



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS

*El sistema constitucional mexicano frente al proceso
de codificación del Derecho Internacional: una propuesta
de reforma en materia de política exterior*

Que para obtener el grado de:

Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta:

Carlos Israel Castillejos Manrique

Tutor Académico:

Mtro. José Luis Camacho Vargas



Ciudad de México, 2013



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.

El Universo no concluirá nunca y seguirá siendo el mismo y, al propio tiempo, no siendo lo que fue, porque la materia es imperecedera y no hay espacio sin materia ni materia sin movimiento.

Los seres humanos en lo individual mueren y continuarán desapareciendo y otros llegarán a sustituirlos; pero si lo fundamental es su pensamiento, el hombre es inmortal, porque las obras de su inteligencia perdurarán para siempre, llevadas como tea ardiente y luminosa por las generaciones que se sucederán las unas a las otras en carrera interminable y victoriosa.

Todos somos transitorios para el acontecer del Universo y del mundo, pero no la historia, forjada por millones y millones de individuos con su voluntad y sus ideas.

En eso estriban la eternidad y la grandeza del hombre.

Vicente Lombardo Toledano

Sindicalista, filósofo, político y escritor
mexicano (1894-1968)

A mis abuelitos Minerva y Miguel, quienes son mi mayor fortaleza y porque de ellos he aprendido quién soy, de dónde vengo y hacia dónde y cómo debo dirigirme con pasos firmes para superarme día a día y dar lo mejor de mí mismo a los demás.

A mi mamá, quien encarna el amor más puro que jamás he conocido y porque sin su esfuerzo, dedicación y entrega absoluta no hubiera podido llegar a este momento de mi vida, pero sobre todo por hacer de mí un hombre de principios y valores nobles.

A mis hermanos Alina, Adrián y Anami, quienes saben del amor que les profeso y de la esperanza que guardo en su futuro.

Con profundo agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, que es la institución educativa más generosa del país y a la que cada universitario podemos aportarle cada día un poco más de nuestro esfuerzo para su engrandecimiento.

Con admiración y cariño a mi Maestro José Luis Camacho Vargas, de quien he abrevado las mejores enseñanzas de vida, a través de su palabra y ejemplo, para ser un buen amigo, padre, profesor, político y líder de un grupo de trabajo, pero sobre todo de la energía incansable y permanente, sensibilidad y quehacer político que tanto requiere México para salir adelante.

Agradecimientos especiales

A todas mis tías y tíos, que en verdad son mis segundos padres, porque su apoyo siempre ha sido permanente e invariable, pero sobre todo, muy amoroso. Siempre alentándome a superarme y a encontrar los caminos para ser un mejor hombre. Por sus palabras y enseñanzas que llevaré conmigo toda la vida y que atesoro como el mayor de los cariños.

A mis amigos Luz Elena Vázquez Muñiz, Carmen Rodríguez Varona, Aiko Iraí García Salinas, Maricarmen Canchola Quintana, Monserrat Vicencio Ibarra, Suiiri María Estrada Padilla, Stalin Flores Rosas, Luis Escorza Colín, Rodrigo Alberto Bustos Cifuentes, Luis Yaren Torres Landa, Antonio Alatorre Parra, Francisco Varela Mancilla, Eduardo Serrano Villegas, Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano y Guillermo Enríquez del Ángel, gracias por acompañarme en esta etapa de mi vida y mostrarme que la amistad sincera existe, así como a Jaime Valenzuela por sus consejos y apoyo.

Finalmente, quiero reconocer la orientación y apoyo fundamentales para la elaboración y corrección de este trabajo que son producto de la aportación intelectual de los maestros José Luis Camacho Vargas, Jesús López Serrano, Pedro Medina Rodríguez, Juan Palma Vargas, Héctor Prado Martínez y Antulio Ontiveros Laguna, quienes con sus oportunos comentarios y contribuciones enriquecieron sus contenidos. A todos ellos mi sincero reconocimiento por su profesionalismo y mi absoluta gratitud.

