultad y

exclusiva competencia a la cancillería mexicana como órgano gubernamental exclusivo de llevar a cabo todo el proceso para el surgimiento de los acuerdos interinstitucionales, cabe mencionar que si no lo contemplamos no fue por dejarlo de lado o restarle trascendencia a lo que dispone la mencionada ley, sino porque consideramos la idea que nuestro concepto puede aplicarse en otras naciones con similares situaciones administrativas y con análogos ordenamientos jurídicos que contemplen a su ministerio de asuntos exteriores como el apto para llevar a cabo la negociación de los mismos, pero no lo incluimos porque nuestro estudio es acerca de nuestro país, sus reglas y sus bases legales.

Por todo lo anterior es importante mencionar que si bien es cierto la existencia y aceptabilidad de los acuerdos interinstitucionales en la comunidad de Estados internacionales, muchos miembros de la citada organización no los contemplan, reglamentan y utilizan como sucede en México, es por ello que debe tenerse en cuenta que se les puede encontrar con distintos nombres o denominaciones, y no por ello serán anulados siempre que cumplan con los requisitos esenciales contemplados por las conferencias del derecho de los tratados.

3.2 NATURALEZA JURIDICA E HISTORIA EN MEXICO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

Cuando tratamos los vocablos naturaleza jurídica, nos referimos a la fuente de donde emana o proviene el tema de nuestro objeto de estudio ya sea legislativa, doctrinal, administrativa o simplemente consuetudinaria.

En el mes de diciembre de 1991, el Honorable Congreso de la Unión aprobó la aún actual Ley Sobre la Celebración de Tratados, la cual estipula por primera vez una diferenciación de dos instrumentos indispensable en materia de derecho internacional y de comercio exterior: los Tratados Internacionales y los Acuerdos Interinstitucionales⁵². El primer concepto, como se sabe, se fundamenta en preceptos constitucionales además de ser de la única y exclusiva competencia del gobierno federal. Sólo el Poder Ejecutivo de la Federación tiene atribuciones para firmar un Tratado. Mientras que corresponde al Poder Legislativo Federal, a través del Senado de la República, aprobarlos.

La Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, creó y mencionó por primera ocasión la figura de los “Acuerdos Interinstitucionales”, retomando lo que en la práctica internacional sucedía con frecuencia entre los Estados miembros de la comunidad internacional. Entre otros aspectos y cuestiones, la Ley concede atribuciones para firmar acuerdos interinstitucionales no sólo a las dependencias y organismos públicos descentralizados del gobierno federal, sino también a los Estados de la federación y a los municipios del país.

Incluiremos las diferentes reformas y actualizaciones que ha tenido la ya mencionada Ley Sobre la Celebración de Tratados. En sesión de la Cámara de Senadores celebrada el día 10 de febrero de 2009, una senadora del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que expide la Ley General Sobre la Celebración y Aprobación de Tratados y

⁵²Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 1992.

abrogan la Ley de Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Durante la misma sesión, la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Estudios Legislativos, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente. Con posterioridad se extendió el turno a la Comisión de Comercio y Fomento Industrial.

El 13 de abril de 2010, el pleno del Honorable Senado de la República aprobó el proyecto por el que se expide la Ley General sobre la Celebración y Aprobación de Tratados.

Con esa misma fecha fue remitida a la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados.

El 20 de abril de 2010 la Mesa Directiva turnó dicha minuta a la Comisión de Relaciones Exteriores para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente⁵³.

Con dicha reseña y mención a los cambios de la Ley que incluyó en el país la figura de los acuerdos interinstitucionales, nos damos cuenta que éstos son recientemente actuales en México, si bien es cierto ya existían en otras naciones con diferentes nombres sabíamos que eran de tal carácter por su rango de acción, formación y contenido.

Consideramos que la analizada iniciativa fue un gran avance en la regulación en México de las dos clases de instrumentos internacionales, debido a que antes de dicha Ley no existía una en específico cuya reglamentación incluyera el procedimiento para el surgimiento de los acuerdos y tratados internacionales, ya que aún está vigente en nuestro sistema jurídico nacional como la Ley sobre la Celebración de Tratados.

⁵³ www.SRE.gob.mx,

3.3 ETAPAS DE OPERACIÓN PARA LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

Corría el año de 2005 cuando el Gobierno Mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, creó el Programa Nacional de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional, cuyo objetivo fue enriquecer la experiencia ganada a partir del trabajo desarrollado por la Cancillería con los gobiernos estatales y municipales del país⁵⁴.

En ese marco, en un principio fue diseñada una etapa inicial en la que se daban talleres generales sobre cómo cumplir con la ley y como buscar una localidad en el extranjero con la cual colaborar. No obstante, al impartir esos cursos, se identificó que un número importante de autoridades estatales y municipales contaban con varios convenios suscritos sin haber cumplido con la ley. Por tanto, fue diseñada la etapa de formalización, a través de la cual se brindaba asesoría para dar formalidad jurídica a los documentos que habían sido firmados con gobiernos extranjeros sin cumplir con la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Una vez normalizado jurídicamente el estatus del acuerdo, se volvió necesario asesorar al gobierno local en torno a la generación de proyectos o actividades, a través de mecanismos formales que permitieran el seguimiento adecuado, así como la definición de necesidades y la distribución de responsabilidades entre las partes. Así surgió la etapa dedicada a brindar asistencia para operar, o bien, poner a trabajar el acuerdo.

Finalmente y con el paso de varios meses, se observó la dificultad que representaba para un gobierno local que recién iniciaba su gestión, retomar los antecedentes de lo hecho por la administración anterior. Se diseñaron entonces mecanismos para promover la profesionalización de la administración pública local en materia internacional, a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno estatal o municipal. Surgió así la etapa de

⁵⁴ www.SRE.gob.mx

fortalecimiento institucional, a través de la cual se asesora para generar estructuras y cuadros especializados en asuntos internacionales, así como para promover la participación ciudadana. El objetivo de esta etapa es apoyar al gobierno local a dar continuidad a sus propias relaciones internacionales.⁵⁵

Como vemos fue muy importante la creación de dicho programa institucional por parte de la Cancillería, debido a la gran necesidad de apearse con lo establecido por la Ley Sobre la Celebración de Tratados y demás disposiciones legales que los gobiernos estatales y sobre todo municipales no tomaban en cuenta para la celebración de Acuerdos interinstitucionales, sin embargo dichos convenios se encontraban signados y supuestamente vigentes; ahora explicaremos las etapas aceptadas y usadas para dar surgimiento a los acuerdos interinstitucionales en nuestro país.

PRIMERA ETAPA: INICIACIÓN.

En esta etapa se agrupa a los municipios e instituciones interesadas en celebrar un acuerdo interinstitucional que nunca han desarrollado vinculación alguna con el exterior y por ende, desconocen el marco normativo y los pasos a seguir para establecer una relación de colaboración con una localidad extranjera bajo el régimen de ciudades hermanas.

A estos gobiernos e instituciones, los Coordinadores estatales y la Cancillería, a través de la Dirección General de Coordinación Política, les ofrecen talleres de inducción para los funcionarios que quedarán encargados de las actividades de vinculación internacional. Es común en esta etapa que un Municipio u órgano primo participante tenga interés en detonar un proyecto de desarrollo a través de la colaboración con ciudades extranjeras, sin tener claro con qué localidad de otra nación podría establecerse este tipo de mecanismo. En estos casos, los Coordinadores Estatales pueden apoyar al gobierno local a identificar las áreas de oportunidad que deban identificarse de una ciudad extranjera, a

⁵⁵ www.SRE.gob.mx,

partir de la revisión de las prioridades establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo.

Dichas áreas de oportunidad, permiten identificar localidades de otros países que destaquen en la implementación de programas de gobierno o políticas públicas orientadas al ámbito que interesa al municipio.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, con el respaldo de su red de Embajadas y Consulados en el exterior, apoya a las autoridades locales mexicanas en el rastreo de ciudades de otros países que tengan características similares, o que hayan trabajado ya un programa de desarrollo equivalente al que el municipio quiere implementar.

Los pasos enlistados de la primera etapa son⁵⁶:

- 1) Perfil municipal.- Una vez nombrados los funcionarios de enlace exterior del gobierno municipal, se les solicita elaborar un perfil municipal, donde se destaquen las características de la localidad como su número de habitantes, costumbres, fuentes de trabajo, historia, monumentos históricos, instituciones académicas, etc. Así como las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo y los programas de gobierno en curso, ello para darse cuenta de las necesidades que deben relacionarse con instituciones extranjeras para cumplirlas.
- 2) Localización de ciudades hermanas o contrapartes extranjeras.- El gobierno del municipio o personal de las instituciones interesadas identifican las áreas de oportunidad que desea potenciar con el acuerdo inter como podrían ser capacitación de funcionarios del área contable, intercambio de personal de seguridad, etc. Con ello se facilitará la tarea de identificación de ciudades en el extranjero. La búsqueda se efectúa por cuenta propia del municipio o institución que tenga interés, con apoyo del coordinador estatal o en su caso se solicita el apoyo de la Cancillería.
- 3) Selección de ciudad o contraparte extranjera.- Una vez identificadas las áreas de oportunidad, el coordinador apoya al funcionario de enlace municipal o persona o

⁵⁶ *Ibidem.*

personas de las instituciones interesadas facultadas para ello, a elegir una ciudad extranjera, de acuerdo con las fortalezas y debilidades que en materia internacional tenga el municipio.

- 4) El municipio o institución interesada entra en contacto.- El municipio o institución interesada elabora su carta de intención que dirige al alcalde la ciudad extranjera. La Secretaría de Relaciones Exteriores puede fungir como conducto, si así lo solicitare el municipio, a través del coordinador estatal.
- 5) La ciudad extranjera acepta.- Es la manifestación de voluntad del alcalde de la ciudad extranjera en obligarse al acuerdo inter, para ello envía una carta de aceptación al municipio o institución interesada.

Puede existir la posibilidad que la localidad extranjera no acepte celebrar el convenio, con lo cual de surgir dicha hipótesis se concluye el proceso, y se procede a la búsqueda de una nueva ciudad extranjera.

- 6) Firma del acuerdo inter.- Una vez negociado y aceptado el clausulado del acuerdo, el municipio o institución interesada solicita a la Cancillería Mexicana el dictamen de ley, una vez que la secretaría envía dicho dictamen las partes deben de sujetarse a las recomendaciones y cambios que se aplicaron al proyecto de acuerdo, se envía dos tantos a las partes interesadas para su firma. Por último firmado el acuerdo inter se envía a Relaciones Exteriores para inscripción y guarda.

Dichos pasos son los que legal y consuetudinariamente se deben de seguir para poder llevar a cabo la celebración de los acuerdos inter en nuestro país, como nos damos cuenta el órgano gubernamental que participa en casi todas la fases y que juega un papel fundamental es la Secretaría de Relaciones Exteriores, es por ello que le hemos dedicado un punto por separado para su estudio.

SEGUNDA ETAPA: FORMALIZACIÓN⁵⁷.

⁵⁷ www.SRE.gob.mx.

En esta segunda etapa puede darse la figura de celebración de un convenio internacional sin que se negocie a través de la Cancillería, ya que todas aquellas relaciones de amistad establecidas por un gobierno local con una contraparte extranjera, mediante la firma de un documento o a través de la declaratoria unilateral de cada parte, sin que mediase de por medio la intervención que por ley le corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, es susceptible de ser atendida bajo el esquema de Formalización.

Cuando un Municipio mexicano declara, mediante Acuerdo de Ayuntamiento, que determinada localidad de otra nación será reconocida como ciudad hermana, sin que se haya suscrito acuerdo inter alguno en donde se establezcan áreas de cooperación o compromisos de colaboración común, pueden formalizar su relación de amistad a través de la firma de un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance. O lo que nosotros estimamos como un acuerdo inter solo que sin los procedimientos comunes que señala la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Por otra parte, cuando un Municipio firma con una contraparte extranjera un documento, cualquiera que sea su denominación o título, sin haber cumplido con los requerimientos de la Ley sobre la Celebración de Tratados, también es sujeto de entrar directamente en esta etapa del Plan Nacional de Ciudades Hermanas; pero con lo que este párrafo establece se estaría en contradicción con lo que establecen los ordenamientos jurídicos nacionales en la materia.

En la etapa de Formalización, la Cancillería nacional y el gobierno estatal, a través de la Coordinación del Programa, establecen compromisos de buena voluntad con el gobierno municipal, a fin de establecer estrategias de acción conjuntas que permitan convertir su relación de amistad con una localidad extranjera, en esquemas formales, profesionales y modernos de cooperación.

Esta acción implica la suscripción de un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance, en donde queden asentadas las áreas de colaboración que ambas ciudades desean impulsar, lo que permite dar cumplimiento a los requerimientos de la Ley sobre Celebración de Tratados, así como impulsar proyectos que permitan fortalecer las capacidades del municipio.

TERCERA ETAPA: OPERATIVIDAD⁵⁸.

Cuando un Municipio suscribe un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance o un acuerdo inter siguiendo todos los requisitos de la ley competente con una localidad extranjera, establece el compromiso de impulsar actividades y proyectos de colaboración en temas de interés común.

En esta etapa, Relaciones Exteriores y el gobierno estatal participante orientan a las autoridades locales sobre los mecanismos que a nivel interno pueden implementarse para la generación de proyectos de cooperación que puedan proponer a su ciudad hermana.

La elaboración de un Programa Operativo Anual (POA) por cada uno de los Acuerdos de Hermanamiento, o bien de los acuerdos inter de cooperación en temas específicos que tenga establecidos el gobierno local, sin duda constituye la herramienta clave para llevar a la práctica una relación de colaboración mutua, en el marco de un hermanamiento de mayores alcances.

El Programa Operativo Anual responde al objetivo de planificar las actividades de cooperación que sean implementadas con una ciudad, institución o entidad hermana. Su elaboración y ejecución implica la coordinación de acciones internas para una mejor y más ordenada presencia internacional del Municipio o el Estado miembro de la federación Mexicana. Con éste, se aprovechan los recursos humanos, técnicos y financieros con los que la ciudad podrá desarrollar proyectos de cooperación internacional, como pudiéramos mencionar intercambio de experiencias en combate a la delincuencia organizada, corrupción, trata de menores y blancas, etc.

Un Municipio o un Estado se compromete a elaborar un POA, al momento en que suscribe un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance con una ciudad extranjera, para lo cual la Cancillería sugiere que el POA sea elaborado por el área administrativa municipal responsable de la coordinación de las actividades de cooperación con la ciudad extranjera. En ese sentido, se recomienda que el

⁵⁸ *Ibíd.*

área encargada sea la Oficina Municipal de Asuntos Internacionales, o bien aquella responsable de dar seguimiento a las relaciones de hermanamiento del Municipio.

Para la elaboración de un Programa Operativo Anual, vale la pena tomar en consideración los siguientes elementos:

Cada Acuerdo firmado implica la elaboración de un POA, por lo que si un Municipio/Estado ha firmado acuerdos con 5 localidades, por ejemplo, tendrá entonces la necesidad de generar 5 Programas Operativos Anuales⁵⁹.

Para la elaboración del POA, el área encargada debe consultar al resto de las oficinas de la estructura administrativa municipal/estatal (Seguridad Pública; Parques y Jardines; DIF; Bomberos; Protección Civil, Desarrollo Económico, Turismo, etc.) en torno a las actividades de cooperación que tengan interés en desarrollar con las ciudades o entidades hermanas. Cada una de las actividades que sean propuestas, deberán considerarse como áreas de oportunidad o temas de cooperación, por lo que se sugiere que el área encargada solicite detalles específicos para generar un proyecto o bien una actividad de colaboración.

Una vez que el área encargada recopile los proyectos que hayan propuesto las diversas oficinas municipales/estatales seleccionará aquellos que sean considerados prioritarios, de acuerdo a los objetivos del Acuerdo de Hermanamiento, de las observaciones del Presidente Municipal/Gobernador o de las posibilidades presupuestales del gobierno local, entre otras valoraciones.

De acuerdo a la capacidad del Municipio/Estado (en recursos financieros, humanos, etc.), el área encargada elaborará el POA, al cual se integrará la selección de los proyectos propuestos por las diversas oficinas que se hayan consultado. El área encargada presentará el POA al Presidente Municipal/Gobernador para su aprobación. En el caso municipal y de así requerirlo, el POA se presenta también al H. Ayuntamiento para la asignación, en su caso, de los recursos correspondientes.

⁵⁹ www.SRE.gob.mx

Al contar el POA con el visto bueno del Gobernador, o del Presidente Municipal y, en su caso, del H. Ayuntamiento, la oficina encargada enviará una copia del documento a la ciudad o entidad hermana extranjera, a efecto de solicitar sus comentarios y valoraciones.

En caso de que la ciudad hermana extranjera tenga proyectos de cooperación distintos a los propuestos, el área encargada deberá consultar a las oficinas competentes del Municipio/Estado y a los integrantes del Comité de Ciudades Hermanas, sobre la viabilidad de desarrollarlos. Es decir, que si es recibido un proyecto, por ejemplo, para que el H. Cuerpo de Bomberos reciba capacitación a través de una visita a la localidad extranjera, el área encargada deberá consultar a la Oficina de Bomberos si es de su interés participar en dicha actividad.

Por lo que respecta a esta etapa consideramos de suma importancia hacer mención de esta figura que puede desarrollarse dentro del Plan de Cooperación de Ciudades Hermanas, que entre uno de sus objetivos principales es ahorrarse la celebración de acuerdos inter con todos los requisitos que establece la Ley de Celebración de Tratados, en esa tesitura pueden existir acuerdos inter válidos y en vigor sin que hayan seguido el procedimiento ordinario de creación, por lo cual a la regla general que es seguir tal cual las disposiciones de las normas jurídicas aplicables, existe una excepción que es la creación de convenios inter entre los sujetos que se describen en la ley pero con un procedimiento más corto y serán igualmente válidos ambos instrumentos sea cual fuere su procedimiento de formación.

CUARTA ETAPA: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL⁶⁰.

Una de las principales dificultades identificadas a las que se enfrentan primordialmente los gobiernos municipales mexicanos, constituye la falta de continuidad en la vinculación internacional que se impulsa durante una administración.

⁶⁰ www.SRE.gob.mx.

Con el cambio de autoridades, que para el caso mexicano sucede cada 3 años y sin posibilidad de reelección inmediata tal y como se establece en la Constitución Federal, los proyectos y actividades de cooperación con ciudades extranjeras frecuentemente se ven interrumpidos, sin que necesariamente sea resultado de la falta de éxito de los mismos.

En gran parte de los casos, el desconocimiento de los funcionarios entrantes sobre los beneficios de estos esquemas de cooperación con el exterior, impulsados por las anteriores autoridades, constituye la razón por la que un Municipio detiene una dinámica de vinculación internacional que puede llegar a ser exitosa.

Dicho lo anterior de la cuarta etapa podemos señalar que es triste e indignante, el mencionar el hecho que por el cambio de administración en un municipio se interrumpen las negociaciones de los convenios internacionales y más aún que el nuevo presidente municipal desconozca del beneficio que puede contraer la suscripción de un instrumento de tal carácter, es aberrante dicha redacción dado que consideramos que un candidato a dicho cargo de elección popular por lógica simplista debería de conocer las necesidades del municipio que pretende encabezar y por ende los beneficios que se alcanzarían con la firma de un acuerdo inter en alguna de esas materias de gran necesidad y pronto enfoque, énfasis y trabajo, por lo que estimamos necesario más exigencia por parte de los gobiernos estatales a los que pertenece dicho municipio interesado en poner atención y darle seguimiento a las negociaciones pendientes, por ello incluiremos las dos propuestas de solución que ofrece el Gobierno Federal a través de la Cancillería.