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------	---

Capítulo I

Marco teórico y conceptual del Derecho Constitucional y los tratados internacionales

1. Estudio introductorio al Derecho Constitucional General	7
1.1. Definición y objeto de estudio: el caso mexicano	10
1.2. La Teoría Constitucional General	13
2. Estudio introductorio al Derecho de los Tratados	17
2.1. Codificación en el orden internacional	21
2.3. Los tratados internacionales: definición, clasificación y principios	28
2.3.1. Proceso de negociación y celebración de tratados	35
3. Normas complementarias de codificación del Derecho Internacional	43
4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU	57
4.1. Metas e indicadores de los ODM: alcances, avances y perspectivas	64

Capítulo II

El sistema constitucional mexicano y el proceso de codificación del Derecho Internacional: una experiencia local

1. Incorporación de las normas internacionales al sistema jurídico mexicano	83
1.1. Interpretación doctrinal entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno	84
1.2. Participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la celebración y aprobación de instrumentos internacionales	88
1.2.1. Legislación nacional en materia de tratados internacionales	93
1.3. Jerarquía de las normas jurídicas en México	101
2. La Constitución de Chiapas: un precedente local de codificación de las normas complementarias del Derecho Internacional Público	108
2.1. Cronología del acontecer constitucional de Chiapas	109
2.2. Estructura y contenido de la “Constitución Siglo XXI”	113
2.3. Evaluación de la adopción de los ODM dentro del texto de la Constitución chiapaneca	118
3. Las relaciones exteriores de Chiapas: paradiplomacia y cooperación internacional como oportunidades para el desarrollo	120

Capítulo III

La reforma constitucional en México: lege ferenda en materia de resoluciones internacionales

1. Regulación constitucional de las normas internacionales en México	124
1.1. El caso de las normas internacionales complementarias	126
2. El procedimiento de reforma constitucional en México	131
2.1. Antecedentes del poder revisor de la Constitución	137

3. Límites de la reformabilidad constitucional	141
3.1. La reforma en el orden subnacional	143
4. La reforma constitucional: estudio comparado	146
5. Propuesta de reforma constitucional en materia de normas internacionales complementarias	153
Conclusiones	157
Fuentes	164

INTRODUCCIÓN

El propósito central de esta investigación es demostrar que en México el proceso de codificación del Derecho Internacional presenta una laguna jurídica que debe ser colmada por la vía de la reforma constitucional, en virtud de dos hechos: en primer lugar, porque nuestro sistema constitucional sólo reconoce expresamente los efectos vinculantes de los tratados que son celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, conforme con lo dispuesto en los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en segundo, porque las resoluciones que se adoptan en el seno de las Organizaciones Internacionales de las que nuestro país es parte, no son formalmente un tratado internacional, aunque en sentido material posean prácticamente todas las características de este tipo de instrumentos.

Se establece, por tanto, que estas normas —por cuya naturaleza y alcances son consideradas actos cuasi-legislativos internacionales o normas complementarias del Derecho Internacional— deben formar parte del sistema jurídico nacional, ya que la sola voluntad manifiesta del Estado Mexicano de cumplir con las obligaciones que deriven de estos acuerdos multilaterales, resulta insuficiente para darle mayor rigidez, pero sobre todo validez jurídica a dicho compromiso internacional en el plano interno.

Es el caso de la resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), denominada también “Declaración del Milenio”, que fue adoptada por los Estados miembros de esta Organización 13 de septiembre de

2000, y que en estricto sentido implica la responsabilidad de México frente a la comunidad mundial, en lo que respecta al cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo que prevé esta resolución antes del año 2015. Y aunque nuestro país ha instrumentado una serie de políticas públicas destinadas a alcanzar las metas planteadas por esta resolución, no existe un fundamento legal que avale la observancia del compromiso internacional que se contrajo frente a los miembros de la ONU.

Es por ello que, desde nuestra perspectiva, resulta indispensable prever un procedimiento específico de recepción de las resoluciones internacionales en el sistema constitucional mexicano, que comprenda su incorporación y aplicación en el orden jurídico nacional, dado que en la actualidad este tipo de normas aunque pueden estar apegadas a los tratados constitutivos de las Organizaciones de las que emanan y, por tanto, deben cumplirse con apego a los principios básicos que caracterizan a los tratados internacionales, también pueden comprometer la actuación de México en la palestra internacional o tener incluso efectos internos importantes como el requerimiento de mayores recursos económicos, humanos y materiales para el cumplimiento de las obligaciones internacionales que han sido establecidas por la decisión mayoritarias de los Estados miembro de una Organización.

Al respecto, cabe señalar que buena parte de los estudios jurídicos que en materia de Relaciones Internacionales se producen en universidades y centros de estudios especializados en todo el mundo, se enfocan al análisis del proceso de codificación de las normas internacionales, surgido a la luz del Derecho de los Tratados; sin embargo, han dejado al Derecho interno, en cierta forma, la interpretación y aplicación de las obligaciones que derivan de las resoluciones adoptadas por Organizaciones Internacionales, lo cual explica la razón de un estudio como el que se lleva a cabo en esta investigación, que al efecto se divide en tres apartados.