El gobierno de la República a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores propone y otorga dos alternativas a la problemática de esta cuarta etapa en lo que refiere a la interrupción de las negociaciones por cambio de administración municipal que son⁶¹:

⁶¹ *Ibidem.*

1.- Participación ciudadana.- Se promueve sustantivamente la participación de ciudadanos en todos aquellos proyectos de colaboración que el gobierno municipal implemente con una localidad extranjera, a efecto de apoyar en ellos la continuidad de dichas actividades, independientemente del término de una administración constitucional.

Para impulsar esta estrategia, en el año 2006 el Gobierno de Jalisco y la Secretaría de Relaciones Exteriores elaboraron un Reglamento Tipo de Ciudades Hermanas, a efecto de que todos aquellos municipios jaliscienses que tuvieran el interés de crear un Comité de Ciudades Hermanas, en donde por igual participaran ciudadanos distinguidos y funcionarios públicos, reglamentaran los esquemas de participación a los que tendrían derecho tanto los ciudadanos como las autoridades que integrarían dicho Comité.

El Reglamento Tipo propuesto permite dotar a la participación ciudadana de reglas del juego, sin que por ello se deje a la autoridad municipal en un papel secundario y pasivo en la cooperación con el exterior; y por otro lado, incentiva la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos, considerando en todo momento los elementos que pudieran aportar los ciudadanos, en beneficio de los proyectos de colaboración específicos que se trabajan con la ciudad hermana.

Aunque el Reglamento Tipo que se incluye para esta etapa tiene presente la normatividad de Jalisco, puede representar una guía para aquellas municipalidades de otras entidades del país que tienen la voluntad de reglamentar las actividades derivadas del programa de ciudades hermanas.

2.- Fortalecimiento de la administración pública municipal.- Con el apoyo de los gobiernos estatales, la Cancillería se abocó al diseño de un esquema que permitiera la profesionalización de la administración pública municipal en las actividades de vinculación internacional, para con ello, fomentar la continuidad de las acciones que son impulsadas por una administración constitucional.

El objetivo consiste en que, adicional al esfuerzo que desarrollen los ciudadanos en el Comité Reglamentado de Ciudades Hermanas, el gobierno municipal

designe o genere una oficina que sea responsable de dar continuidad a sus relaciones internacionales, así como de instrumentar las estrategias de vinculación al exterior del municipio.

Así, surgió el programa de asesoría para la creación de Oficinas Municipales de Asuntos Internacionales (OMAI) que imparten las Coordinaciones Estatales y la S.R.E⁶². Dichas áreas administrativas, serían responsables de establecer, dar seguimiento, resguardar y transparentar toda la información que derivara de la vinculación internacional del gobierno municipal.

Como hemos visto y analizado cada una de las cuatro etapas que deben llevarse a cabo para la realización de un acuerdo inter entre los gobiernos municipales del país con instituciones homólogas extranjeras, son en teoría eficientes y bien redactados, con lo cual lo normal sería el arrojamiento de resultados positivos y con ello el progreso nacional.

⁶² *Ibidem.*

3.4 ALCANCE DE APLICABILIDAD Y RANGO DE ACCIÓN DENTRO DEL ESTADO MEXICANO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

La Ley sobre Celebración de Tratados⁶³ permite a las dependencias y organismos descentralizados de los gobiernos estatales y municipales del gobierno de México celebrar acuerdos interinstitucionales con “órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” independientemente que sean de menor, igual o mayor jerarquía, lo que implica que el Poder Ejecutivo de un gobierno local mexicano que cumpla con los requerimientos de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, tiene atribuciones para suscribir un acuerdo interinstitucional, cualquiera que sea su denominación, con un organismo internacional o bien con un órgano gubernamental o de carácter desconcentrado de otro país.

EJEMPLOS DE A.I.

Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la realización del proyecto “Manejo de microcuencas en zonas de montaña del área de conservación de Xochimilco”.

Gobiernos/Instancias extranjeras de orden nacional.

Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño de la República de Cuba.

Gobierno/Instancias extranjeras de Orden Municipal

Acuerdo de Hermanamiento entre el municipio de Pátzcuaro Estado de Michoacán de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de Madrigal de las Torres del Reino de España.

Lo que se quiere dar a entender con el diagrama de la página anterior, es que el lector visualice algunos ejemplos de ciertos títulos vigentes de acuerdos interinstitucionales celebrados entre instituciones gubernamentales como en el

⁶³ Ley Sobre la Celebración de Tratados, expedida en el Diario Oficial de la Federación en octubre de 1992.

primer caso de la ciudad de México con una Organización Internacional de tal magnitud como la FAO que pertenece a las Naciones Unidas con respecto a la guarda y conservación de cierta zona del lago de Xochimilco donde se trabajará en conjunto para preservarla y conservarla.

En el segundo supuesto del diagrama encontramos un acuerdo entre un gobierno de una entidad federativa del país con su homólogo de la república de Cuba en materia de cultura y educación a nivel medio y superior, con la finalidad de mutua cooperación en los campos de competencia de las mencionadas materias.

Y por último en el tercer ejemplo enfatizamos un acuerdo interinstitucional signado entre una administración de tipo municipal nacional con su contraparte del mismo nivel jerárquico gubernamental de España, en materia de hermanamiento lo cual quiere decir y abarcar todas las materias de relevancia e importancia ya económica, social, política, cultural, de impartición de justicia, seguridad pública, desarrollo, etc. Las cuales pueden trabajarse de manera conjunta entre ambos municipios para así intercambiar información, métodos de trabajo, capacitación de personal, etc.

Cuando mencionamos las palabras rango de acción de los acuerdos interinstitucionales dentro del país, nos referimos al marco de aplicabilidad que tendrán los pactos alcanzados con la suscripción del instrumento, es decir, que los compromisos a que se hayan obligado las partes únicamente serán aplicables para ellas y nunca serán expansivas a otras instituciones de similar o igual carácter que la suscriptora, como pudiese ser un Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Ecatepec de Morelos con el municipio de la localidad de Buenos Aires de la República Argentina, las obligaciones se circunscriben específicamente al territorio del municipio mexiquense en mención y jamás se podrán expandir a un municipio vecino de la misma entidad y mucho menos por ende a otro municipio más alejado geográficamente, tal y como se establece en las disposiciones de alcance de los acuerdos interinstitucionales que emite la Secretaría de Relaciones Exteriores y la misma Constitución Política Federal al establecer en un artículo que las autoridades de los estados no podrán invadir competencias entre sí, ni éstos con

las facultades y atribuciones de la Federación respectivamente lo que se conoce como el principio de no invasión de competencias y jurisdicciones, por consecuencia los alcances del acuerdo interinstitucional serán aplicados exclusivamente para los sujetos partícipes en el mismo ya sean municipios, entidades federativas, dependencias de gobierno ya federales, ya locales o bien municipales, e incluso con la figura única la cual otorga la posibilidad de celebración de acuerdos interinstitucionales entre organismos desconcentrados, esto es los compromisos pactados en el convenio serán cumplidos y aplicados solo en las esferas competenciales de los miembros participantes en sus respectivas Naciones.

En el caso de tener participación ya sea de personal o institucional por parte de México fuera del territorio nacional para ejercerlo en la ubicación de la contraparte, dichas labores serán establecidas de manera específica en el mismo acuerdo interinstitucional y en el supuesto recíproco de admisión de extranjeros a territorio mexicano para hacer cumplir los compromisos del instrumento signado, independientemente de los requisitos migratorios y demás vigentes para una legal estancia en territorio nacional, las labores a desempeñar serán únicamente en el área, ubicación y territorio para la cual se firmó y estableció en el acuerdo interinstitucional, no pudiendo en ningún caso ir más allá en cuanto a territorio, funciones, desempeños que los establecidos y pactados con anterioridad en el instrumento supra nacional.

Por lo que respecta al alcance de aplicabilidad de los acuerdos interinstitucionales, de igual manera que su rango de acción, aquel se circunscribe única y exclusivamente a las partes que signaron el instrumento dentro de sus respectivos lugares de funciones.

3.5 TIPOS DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES APROBADOS EN MÉXICO.

Las modalidades que encontramos en la práctica en México acerca de los acuerdos interinstitucionales, van desde las distintas denominaciones para distinguirlos, como por mencionar algunas, se les puede llamar acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etc.

Es aceptado que se haga una clasificación de los acuerdos interinstitucionales, partiendo y tomando como base la establecida por la doctrina para los tratados internacionales, ya que como se ha mencionado anteriormente y en repetidas ocasiones aquellos son una especie del género que son los tratados. Por ello el primer orden de acuerdo con Max Sorensen⁶⁴ lo ocupan los acuerdos bilaterales y multilaterales, para el caso de los acuerdos interinstitucionales en México no puede considerarse tal clasificación, toda vez que la práctica consuetudinaria no arroja ni un solo acuerdo interinstitucional multilateral dada la simplicidad para celebrarlos, es más sencillo crear un nuevo acuerdo interinstitucional que adherirse a uno ya en vigor; en el caso de los multilaterales consideramos de más mencionar que es la forma perfecta en que se les encuentra.

Posteriormente seguimos con la segunda diferenciación entre los acuerdos interinstitucionales creados de forma simplificada y otros acuerdos con diferentes procedimientos más complejos, aquí vale la pena mencionar que al igual que en la clasificación anterior en la práctica mexicana el procedimiento para la firma de los instrumentos regularmente será de manera simplificada, si bien es cierto que los pasos a seguir parecerían un poco engorrosos y tediosos, lo cierto es que no lo son, lo cual facilita su creación y entrada en vigor⁶⁵.

La Secretaría de Relaciones Exteriores estableció una diferenciación con dos categorías de acuerdos interinstitucionales, para efectos del Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada de la

⁶⁴ SORENSEN Max, Manual de Derecho Internacional Público,

⁶⁵ *Ibidem*.

Cancillería, se establecen dos categorías generales de acuerdos interinstitucionales que son impulsados por los gobiernos locales y municipales: los acuerdos de hermanamiento de amplio alcance y los acuerdos de cooperación en materias específicas.

- a) Acuerdos de Hermanamiento de Alto Alcance.- Son aquellos instrumentos que se suscriben entre entidades homólogas, es decir, entre un Estado mexicano y un Estado, provincia o región de otro país;

Se utiliza un formato de Acuerdo de cooperación profesional, donde se indiquen: áreas de cooperación en varios temas y sectores (turismo, desarrollo económico, educación, cultura, etc.), modalidades de operación, compromiso para elaborar un Plan de Trabajo Anual, entre otros compromisos;

Por su dimensión multitemática y multisectorial son considerados acuerdos Marco, dado que las áreas de colaboración o los temas en los que se compromete el gobierno local, permiten la participación de todas las dependencias y organismos descentralizados de la estructura estatal o municipal.

Al comprometer a todo el aparato público del Estado o del municipio, se recomienda que la suscripción del instrumento sea por medio del Gobernador del Estado o el Presidente Municipal, según corresponda, o bien el funcionario que ellos mismos designen, comunicándolo por escrito a la contraparte extranjera;

Se designa una oficina para fungir como enlace de la contraparte extranjera, cuya función consiste en coordinar a las dependencias y organismos del gobierno para generar e instrumentar las actividades y proyectos de colaboración, dichos acuerdos interinstitucionales pueden tener una vigencia indefinida, o bien determinada; se intitulan regularmente acuerdo de hermanamiento⁶⁶.

- b) Acuerdos de Cooperación en Materia Específica.- Son aquellos instrumentos que se suscriben generalmente entre dependencias u organismos públicos descentralizados de un Estado o municipio, con las instituciones homólogas de otro país;

Se utiliza un formato de Acuerdo de cooperación profesional, sin embargo, su rango de acción se limita al área o proyecto específico por el que fue suscrito: educación, cultura, economía, académico, etc.

⁶⁶ www.SRE.gob.mx

Los suscribe el titular de la dependencia u organismo involucrado, o bien el titular del ejecutivo local, cuando así se decida o cuando las leyes estatales no concedan atribuciones a los titulares de las dependencias y organismos para suscribir acuerdos a nivel internacional.

Se designa una oficina coordinadora al interior de la dependencia u organismo involucrado, cuya función es fungir como enlace de la contraparte extranjera, así como la de coordinar a las oficinas de la dependencia u organismo para generar e instrumentar las actividades y proyectos de colaboración. Generalmente tienen una vigencia determinada, comúnmente se titulan acuerdos de cooperación en materia (cultural, educativa, agrícola, ambiental, social, etc.), aunque también adquieren otras denominaciones: memorandos, convenios, etc.⁶⁷

⁶⁷ *Ibidem.*

3.6 SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

La Secretaría de Relaciones Exteriores es un órgano gubernamental perteneciente a la Administración Pública Federal encargado entre otras funciones de regular las relaciones de México con los demás Estados Soberanos en un marco de igualdad, justicia, equidad y salva guarda de la nación Mexicana; tiene también a su cargo el Servicio Exterior diplomático cuyo objetivo primordial es capacitar al personal diplomático que representará al país en la comunidad de estados y ante el extranjero en general. De igual manera se encarga de dictaminar y declinar su punto de vista en la viabilidad y procedencia en la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales (nuestro objeto de estudio), tal y como se establece en la propia Carta Magna y en leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es por ello que incluimos a dicha dependencia gubernamental del Poder Ejecutivo Federal en nuestro capitulado, para conocer brevemente su historia, funciones e importancia en la función Estatal Nacional en relación con los Acuerdos Interinstitucionales.

Al Referirse a la política de nuestro país en el contexto internacional y sus principios establecidos en el Artículo 89, fracción X, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos obliga a remontarse al nacimiento de México como nación libre y soberana en los albores del siglo XIX.

El nacimiento de México a la vida independiente, contrajo a la par una serie de intervenciones extranjeras y el no reconocimiento de Estados como el de la Santa Sede y el de la Corona Española.

Como resultado de la firma de los Tratados de Córdoba se dio la existencia legal de la nueva nación, a la cual se agregaban, además de sus múltiples problemas, las asechanzas del exterior. Así, se procedió a crear la Junta Provisional de Gobierno, fase previa a la instauración del modelo monárquico que en esa primera etapa de agrupación político-administrativa adoptaría México. Esta Junta Provisional designó a la Regencia del Imperio Mexicano, órgano de carácter ejecutivo que, en su calidad de gobernador interino, nombró al que sería en nuestro ámbito el primer Secretario y le confirió el título de Secretario de Negocios

y Relaciones Interiores y Exteriores. Las funciones de éste serían reguladas por el Decreto para el establecimiento de los ministerios del 8 de noviembre de 1821, en el que se señala la creación de cuatro Secretarías de Estado y del Despacho Universal, siendo una de ellas la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, para la que se fijó como su ámbito de competencia el atender y despachar todas las relaciones diplomáticas con las partes extranjeras.

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

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

De esta manera, también se integró un Reglamento para el cuerpo diplomático, el cual fue la Ley reglamentaria del cuerpo diplomático mexicano de 1888. Es de destacar que Porfirio Díaz mantuvo una posición firme en asuntos de la política exterior, ya que desarrolló una postura de acercamiento industrial, comercial, cultural y financiero hacia los países europeos.

De acuerdo a este documento, las misiones diplomáticas se dividían en cuatro categorías: Misiones especiales y plenipotenciarias, legaciones extraordinarias y plenipotenciarias, legaciones de ministro residente y legaciones de encargado de

negocios, siendo que los agregados militares o navales aparecían como personal asimilado, sin figurar en el escalafón diplomático.

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

Además, señalaba en su artículo 90 que el Congreso de la Unión legislaría sobre la conformación de la administración pública. Así, el 14 de abril de 1917, se emitió una ley en la cual se establecía la existencia de seis secretarías y tres departamentos de Estado, siendo una de ellas la Secretaría de Estado, a la cual correspondería el despacho de los asuntos que tuviesen relación con el exterior.

Dada la breve reseña histórica anterior de la Cancillería Mexicana y de sus principales cambios, intervenciones y funciones a lo largo del desarrollo del país, concluimos que al igual como lo establece el destacado jurista mexicano Don Gabino Fraga⁶⁸ todo Estado Libre y Soberano para poder llamarse como tal, debe tener tres pilares o bases bien establecidas que son: primera un órgano de gobierno encargado de las finanzas públicas de las erogaciones e ingresos al país, segundo un ejército para poder defender la soberanía de la nación de manera interna pero sobre todo para defenderla de ataque de potencias extranjeras y por último tener un cuerpo diplomático que emanen de una institución encargada de la política exterior del país, coincidimos claro que se necesitan más órganos de gobierno pero que las relaciones entre las naciones deben ser de una manera lógica tan necesarias como la mismas población o el gobierno.

⁶⁸ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, 46 edición, México 2007.

3.7 SECRETARÍA DE ECONOMÍA.

La Secretaría de Economía es un órgano perteneciente a la Administración Pública Federal centralizada del gobierno Mexicano, institución encargada de promover e instrumentar políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, además de emprendedores.

Se encarga de promover la generación de empleos de calidad y el crecimiento económico del país, mediante el impulso e implementación de políticas públicas que detonen la competitividad y las inversiones productivas⁶⁹.

La relación que tiene dicha Secretaría con el tema principal objeto de nuestro estudio, es muy estrecha debido a la función registradora de todos los instrumentos internacionales en materia mercantil y de comercio exterior que el Gobierno del país celebre con todas las contrapartes competentes extranjeras, es decir, todos los Tratados Internacionales y Acuerdos Interinstitucionales realizados por México con una contraparte extranjera en materia mercantil y comercio exterior, deberán ser registrados e inscritos además de la Secretaría de Relaciones Exteriores por la Secretaría de Economía de conformidad con el artículo 29 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía⁷⁰ a través de la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional de la Subsecretaría de Comercio Exterior, tiene la obligación de llevar el registro de tratados comerciales internacionales y de acuerdos interinstitucionales en los que la Secretaría de Economía haya participado.

A fin de dar cumplimiento a dicha obligación establecida en el Reglamento Interior, se elaboró el Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales (SICAIT)⁷¹.

Uno de los objetivos de este sistema es el de facilitar y dar a conocer a los funcionarios públicos y a los particulares de una manera ágil, información sobre los instrumentos mencionados en el ámbito comercial internacional.

⁶⁹ www.SE.gob.mx.

⁷⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012.

⁷¹ *Ibidem*.

Dicho sistema de consulta es de manera interactiva y virtual, el cual se encuentra continuamente en revisión y actualización, lo cual permite consultar información y documentos de acuerdos y tratados interinstitucionales firmados por México.

Con lo anterior se puede entender la estrecha relación existente entre los Acuerdos Interinstitucionales y la Secretaría de Economía, la cual se sustenta en la obligación encomendada a dicho órgano gubernamental de registrar e inscribir todos y cada uno de los instrumentos de carácter internacional creados por el Estado Mexicano con una organización, órgano de gobierno o institución extranjera única y exclusivamente en materia mercantil y de comercio exterior como por ejemplo los 10 Tratados de Libre Comercio existentes con 45 países alrededor de todo el mundo, 30 acuerdos interinstitucionales para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones en donde toda la fase de negociación fue llevada a cabo por la Secretaría de Economía mayormente en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, 9 acuerdos interinstitucionales de Alcance Limitado y Complementación Económica, cuyo carácter es meramente económico y mercantil entre sus partes.

Es por ello la inclusión de dicha dependencia del Poder Ejecutivo Federal en un tema por separado en nuestro análisis, toda vez que esta se inmiscuye de una manera total e indiscutible en todos los instrumentos internacionales en materia de comercio exterior y mercantil, lo cual lleva a pensar y catalogarla como elemental y más que necesaria para la válida aplicación de los compromisos alcanzados en el cuerpo del convenio signado.

Tal y como la Secretaría de Relaciones Exteriores la de Economía tiene una participación esencial en la correcta terminación del instrumento creado procediendo al registro e inscripción del mismo, es decir, que para todos los Tratados Internacionales y Acuerdos Interinstitucionales exclusivos en materia de comercio exterior y mercantil se necesitará el apoyo y coadyuvancia de la Secretaría de Economía.

CAPÍTULO 4.

CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS POR EL GOBIERNO MEXICANO.

4.1 LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS.

Dicha legislación fue expedida por el Congreso de la Unión en el año de 1992, atendiendo a las demandas de regularización y reglamentación que se suscitaban en el país en aquella época en materia de celebración de tratados internacionales, se tiene entendido que la citada Ley es reglamentaria de los artículos 89 fracción décima, mismo que refiere las facultades del titular del Poder Ejecutivo de Unión, entre ellas la de dirigir la política exterior y suscribir Tratados Internacionales, además el artículo 133 el cual versa sobre la supremacía constitucional.

Atendiendo el encabezado de nuestro cuarto y último capítulo en estudio, denominado cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales celebrados por el Estado o Gobierno Mexicano, por lo que respecta a la Ley que regula la celebración y suscripción de acuerdos y convenios internacionales, en ninguno de sus artículos constitutivos se hace mención del cumplimiento, si bien es cierto se incluye la suscripción, denominación, modalidades, personas capacitadas para suscribir dichos instrumentos, en ningún precepto se regulariza el tema central y un tanto lógico de la consecución de la firma que es el cumplimiento de los compromisos alcanzados en el mismo.

Es cierto que la Ley Sobre la Celebración de Tratados⁷² por primera vez incluyó figuras jurídicas que en la práctica consuetudinaria de la Nación se llevaban a cabo día a día sin ser contempladas por ordenamiento jurídico alguno, como los acuerdos interinstitucionales, además de definir a los tratados y acuerdos internacionales de una manera clara para no crear confusiones y malas interpretaciones, pero no obstante el legislador omitió incluir la fase medular en el proceso de creación de obligaciones por la celebración de acuerdos

⁷² *Ibidem.*

interinstitucionales, es por ello la propuesta de reformar la Ley en cuestión para que dicha figura tenga el rango de materia de una ley federal y con ello se pueda tener un medio fehaciente para hacer valer y de cierta manera obligar a cumplir con los compromisos pactados en el clausulado del acuerdo internacional.

Se considera una necesidad inminente el postulado de reforma de la Ley Sobre la Celebración de Tratados con un capítulo especial que trate de manera específica y a fondo el tema del cumplimiento de los mismos, toda vez que estimamos es el momento o fase más importante debido a la ironía por la negociación y procedimiento de firma si no se llevará a cabo lo estipulado en el texto del convenio, además de incluir en dicho capítulo las medidas precautorias y de sanción para la parte no cumplidora del acuerdo interinstitucional.

Lo que recomendamos es una reforma en la estructura de la Ley en cuestión, añadiendo artículos para reglamentar el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo, ya que dicha fase se deja únicamente a lo establecido en el principio aplicable para los tratados internacionales conocido como *pacta sunt servanda*, el cual establece el cumplimiento de las partes del instrumento de buena fe, misma que ya ha sido explicada en su momento.

De no ser el caso de una reforma en la Ley sobre la Celebración de Tratados vigente, lo más factible es la creación de un reglamento específico para dicho ordenamiento jurídico, además tener en cuenta que no se trata ni se cubre el tema del cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales en La Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito Internacional según la Ley Sobre la Celebración de Tratados, lo cual es un grave error del legislador debido a la importancia del tema del cumplimiento de los acuerdos, por lo tanto estimamos la inminente visión de iniciar las gestiones necesarias para incluir en los citados preceptos jurídicos y administrativos dicho título.

Si bien es cierto que el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales una vez firmados y celebrados, sigue los postulados aplicables para los tratados internacionales, debido a que ambos instrumentos están regidos por las reglas del Derecho Internacional, no se da tratamiento de manera específica en ningún ordenamiento jurídico en el país, es más al grado de no mencionar siquiera la

fase tan importante y trascendente en estudio, de igual manera tampoco se trata el tema relativo a las sanciones por incumplimiento de las obligaciones alcanzadas por las partes signantes en un acuerdo interinstitucional.

Es por ello que los legisladores deben de poner especial atención en el tema en cuestión, para con ello poder reglamentar y con ello regular las figuras, situaciones y postulados que pudieses surgir por incumplimiento, falta, demora, e incluso el retraso en el actuar para llevar a cabo lo pactado.

4.2 LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, ENFOCADA A LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

La presente Ley es de índole federal reglamentaria de las disposiciones constitucionales relativas a las relaciones de tipo internacional desarrolladas por el Estado Mexicano, es relativamente actual tova vez que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del año 2011.

Tal como se establece en su artículo primero de dicha ley, ésta reglamentará los actos encaminados a fomentar la cooperación, apoyo, trabajo en conjunto del país con algún Estado extranjero u organización internacional, tal y como se dispone en su contenido:

Artículo 1⁷³.- La presente Ley es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, y se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales. Esta Ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.

Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el

⁷³ Ley de Cooperación para el Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del año 2011.

fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Dicho artículo es muy valioso en cuanto a su contenido debido al tratamiento de diversos temas sociales tal como la erradicación de la pobreza, la desigualdad entre las clases económicas, aumento de niveles educativos en la población del país, ello a través del mutuo apoyo realizado entre distintos Gobiernos de la Comunidad de Estados y México. Se refiere a la facultad otorgada al Poder Ejecutivo de dirigir, vigilar y apoyar las relaciones que la Nación Mexicana pretenda celebrar con Estados extranjeros, Organizaciones Internacionales e Instituciones gubernamentales o no de carácter extranjero, para fomentar el desarrollo de la Nación Mexicana.

La mencionada Ley establece los lineamientos jurídicos para el cumplimiento de los objetivos primordiales del pueblo Mexicano contemplados en el Programa de Cooperación Internacional, la administración, cuantificación y fiscalización del presupuesto necesario para efectuar los compromisos alcanzados en el instrumento internacional celebrado.

La fracción IV del artículo segundo⁷⁴ del ordenamiento citado contempla un tema de suma importancia para llevar a cabo el eficaz proceso y actuar de las partes de un tratado o acuerdo internacional, el cual dispone la potestad contemplada en dicha disposición legal para dar cabal cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales vigentes y futuros en materia de cooperación internacional suscritos por México; es por ello la trascendencia de esta ley, debido a la función de vigilancia y en cierto modo la reprochabilidad que posee el Poder Ejecutivo de la Unión de llevar a cabo la vigilancia y el cumplimiento de todos y cada uno de los instrumentos internacionales celebrados legalmente.

⁷⁴ *Ibidem*.

Dicha ley también contempla la existencia de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID), la cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuyo objetivo primordial es coordinar y estimular las funciones de negociación para llevar a cabo la cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Este ordenamiento jurídico contempla un programa base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera que se han logrado con la suscripción de acuerdos interinstitucionales en dichas áreas del conocimiento, de igual manera se contempla la creación y existencia de un Registro Nacional de la Cooperación Internacional en donde se depositarán todos los instrumentos internacionales creados en las materias de apoyo mutuo entre las partes que las leyes respectivas legitiman para celebrar los mismos⁷⁵.

Con esta ley se crearon las bases generales para la cooperación que el Gobierno Mexicano brindará a sus homólogos o viceversa, así como el establecimiento de una oficina especialmente encargada del registro de todos los instrumentos internacionales celebrados por el Estado, la única objeción a dicho ordenamiento jurídico es que no contempla en su contenido el trato hacia el cumplimiento de aquellos instrumentos, ni las medidas de sanción para la o las partes que incumplan en sus compromisos pactados.

⁷⁵ Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del año 2011.

4.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La presente ley establece la forma de Gobierno así como su organización administrativa del Estado Mexicano, nombra a las dependencias paraestatales y contempla las facultades y potestades de cada una de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo de la Unión.

En su artículo 28⁷⁶ el presente ordenamiento contempla las obligaciones encomendadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre las más significativas encontramos en la fracción primera la de la promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para lo cual intervendrá en toda clase de instrumentos internacionales en los que el país sea parte; de este párrafo se localiza el poder de dicha oficina para promover las acciones y actividades de las dependencias del Gobierno Federal en el extranjero para con ello y en todo momento poder coadyuvar con el progreso de la Nación, para ello es necesario la suscripción de acuerdos interinstitucionales y tratados internacionales en los cuales se contemplen las maneras y formas en que se llevará a cabo el trabajo mutuo.

Con este ordenamiento jurídico se faculta a la dependencia gubernamental competente que en este caso es la Secretaría de Relaciones Exteriores, a coordinar todo lo relacionado con la política exterior del país, protección a los connacionales en el exterior, la instalación de embajadas y consulados en la cabecera de las Naciones amigas, otorgar la doble y múltiple nacionalidad a las personas que lo soliciten y cumplen con los requisitos establecidos por las leyes nacionales, otorgar el uso y goce a personas ya morales, ya físicas de las tierras y aguas propiedad de la Nación Mexicana, es decir; establece las bases y otorga las obligaciones, facultades y responsabilidades a los órganos centralizados y descentralizados del Gobierno Mexicano.

⁷⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 1976.

La fracción primera del artículo 28 de la mencionada y analizada ley, se enfoca a los acuerdos interinstitucionales y tratados internacionales, al referir la titularidad del despacho de los asuntos relacionados con la política exterior del País, y cooperación internacional entre las instituciones Nacionales de carácter gubernamental o no con extranjeras.

Por su parte el artículo 34⁷⁷ del mismo ordenamiento legal, versa sobre las facultades y competencias que le corresponden a la Secretaría de Economía inmiscuida y relacionada de manera directa con nuestro tema central de los acuerdos interinstitucionales, toda vez que dicha oficina perteneciente al Poder Ejecutivo Federal le corresponderá el trato y despacho de los instrumentos internacionales celebrados por México en materia mercantil y de comercio exterior por lo tanto es necesario el estudio de las encomiendas a dicha dependencia.