En el capítulo I, intitulado *Marco teórico y conceptual del Derecho Constitucional y los tratados internacionales*, como su nombre lo indica, se abordan

los conceptos, categorías y teorías que explican la función que cumple el Derecho Constitucional y el Derecho de los Tratados en el proceso de codificación del Derecho Internacional. En el entendido que ambas ramas constituyen *sistemas normativos* independientes entre sí pero ligados intrínsecamente en virtud que sus normas se complementan al momento de su adopción y aplicación y que, a su vez, son *ciencias jurídicas* que desarrollan y amplían los contenidos de las normas nacionales e internacionales que el Estado está obligado a cumplir, velar y respetar tanto a sus habitantes como frente a la comunidad mundial.

Una vez definido el objeto de estudio tanto del Derecho Constitucional como del Derecho de los Tratados, se perfilan las características generales de cada una de estas ramas del Derecho Público e identifican aquellos procesos que las relacionan directamente, como es la negociación y celebración de tratados internacionales por parte de los órganos del Estado constitucionalmente facultados para ello. Asimismo, se problematiza respecto a aquellas normas que, de una u otra forma, son parte de la costumbre internacional, pero que formalmente no se encuadran dentro de las fuentes del Derecho Internacional Público. Es el caso de las resoluciones que se adoptan en el seno de las Organizaciones Internacionales. Para ello se confronta la teoría constitucional general y el régimen jurídico convencional que se ha establecido desde 1969, con el ánimo de establecer el lugar que ocupan las resoluciones internacionales, tanto en el sistema jurídico nacional como el internacional, con base en la ausencia de una *teoría general de las resoluciones internacionales*.

De forma muy particular, se aborda el caso de la resolución 55/ 2 de la AGNU, que contiene los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que los Estados miembros de la ONU se han comprometido a cumplir antes del año 2015. Además de la valoración jurídica de esta resolución respecto al proceso de codificación del Derecho Internacional, se esbozan las metas e indicadores que permiten evaluar los alcances, avances y perspectivas de los ODM.

El capítulo II, por su parte, centra su análisis en el sistema constitucional mexicano y el proceso de codificación del derecho internacional, entendiéndose su recepción en el orden interno, destacando particularmente una experiencia local en lo que se refiere a la positivización de un acto cuasi-legislativo internacional, como fue el caso de la incorporación de los ODM al cuerpo de la Constitución Política de Chiapas en 2011, lo cual implicó su recepción por la vía del proceso legislativo local, hecho que convirtió a la resolución 55/ 2 de la AGNU en normas eminentemente interna aunque con un cariz internacional.

Para tal efecto, se estudia el proceso de recepción de las normas del derecho internacional público dentro del sistema jurídico nacional, a partir de las distintas interpretaciones que desde el plano doctrinal explican la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno. En esta tesitura, se explica el proceso de participación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en la celebración y ratificación de instrumentos internacionales, caracterizándose las facultades que ejerce cada órgano en lo que se refiere al control de la política exterior.

El estudio de la positivización que tienen las normas internacionales en el sistema constitucional mexicano, incluye, de la misma forma, el análisis de la legislación nacional en la materia y la jerarquía que guardan estas normas con respecto a nuestra Constitución Política Federal, a la luz de la interpretación que ha hecho de su artículo 133 la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De este examen se desprende la valoración jurídica de los acuerdos interinstitucionales y las resoluciones de las Organizaciones Internacionales de las que México es parte, así como los nuevos retos que enfrenta el sistema constitucional mexicano frente a los tratados internacionales, particularmente en lo que se refiere a la protección de los Derechos Humanos, que abren la puerta a una nueva interpretación de la jerarquía de las normas jurídicas en nuestro país, a partir de la reforma constitucional del 10 junio de 2011 que modificó el título primero de nuestra Ley Fundamental.