La primera fracción del citado artículo de la ley en estudio, dispone a la Secretaría de Economía formular y conducir las políticas de comercio exterior entre otras, para nuestro objeto de análisis dicha materia es la importante, por lo tanto he aquí la base principal del trato directo dado a dicha secretaría para la celebración tanto de acuerdos como tratados internacionales en las mencionadas materias, en la práctica en el momento de la fase de negociación de un acuerdo interinstitucional se debe dar aviso a la Secretaría de Economía acerca de la viabilidad y procedencia de la suscripción de un acuerdo en materia mercantil o comercio exterior, así como un dictamen acerca del buen proceder en el contenido del instrumento, debido a la obligación de registrar e inscribir el documento una vez creado.

La fracción cuarta del mismo artículo⁷⁸ establece el trabajo en conjunto que deben llevar a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Economía en materia de comercio exterior, por lo tanto esta ley de tipo federal ordena la coadyuvancia en comercio internacional debido a las competencias de cada una de estas oficinas gubernamentales, además de la inminente relación laboral por la celebración de instrumentos de tipo internacional en esta materia, dónde ambas dependencias tienen facultades para intervenir.

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Ibidem.*

Por último la fracción vigésima sexta⁷⁹ del artículo en comento, en su parte final dispone el trabajo en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales enfocados a la adquisición de bienes y servicios del extranjero, para ello es necesario la celebración de un acuerdo interinstitucional entre la Dirección General ya sea de la Secretaría de Hacienda o de Economía con su homóloga extranjera para establecer los lineamientos para dicha prestación, por lo tanto es aquí donde se delimitan las relaciones de trabajo en conjunto de las dependencias gubernamentales en materia de celebración de instrumentos internacionales.

⁷⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

4.4 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

Dicho reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en el mes de enero de 2009, establece la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de todas y cada una de las oficinas con las que cuenta, así como de las facultades a desempeñar a cargo de los servidores públicos pertenecientes a dicha institución pública.

Como se sabe le corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte⁸⁰, en todas las fases de negociación hasta la suscripción, también compete a la Consultoría Jurídica de dicha dependencia la realización del dictamen de procedencia de los acuerdos y tratados internacionales tal y como se establece en la Ley Sobre la Celebración de Tratados⁸¹ y las disposiciones de este ordenamiento legal.

Por lo que respecta al cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales tal como se denomina el encabezado del capítulo en desarrollo, no se encuentra en ninguna línea del presente reglamento disposición alguna donde se mencione el libre y total cumplimiento de los compromisos pactados en los acuerdos y tratados internacionales, si bien es cierto se habla a detalle de cada una de las oficinas de la Secretaría, sus funciones, atribuciones, presupuesto, suplencias, etc. en ningún capítulo o apartado se hace trato de un tema tan importante como es el cumplimiento de los instrumentos celebrados y que en ellos esta dependencia intervino, contemplamos de irónica la ausencia de este tema tan sobresaliente, debido al hueco y laguna que se deja legalmente para el caso de incurrir en cumplimiento por alguno de los sujetos partícipes en el documento, por lo que consideramos viable y más que necesario incluir de manera detallada el asunto en comento para con ello dar posibilidades a las partes en caso de incumplimiento

⁸⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.

⁸¹ Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

por una de ellas o ambas, y acciones para imponer sanciones y con ello evitar esos supuestos.

Al no existir artículos referentes al cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales, se tiene que recurrir a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en lo referente al incumplimiento de los mismos, y de esa manera aplicarlos de manera supletoria en México, o trasladarse a la doctrina en donde sí se da tratamiento al tema.

4.5 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.

Es un ordenamiento jurídico regulador de las funciones administrativas, facultades y potestades de la Secretaría de Economía, la cual pertenece al Poder Ejecutivo de la Unión.

El artículo tercero en su segundo párrafo de este reglamento⁸², prevé la labor en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores para fomentar y diseñar estrategias para la celebración de instrumentos internacionales en materia de comercio exterior, para lo cual conjuntamente realizarán trabajos de manera separada dentro de sus respectivas competencias para fines comunes, la Secretaría de Economía en todos los casos en que pretenda suscribir ya un Tratado, ya un Acuerdo Interinstitucional necesitará el dictamen de validez del proyecto de instrumento para poder ser firmado, y a su vez la Secretaría de Relaciones Exteriores utilizará forzosamente el apoyo de los servidores públicos pertenecientes a la Secretaría de Economía cuando se esté en presencia de documentos internacionales en materia mercantil y de comercio exterior es decir, ambas dependencias del Gobierno Federal coadyuvarán en la negociación de acuerdos y tratados en las mencionadas materias.

Continuando con el artículo 15 fracción primera del mismo reglamento en estudio, en él se dispone la facultad a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, dirigir, conocer, tramitar y resolver los procedimientos necesarios para la suscripción de convenios internacionales, y como ya se sabe para poder celebrar un acuerdo interinstitucional o tratado internacional en cualquiera de las materias del derecho, es necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores dictamine el proyecto del mismo, tal y como lo establece la Ley Sobre la Celebración de Tratados⁸³ en su artículo séptimo, debido a ello si alguna institución pública, órgano desconcentrado o cualquier dependencia interesada en suscribir un acuerdo interinstitucional exclusivamente en materia mercantil o de comercio exterior o ambas, las oficinas de la Secretaría

⁸² Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012.

⁸³ Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

de Economía en conjunto con la de Relaciones Exteriores gestionarán los actos encaminados a la realización del documento.

Es evidente el requisito de existencia para los tratados y acuerdos interinstitucionales en materia de comercio exterior y mercantil, la intervención de la Secretaría de Economía a través de sus direcciones inmiscuidas en el convenio independientemente de las demás participaciones de otras instituciones de Gobierno, como puede ser el caso de un Memorándum de Entendimiento para el intercambio de Contadores Públicos del Gobierno del Distrito Federal para la cooperación en información de aranceles a mercancías y personal del área de Contabilidad del Ayuntamiento de Venecia de la República Italiana, es obvio que en un convenio de esta clase y magnitud se tendrá la participación del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por estar participando servidores públicos de dicha dependencia, la Secretaría de Economía debido a la materia de comercio exterior del instrumento y por supuesto a la Cancillería Mexicana a través de la Consultoría Jurídica para elaborar el dictamen de procedencia y una vez firmado el acuerdo proceder a su registro e inscripción, además de dar copia a la Secretaría de Economía para su registro en el área de acuerdos en comercio exterior.

Por su parte el artículo 17 de este reglamento⁸⁴ establece las atribuciones de la Unidad de Negociaciones Internacionales, entre las que destacan la dirección en la coordinación de las negociaciones internacionales, esto anterior se interpreta que al mencionar la palabra negociaciones no se refiere exclusivamente a celebración de acuerdos interinstitucionales, y por lo tanto no es necesaria la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en coadyuvancia con la de Economía, toda vez que no habrá proyecto de convenio a dictaminar, debido a la existencia de trueques, compra ventas mercantiles, actos de comercio los cuales no siempre necesitarán de un instrumento internacional para su válida celebración.

En este reglamento al igual que en el perteneciente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se omite un capítulo o un tratamiento particular al tema referente al

⁸⁴ *Ibidem*.

cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales en materia de comercio exterior y mercantil, celebrados por el Estado Mexicano con intervención de ambas Secretarías, es evidente que al no existir en los estatutos interiores de la Cancillería cuya función primordial es el fomento a la participación de la Nación en actos internacionales, menos se va a incluir en una disposición de carácter económico, por ello nuevamente se considera la inminente inclusión del tema en algún ordenamiento legislativo vigente para cubrir dicha ausencia, pudiendo añadirse a la Ley Sobre la Celebración de Tratados, Ley de Cooperación Internacional o en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4.6 CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS Y LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES DE 1969.

La Convención de Viena es un Tratado Internacional de carácter multilateral, el cual fue suscrito en la ciudad que lleva el mismo nombre del instrumento en Austria en el año de 1969. Sin embargo, entró en vigencia hasta 1980, su elaboración se llevó a cabo por una conferencia internacional integrada por los Estados más sobresalientes en cuestión económica, los trabajos de creación se desarrollaron durante aproximadamente quince años por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas.

El objetivo primordial de esta Convención en un inicio fue codificar el Derecho Internacional consuetudinario de los Tratados, desarrollado desde la misma aparición del hombre y siguiendo en su desarrollo y evolución en las épocas antiguas, Estados primitivos y relaciones entre Naciones actuales⁸⁵.

La Nación Mexicana emitió su consentimiento en adherirse a la presente Convención celebrada en la ciudad de Viena por medio de firma *ad referendum* en 1987 y posteriormente en el año de 1988 se signó el documento de ratificación por el entonces Presidente Miguel de la Madrid, éste Tratado entró en vigor por la publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988, para con ello dar inicio a la época de unificación global mayoritaria al contenido de la mencionada Convención⁸⁶.

El contenido de la presente Convención contempla todos los aspectos de importancia para la suscripción y celebración de instrumentos internacionales, comienza por tratar el tema referente al alcance de dicha Convención, el cual será aplicable a todos los tratados y convenios aquí entran acuerdos interinstitucionales por estar dentro de la categoría de internacionales, celebrados por los Estados miembros del citado instrumento.

⁸⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena Austria en 1969.

⁸⁶ www.SRE.gob.mx.

Más adelante se hace la conceptualización de los instrumentos internacionales válidos contemplados por este ordenamiento, el cual es encabezado por los Tratados Internacionales, para seguir con las modalidades de suscripción de aquellos documentos, de igual manera se incluye la característica de retroactividad de las normas establecidas en esta Convención, con lo cual se inserta la no aplicabilidad de sus disposiciones en perjuicio de los Países participantes en Tratados creados con anterioridad a la fecha de publicación de este marco jurídico internacional.

Tal y como se aborda por la doctrina en materia Internacional, en el capitulo de la presente se incluyen las formas para adoptar el texto al País recién ingresado, tal como se hace con la aplicación de las normas de un Tratado nuevo, se prevén las personas que serán legitimadas para ser representantes de cada Estado interesado en la suscripción de dicha Convención, se expresan las formas de expresar el consentimiento por parte de los Gobiernos pretendientes de formar parte, las cuales son por excelencia la firma, el canje de notas, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión.