En este mismo capítulo, como se adelantó, se analiza la Constitución de Chiapas y su reforma de 2011, que constituye, en esencia, un precedente local de vital importancia en el proceso de codificación de las normas complementarias del Derecho Internacional Público. Para cumplir con este propósito se explica el acontecer constitucional de esta identidad desde que se incorporó al Pacto Federal mexicano, se esbozan la estructura y contenido de la “Constitución Siglo XXI”, así como los mecanismos que se han creado para la evaluación de la adopción de los ODM dentro del texto de la Constitución chiapaneca. Dentro de este apartado, se ubica a la paradiplomacia y la cooperación internacional como elementos claves del modelo de desarrollo que se está instrumentando en aquella entidad y que está demostrando resultados muy favorables en beneficio de sus habitantes.

Todo lo anterior forma parte de la propuesta central de este trabajo, que se condensa en su capítulo III, mismo que propone una alternativa para dar mayor valor jurídico a las resoluciones de Organismos Internacionales dentro del sistema jurídico mexicano. Hecho que, desde nuestra perspectiva, es a partir de la reforma constitucional. Para sustentar esta tesis, se aborda la regulación constitucional de las normas internacionales en nuestra Constitución Política, a partir de los preceptos que referencia expresa a la figura de los tratados internacionales, o bien, reconocen la competencia del Derecho Internacional. De este análisis *de iure* deriva la inexistencia o falta de reconocimiento de las resoluciones de las Organizaciones Internacionales de las que México es parte, como fuente de derecho interno, dado que ni se publican en el Diario Oficial de la Federación y mucho menos son objeto de conocimiento del Senado de la República y, por tanto, tampoco son aprobadas por el pleno de esta cámara, como sí sucede con los tratados internacionales que suscribe el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades constitucionales. Todo lo cual, para un sistema jurídico como el nuestro de carácter positivista, llama a la reflexión sobre cómo darles un tratamiento especial a este tipo de normas complementarias del Derecho Internacional Público.

Para tal efecto, se dilucida sobre los sistemas de recepción de las normas de derecho internacional público al derecho nacional. Con ello se reconoce la obligatoriedad de su cumplimiento en el plano internacional, si este tipo de normas se adoptan conforme a los tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales, aunque en el ámbito interno sus efectos pueden ser difusos o al menos quedan abiertos a la interpretación nacional, pues su validez jurídica depende de la Constitución de cada Estado-nación, lo cual obliga a buscar una explicación respecto la integración y efectos internos de tales normas internacionales en el ordenamiento jurídico mexicano.

En virtud de la ausencia de una teoría general de las resoluciones internacionales, se entiende que corresponde a cada Estado prever su incorporación a sus derechos internos. Bajo esta consideración y tomando en cuenta la experiencia de la Constitución Política de Chiapas y referentes de Estados como el Reino de los Países Bajos y la República de Portugal, se procede a articular una propuesta propia que permita incorporar los actos cuasi-legislativos internacionales al sistema constitucional mexicano, a fin de sumarlos al sistema de fuentes jurídicas nacionales a través de su positivización, lo cual plantea *lege ferenda*¹ en la materia a fin de de que estas normas sean parte del sistema jurídico mexicano y no sólo de la costumbre internacional.

Para tal efecto se estudia el procedimiento de la reforma constitucional en México, desde una perspectiva histórica y jurídica, en el que se identifican los límites de la reformabilidad a partir de un estudio comparado tanto de los sistemas constitucionales locales, como internacionales. Al final, para concretar los propósitos de esta investigación y sentar un precedente en la materia, se presenta una propuesta de reforma de los artículos 76 y 89 constitucionales que permitiría dar paso a un nuevo paradigma de las normas internacionales en México y sus efectos vinculantes, tanto externos como internos.

¹ Locución latina que significa "para una futura reforma de la ley". O que bien puede interpretarse como "el derecho como debería ser", en contraposición al derecho como es (*lege data*). Cfr. Agustín W. Rodríguez y Beatriz Galetta de Rodríguez, *Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual*, Buenos Aires, Ed. García Alonso, 2008, p. 70.

CAPÍTULO I

Marco teórico y conceptual del Derecho Constitucional y los tratados internacionales

1. Estudio introductorio al Derecho Constitucional General

El principal propósito de este apartado es estudiar los conceptos y categorías de análisis propias del Derecho Constitucional, así como son su definición formal y objeto de estudio y las teorías que desde la perspectiva jurídica ayudan a entender esta rama del Derecho Público, donde la figura del Estado como actor por excelencia de las relaciones internacionales y de la propia humanidad constituye la base del entendimiento, particularmente del sistema constitucional mexicano.

El análisis propuesto parte del supuesto que el sistema constitucional de un Estado es la estructura sobre la cual descansa todo el peso de una comunidad establecida, mismo que condensa su pasado histórico, es guía del presente y futuro inmediato. Desde el punto de vista de la corriente jurídica del pensamiento contractualista que encabezan Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y John Locke, el Estado es la representación más acabada del *contrato social*.² Históricamente éste surge cuando el hombre limita parte de sus derechos y libertades naturales, a fin de garantizar su paz, seguridad y propiedades,

² Thomas Hobbes, *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2006; Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1999 y John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, 1997.

delegándolas a una corporación o conglomerado social mayor, que le garantice en mayor medida una convivencia armónica.³

Para Georg Jellinek, quien fuera profesor de la Universidad de Leipzig en Alemania y fundador del método dualista —jurídico y sociológico— para entender la formación del Estado, éste “como la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”.⁴ Es claro que el Estado es un ente político-jurídico sometido a una evolución permanente desde que nuestros ancestros más remotos decidieron unirse en sociedad y establecer normas de convivencia que garantizaran su supervivencia.⁵ Su fase más primitiva fue la de tipo esclavista, al cual le siguió la feudalista, que devino en absolutista o monárquica y cuyos excesos condujeron por la vía revolucionaria al fin del *ancien régime* y el surgimiento del denominado Estado moderno o contemporáneo, que no es sino una “unidad de asociación organizada conforme a una Constitución” y cuyos rasgos distintivos son el equilibrio de poderes, el republicanismo y la autolimitación del Estado frente al individuo.⁶

A esta última fase evolutiva del Estado, se le denomina también *Estado constitucional*, el cual “se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos y la independencia de los tribunales”.⁷ De forma que ésta relativamente nueva forma de organización jurídica, política y social —que algunos tratadistas reconocen como *nomocracia* o “gobierno de la ley”—⁸ descansa en las propias raíces de su edificación: el pacto fundamental denominado Constitución Política, cuya

³ Vid. Javier Ruipérez, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

⁴ Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 194.

⁵ Cfr. Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, 10a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 299.

⁶ Cfr. Georg Jellinek, *op. cit.*, pp. 311-312.

⁷ Peter Häberle, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 3.

⁸ Néstor Pedro Sagüés, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea Ediciones, 2004, p. 1.

interpretación debe “proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su [vida,] [su] libertad y su dignidad.”⁹ Es por ello que desde la perspectiva del doctor Jaime Cárdenas Gracia, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Estado constitucional se alcanza también con el grado de “institucionalización jurídica de la democracia”,¹⁰ es decir, con la consolidación de aquellos elementos que hacen que el proceso de la toma de decisiones gubernamentales sea más amplio, transparente y sus mecanismos de control constitucional sean más eficaces.

En efecto, un Estado suele ser el resultado de una serie de procesos histórico-sociales que con el paso de las épocas van dotando de características propias a una concepción primigenia de “orden constitucional” que termina siempre por evolucionar y perfeccionarse. Dicho de otro modo, la manera de ordenarse a sí misma de una sociedad es un producto histórico marcado por vaivenes económicos, sociales y culturales.

De hecho, coincidimos con el filósofo alemán Jürgen Habermas en la afirmación que “una nación de ciudadanos se compone de personas que a consecuencia de sus procesos de socialización encarnan al mismo tiempo las formas de vida en las que se ha formado su identidad —incluso cuando de adultos se han separado de sus tradiciones de procedencia—. Por lo que hace a su carácter las personas son, por así decirlo, nudos de una red adscriptiva de culturas y tradiciones”.¹¹ Sin embargo, lo cierto es que nadie es capaz de entender mejor a una sociedad que ella misma, de ahí que los sistemas constitucionales de cada ente social constituido para la defensa de sus intereses, es único y funge como la expresión más tangible de la soberanía de un pueblo. Desde esta perspectiva, el sistema constitucional es la viga maestra que sostiene el edificio entero de una sociedad y la materia de estudio de esta rama del Derecho Público.

⁹ Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 289.

¹⁰ Cfr. Jaime Cárdenas Gracia, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Nostra Ediciones, 2009, p. 270 y ss.

¹¹ Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 124.