En la segunda sección se habla sobre las reservas válidas con las que cuentan las Partes de un tratado sobre los alcances y el contenido de aplicación de un nuevo Tratado o Convenio Internacional, como pudiesen ser reserva en un Tratado de comercio y tráfico de mercancías entre México y los Estados Unidos de América, donde la reserva por parte del primer Estado partícipe consistirá en la exclusividad de comercialización y actos de lucro en especies derivadas del mar, he allí un claro ejemplo de una reserva válida en un Convenio.

La tercera sección de la Convención de Viena en estudio, alude sobre la entrada en vigor de los instrumentos celebrados de manera válida por las Naciones, la cual sigue la regla general de mutuo acuerdo, es decir, la fecha de entrada en vigor de los compromisos pactados en un ordenamiento internacional será la que se haya pactado por las Partes en el clausulado del mismo, salvo la disposición expresa en contrario descrita en el mismo Tratado o por la inmediata entrada en vigor de sus alcances, como pudiese ser en una situación desafortunada de conflicto bélico un tercer Estado interviene para con ello solucionar de una

manera más expedita la disputa armada o en un Tratado de desarmamiento naval.

La sección segunda específicamente en los artículos 28, 29 y 30 de la presente Convención en estudio, son de suma importancia para el tema central de análisis debido al tema inmiscuido en esta sección, la cual se titula Aplicación de los Tratados, mismo que puede interpretarse y relacionarse al cumplimiento de los Tratados tal y como se denomina el encabezado del capítulo cuarto en vista,

El artículo 28 habla acerca de la retroactividad de los Tratados en perjuicio de las partes participantes, tema analizado en líneas precedentes, continuando con el artículo 29 éste trata sobre el ámbito territorial de los Tratados, de igual manera este tema se ha desarrollado en puntos anteriores pero puede mencionarse que el campo de acción se limitará a las competencias de las Partes del instrumento; finalmente el artículo 30 dispone la aplicación de Tratados sucesivos concernientes a la misma materia, se seguirán la regla siguiente se valorará la jerarquía de los ordenamientos para ver si hay compatibilidad o no para no invadir esferas de competencia⁸⁷.

En la quinta parte del contenido de la presente Convención, se refiere a las modalidades de dar por terminado un Convenio Internacional, la regla general será la fecha pactada en el cuerpo del mismo instrumento, pudiendo ser válido también el pacto entre las Partes de dar por finalizado el ordenamiento siempre y cuando no se afecte a terceras Organizaciones o instituciones beneficiadas de manera directa o indirecta por aquel.

Se podrá dar por terminado un Tratado Internacional por sufrimiento de nulidad siguiendo con las reglas de la Teoría General de las Obligaciones Civiles, es decir, no debe existir dolo, error, violencia, mala fe, al momento de la suscripción del ordenamiento legal, también puede terminarse por ruptura de las relaciones diplomáticas o consulares entre las Partes, por cambio fundamental en las circunstancias tema relacionado con el principio denominado *Rebus sic Stantibus* analizado en el capítulo respectivo a los Principios Rectores de los Tratados Internacionales.

⁸⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Como hemos observado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es bastante rica en cuanto a contenido, lo cual da muestra del gran empeño dedicado a su redacción, toda vez que contempla todos o casi todos los temas esenciales para la válida celebración de Convenios Internacionales, tomando como base las prácticas consuetudinarias a lo largo de la historia del hombre, la única objeción encontrada al contenido del texto es la no mención en específico de las formas de hacer cumplir los acuerdos alcanzados en un Tratado, dejando únicamente las posibilidades de someterse a un arbitraje o a un fallo jurisdiccional de un órgano Internacional, dejando a nuestro parecer un hueco en las posibilidades de solución de manera más eficaz y expedita en el forzoso cumplimiento de las obligaciones de los Tratados, ocurre lo mismo en los ordenamientos jurídicos nacionales, debido a que éstos últimos siguen de modelo los lineamientos establecidos en esta Convención, y por consiguiente no se habla de este tema enfocado a los Acuerdos Interinstitucionales, los cuales toman las reglas de esta Convención y las de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

4.7 IMPORTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CELEBRADOS POR MÉXICO.

Como se ha analizado, los alcances que posee la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969⁸⁸ y la Ley sobre la Celebración de Tratados, para lograr el total cumplimiento de los Tratados pero sobre todo de los Acuerdos Interinstitucionales, en ocasiones no resultan ser tan eficaces primeramente por no estar regulados dentro de un capítulo o artículos específicos para alcanzar el estricto cumplimiento por las Partes, tampoco existen contempladas medidas de apremio para los infractores como sanciones pecuniarias o incluso administrativas.

Los artículos de las disposiciones legales antes mencionadas y en su momento analizados que rigen el procedimiento de celebración de Convenios Internacionales en todas su fases, no prevén propiamente medidas de sanción de las que puedan valerse personas físicas, morales e incluso autoridades jurisdiccionales de tipo nacional o extranjera de la contraparte, ahora bien, en los supuestos de no cumplir con los compromisos pactados por los Acuerdos Interinstitucionales no pueden seguirse las medidas de apremio establecidas para los Tratados Internacionales, por cuestiones lógicas debido a que éstos son entre Naciones y los temas inmiscuidos en ellos son sumamente amplios, por el contrario la materia y objeto de los Acuerdos son específicamente de la competencia de las instituciones partícipes por ello no podría seguirse un sometimiento al arbitraje internacional o a un fallo jurisdiccional de un órgano supra nacional si esto ocurriese se incluiría a todo el País y no sólo al órgano participante, en todo caso las medidas de sanción deberían ser impuestas por los superiores jerárquicos de las instituciones signantes como por ejemplo en un Memorándum de entendimiento para intercambiar piezas artísticas de ornato público entre la Ciudad de México y la Ciudad de New York, en caso de incurrir en incumplimiento por el lado Nacional, el competente para dictar e imponer las sanciones ya pecuniarias, ya administrativas debiera ser el Jefe de Gobierno del

⁸⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Distrito Federal, o en el caso de ser partícipe una dependencia del Gobierno Federal como la Secretaría de Relaciones Exteriores la autoridad encargada de imponer la medida de apremio será el propio titular del Poder Ejecutivo de la Unión, toda vez que aquellas perteneces de manera directa al mencionado Poder de la Nación.

Actualmente, la única manera de imponer sanciones a la Parte infractora Nacional es mediante un largo, tardado y engorroso proceso administrativo el cual en el caso más extremo conseguirá la destitución del director del área interesada y beneficiada por el Acuerdo, por lo que en la práctica lo más viable es dar por terminado el Acuerdo y dejar tal y como se encuentre la mutua cooperación, lo cual conlleva una nueva negociación de un nuevo Acuerdo Interinstitucional, por lo cual se aplicarán nuevos recursos económicos de la institución interesada, además del tiempo perdido y de los beneficios que de momento o de manera permanente se quedarán interrumpidos.

Por estas razones se considera necesario que si la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 de la cual México es parte y es el modelo válidamente establecido a seguir para la celebración de Tratados Internacionales y a su vez de los Acuerdos Interinstitucionales, la Ley sobre la Celebración de Tratados⁸⁹ debe prever medios de apremio efectivos los cuales garanticen el cumplimiento de los instrumentos anteriormente mencionados, con el propósito de compeler con ello una autoridad administrativa e incluso jurisdiccional sancionadora para los casos de infracción.

Para lograr esa finalidad, se debe agregar en la Ley sobre la Celebración de Tratados un capítulo con el siguiente encabezado:....."Medidas de apremio, multas y autoridades competentes infractoras". Posteriormente en los artículos de este capítulo incluir las siguientes disposiciones:...."la autoridad competente de establecer las multas y sanciones podrá usar las siguientes medidas de apremio: a) multa con destitución del cargo del titular de la oficina, institución u organización Parte en el Acuerdo Interinstitucional, b) multa con 1000 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal a la Parte Nacional infractora c) las

⁸⁹ Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

anteriores sanciones se llevarán a cabo independientemente de posibles sanciones penales por la intromisión y falta de cumplimiento.

Creemos que se debe adicionar este capítulo inmediatamente a la Ley sobre la Celebración de Tratados en vigor, debido a la importancia de esta última fase en la celebración de los Acuerdos Interinstitucionales, denominada cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos, ya que con ello se alcanzaría un mayor compromiso para actuar de buena fe y ejecutar las obligaciones correspondientes a las que cada Parte se comprometió.

ANEXO

Para ejemplificar un modelo actual y vigente de un acuerdo interinstitucional en Materia específica celebrado por el Estado Mexicano pondremos de modelo el siguiente:

MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA DIRECCIÓN DE MARINA MAERCANTE Y TRANSPORTES DE MALTA, CONCERNIENTE AL RECONOCIMIENTO DE LA FORMACIÓN Y TITULACIÓN PARA LA GENTE DE MAR PROCEDENTE DE MÉXICO, PARA SERVICIO EN BUQUES DE MALTA.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Dirección General de Marina Mercante es una de las Partes y la Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta es la otra parte, en adelante se refiere a “las Partes”,

RECONOCIENDO el interés mutuo de llevar a cabo un acuerdo en materia de reconocimiento y titulación para la gente de mar.

TOMANDO EN CONSIDERACIÓN LAS DISPOSICIONES DEL Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar firmado el 7 de julio de 1978 enmendado en 1995, así como el Código de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (Código STCW) adoptado el 7 de julio de 1995.

Han acordado lo siguiente:

ARTÍCULO I

Este Memorándum tiene como objetivo llevar a cabo el reconocimiento de los títulos y certificados expedidos por la Dirección General de Marina Mercante de México, mediante refrendo que la Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta expida a la Gente de Mar.

ARTÍCULO II

La Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta procederá a expedir los refrendos de los títulos y certificados, una vez que confirme que la Dirección General de Marina Mercante de México cumple con las disposiciones establecidas en la Regla 1/7 del Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1995, y la Sección A-1/7 del Código STCW.

La Dirección General de Marina Mercante de México reconoce que los endosos expedidos para el reconocimiento de un certificado emitidos por otra Parte, no serán reconocidos por la Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta, de conformidad con las disposiciones en la Regla 1/10.6 del STCW 95.

ARTÍCULO III

Para la ejecución de las actividades relacionadas con el presente Memorandum, las Partes designarán como Oficinas responsables a:

- (a) La dirección y el punto de contacto de la Dirección General de Marina Mercante de México es la siguiente:

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Capitán de Altura Marco Antonio Vinaza Martínez,

Director General de Marina Mercante.

Av. Nuevo León N. 210, 3er. Piso.

Colonia Hipódromo.

Delegación Cuauhtémoc,

C.P: 06100, México, D.F.,

Tel. 00 52 55 5265 3220 / 5574 2755.

Fax. 00 52 55 5265 3233.

E-mail: mvinaza@sct.gob.mx

Y

- (b) La dirección y el punto de contacto de la Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta es la siguiente:

Gordon Cutajar

Assistant registrar of Ships

Policy and Legislative Development Department
Merchant Shipping Directorate
Malta Transport Center
Xatt-I Ghassara tal-Gheneb
Marsa, MARS 1917
Malta
Tel: +(356) 2291-4315
Fax: (356) 2124-1460
E-mail: gordon.cutajar@transport.gov.mt
www.transport.gov.mt

Cada Parte designará a una o más personas para llevar a cabo cualquier tarea relacionada con el presente Memorándum, en cuyo caso se deberá de poner en conocimiento de la otra Parte por medio de telefax, correo electrónico o cualquier otro medio previamente acordado, los nombres, puestos y detalles de contacto de las personas designadas.

ARTÍCULO IV

La Dirección General de Marina Mercante de México garantizará que:

- (a) La educación, formación y capacitación de la gente mar, se administra, supervisa y controla, de conformidad con lo estipulado en la Sección A-1/6 del Convenio STCW y del Código de Formación.
- (b) Aquéllos que son responsables y aquéllos que proporcionan tal educación, formación y capacitación estarán calificados, de conformidad con las provisiones de la Sección A-1/6 del Código de STCW para cada tipo y nivel de educación, entrenamiento o valoración involucradas.

La Dirección General de Marina Mercante de México mantendrá un registro o registros de todos los Certificados y endosos y comunicará la verificación de la autenticidad y validez de los Certificados y endosos que puedan ser solicitados por la otra Parte, de conformidad con la Regla 1/9 del Convenio STCW 95.

La Dirección General de Marina Mercante de México reconoce que el nivel de administración de la gente de mar, será solicitado por la Dirección de Marina

Mercante y Transporte de Malta, para verificar que poseen los conocimientos apropiados de la legislación marítima de la Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta, pertinente a las funciones que se permitan realizar, a tales marinos.

ARTÍCULO V

Las Partes, de acuerdo con el párrafo 1.1 de la Regla 1/10 del Convenio STCW 95 y a petición expresa, se concederán la oportunidad de llevar a cabo las inspecciones periódicas correspondientes, conforme a lo estipulado en las normas de competencia, expedición, refrendo, revalidación y revocación de los títulos o certificados de competencia, el mantenimiento de registros, las normas de aptitud física, así como la comunicación y proceso de respuesta a las solicitudes de verificación. Las Partes se concederán el acceso a los resultados de la evaluación de las normas de calidad, conforme a la Regla 1/8 del Convenio STCW 95.

ARTÍCULO VI

En caso de que la Dirección de Marina Mercante y Transporte de Malta, por razones de carácter legal, disciplinarias o de otra índole, revoque o anule el refrendo de los títulos y certificados expedidos por la Dirección General de Marina Mercante de México, deberá notificar a la Dirección General de Marina Mercante de México.

ARTÍCULO VII

Las Partes establecerán los procedimientos que la Dirección General de Marina Mercante de México deberá seguir para efectuar la notificación de cualquier cambio importante en los procedimientos previstos de formación y titulación en cumplimiento del Convenio STCW 95. Asimismo, establecerán los criterios para determinar los cambios que han de considerarse importantes para tal efecto. En dichos cambios se podrán incluir los siguientes:

1. Los cambios en la posición, dirección o acceso a la información ,especificada en el artículo III;
2. Cambios que afectan los procedimientos especificados en este Acuerdo; y
3. Cambios que representan diferencias importantes con respecto a la información comunicada al Secretario General con arreglo a la Sección A-1/7.

ARTÍCULO VIII

Cualquier diferencia derivada de la interpretación o aplicación del presente Memorándum será resuelta por las Partes de común acuerdo. Si las Partes no logran llegar a un entendimiento sobre el objeto de la controversia, cualquiera de ellas podrá someterla a arbitraje.

ARTÍCULO IX

Este Memorándum entrará en vigor en la fecha de su firma y tendrá vigencia de cinco (5) años, prorrogables automáticamente por períodos de igual duración, y podrá darse por terminado mediante comunicación escrita entre las Partes, con seis (6) meses de antelación.

Este Memorándum podrá ser modificado por mutuo acuerdo entre las Partes, formalizado a través de comunicaciones escritas, en las que se especifique la fecha de su entrada en vigor.

Firmado en la ciudad de _____, el _____ de _____ del año dos mil once, en dos originales, en idioma inglés y español, ambos textos que son igualmente auténticos.

**POR LA ADMINISTRACIÓN MARÍTIMA
DE MÉXICO.**

**CAP. DE ALT. MARCO ANTONIO
VINAZA MARTÍNEZ.**

**POR LA DIRECCIÓN DE
MARINA MERCANTE Y
TRASPORTE DE MALTA.**

SR. GORDON CUTAJAR.

DIRECTOR GENERAL.

DIRECCIÓN GENERAL DE

MARINA MERCANTE.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES

Y TRANSPORTES.

ASSISTANT REGISTRAR

OF SHIPS, POLICY AND

LEGISLATIVE

DEVELOPMENT DEPART

MERCHANT SHIPPING.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El fin último del Estado, es el de garantizar el progreso de todos sus gobernados y para ello se deben de respetar y hacer valer las disposiciones legales que de él emanan.

SEGUNDA.- Es así, que la fase más trascendental en la celebración de Convenios Internacionales y en este caso de los Acuerdos Interinstitucionales es el cumplimiento de lo acordado en ellos, es por eso la importancia de hacer valer lo que disponen los ordenamientos jurídicos nacionales.

TERCERA.- Una vez concluida la etapa de negociación de los Acuerdos Interinstitucionales, se dice que concluyó la primera gran fase, para dar comienzo a la segunda y más importante que es la del cumplimiento de los compromisos pactados en los Convenios Internacionales.

CUARTA.- El total cumplimiento de un instrumento de carácter internacional, consiste en el acatamiento liso y llano por ambas Partes de los distintos Estados involucradas en aquellos.

QUINTA.- El respeto y acato a los acuerdos establecidos en el clausulado de los instrumentos internacionales, es el acto más importante en la celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales, ya que con ello se constituye el respeto a los lineamientos del Derecho Internacional y a la Ley Suprema de la Unión, además de que con el desacato a ésta determinación se desconocería el principio de Cooperación Internacional y se podría dejar en estado de indefensión a alguno de los sujetos partícipes cumplidores.

SEXTA.- Por lo expuesto en el párrafo que antecede y en el cuerpo de la presente investigación, se debe aportar una herramienta a la fase de imposición de sanciones y multas a los infractores e incumplidores, añadir también un medio de coacción con el que cuenten las autoridades competentes ya Nacionales, ya extranjeras para no menospreciar los supuestos de sanción actualmente establecidos.

OCTAVA.- Actualmente existe inquietud y duda de cierto número de la población Nacional en conocer el procedimiento y alcance de los Convenios Internacionales en

que el Estado Mexicano forma parte y más aún de la legalidad y campo de competencia de los mismos, ya que como pocos sabemos, éstos, sus efectos y consecuencias repercuten de manera directa en toda la federación.

NOVENA.- Gracias a la presente investigación se llegó a la unánime determinación de modificar las disposiciones jurídicas Nacionales en materia de celebración de Acuerdos Interinstitucionales, si bien es cierto existen ordenamientos como la Ley Sobre la Celebración de Tratados, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo o actos administrativos como la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales expedida por la propia Cancillería, no se hace mención ni tratamiento a un tema tan sobresaliente, esencial e importante como las medidas precautorias o de prevención de incumplimiento de los instrumentos ya celebrados, e incluso ya una vez realizada la conducta infractora de no acatar y cumplir con aquellos, no existe en ninguno de los marcos normativos antes citados ni en ningún otro, el tema de imposición de multas, sanciones o infracciones a la o las Partes violatorias, es más tampoco en los códigos sustantivos Penales Mexicanos se incluye un apartado o artículos relacionados con el tema. También no se incluye en ninguna Ley o disposición legal, la competencia hacia autoridades administrativas o judiciales para imponer sanciones y penas en aquellos desagradables momentos de incumplimiento.

DÉCIMA.- Estimamos creíble la visión de cambio en las prácticas consuetudinarias de celebración de Convenios Internacional y sobre todo de acato, respeto e incluso total cumplimiento a ellos, si se modifica e incluye las propuestas aquí vertidas, debido a que seguimos y compartimos la idea de al no existir medidas preventivas, sanciones e infracciones es más susceptible de repetir la mala conducta por no establecer o imponer conciencia de miedo o respeto a lo acordado y con ello afectar más sectores de las Partes relacionados.

BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, Décimo Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 2008.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésima Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Cuadragésimo Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

LARA PATRÓN, Rubén Jesús y DE ICAZA HERNÁNDEZ, Gerardo, Derecho Internacional Público, México, Editorial iure, 2006.

MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Vigésimo Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2010.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sexta Edición, México, Editorial Oxford, 2011.

RICO ÁLVAREZ, Fausto y GARZA BANDALA Patricio, Teoría General de las Obligaciones, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, Vigésimo Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS.

Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en la Ciudad de Viena, Austria en 1969.

Diccionario de la Lengua Española, Larousse, México, 1995.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, establecido por la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley Sobre la Celebración de Tratados, emitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Pacto de la Sociedad de Naciones, firmado en la Ciudad de Versalles, Francia, el 28 de junio de 1919.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ius 2000, Jurisprudencia y Tesis Aislada, noviembre de 1999.

www.SRE.gob.mx