1.1. Definición y objeto de estudio: el caso mexicano

Por su naturaleza, el Derecho Constitucional es *orden y sistema normativo* porque “está irrestrictamente ligado a los elementos integradores del Estado”,¹² pero también *ciencia jurídica*, pues representa el estudio ordenado y coherente de los preceptos jurídicos constitucionales.¹³ Por ello se establece que al definirse esta rama del Derecho Público, necesariamente se engloba su objeto de estudio, que ha sido abordado por diversos juristas enriqueciendo y complementando la doctrina en la materia.¹⁴

En distintas épocas y con enfoques que resaltan diversos aspectos del Derecho Constitucional, se ha llegado a la conclusión de que su campo de estudio incluye el análisis de las formas de Estado y de gobierno, la estructura y organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, así como los derechos fundamentales de la sociedad. Todo lo anterior se condensa en la *Constitución Política* —como basamento del Estado—, de ahí que ésta sea considerada la fuente formal y originaria de cualquier sistema jurídico, dado que en palabras de Ferdinand Lasalle, “*irradia el verdadero fundamento de las leyes ordinarias del país*”.¹⁵

Ciertamente “existen innumerables definiciones y acepciones cerca de lo qué es en esencia una Constitución. Para algunos tratadistas, dicho concepto se debe abordar desde un sentido *formal* y *absoluto* en el que se ve a la Constitución como un documento jurídico-positivo, y otros como un complejo normativo

¹² Lidia Aguilar Balderas, *Derecho Constitucional. Sistema Constitucional Mexicano*, México, Ed. Patria, 2010, p. 31.

¹³ Como ciencia jurídica, el Derecho Constitucional permite describir la aplicación, interpretación e integración de una norma constitucional y su impacto en el orden social. *Vid.* Francesco Carnelutti, *Metodología del derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1940; Perla Gómez Gallardo, *Filosofía del Derecho*, México, IURE Editores, 2005; y Hans Kelsen, *Introducción a la teoría pura del derecho*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

¹⁴ *Vid.* Manuel Atienza Rodríguez, *Tres lecciones de teoría del derecho*, San Vicente, Alicante, Editorial Club Universitario, 2000, p. 73 y ss.

¹⁵ *Cfr.* Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, trad. W. Roces, México, Ediciones Coyoacán, 1996, p. 44. La palabra Constitución proviene del latín *constitutionis*, que se refiere a “la forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado”. *Vid.* *Diccionario Jurídico Mexicano*, vol. A-C, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 791.

ideal e inclusive como un concepto *ontológico, social y deontológico*, es decir, como el *modo de ser y deber ser* de un pueblo.”¹⁶ Sin embargo, coincidimos con la opinión del constitucionalista mexicano José Luis Camacho Vargas, maestro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Posgrado de Derecho de la UNAM, para quien la Constitución es

“La Norma Superior, en la que el Estado, a partir de la autodeterminación de su pueblo y en el marco de un contexto histórico determinado, ‘constituye’ las bases y la forma de su sistema de gobierno y régimen jurídico e institucional, comenzando con la división de poderes públicos y definiendo y limitando con ello sus relaciones mutuas y facultades, al tiempo que garantiza a todos sus habitantes, sin distinguir alguno, sus derechos y obligaciones fundamentales.”¹⁷

Definido el objeto de estudio del Derecho Constitucional. Es pertinente retomar su definición formal desde la perspectiva de los juristas mexicanos que más han contribuido a la dogmática jurídica constitucional. Es el caso del maestro y filósofo Eduardo García Máynez, para quien “el derecho político o constitucional es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares.”¹⁸ Complementando esta tesis, el doctor Enrique Sánchez Bringas, señala que el Derecho Constitucional “es la actividad científica que estudia la naturaleza y los principios de la norma constituyente, reguladora de la validez del orden normativo, de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”.¹⁹ Estos dos enfoques — como sistema normativo y ciencia jurídica— se completan con la opinión del

¹⁶ Fidel Herrera Beltrán, *El poder del Poder Legislativo: alternativas para renovar el sistema presidencial mexicano*, tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho Público, Universidad Veracruzana/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Xalapa, Veracruz, 2010, p. 87.

¹⁷ José Luis Camacho Vargas, *El ABC del Senado de la República*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2009, p. 124.

¹⁸ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1988, p. 137.

¹⁹ Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1999, p. 44.

maestro Felipe Tena Ramírez, quien en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, advierte que “a riesgo de aparentar un juego de palabras, podemos decir que el derecho constitucional es el derecho del Estado, cuando el Estado es de derecho”.²⁰

Pero quizá la definición más sencilla que nos ayuda a entender lo que es en realidad el Derecho Constitucional, en nuestro caso, el mexicano, es la del Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, quien en términos muy prácticos señala que “aunque parezca tautológico, debe decirse que el Derecho Constitucional estudia la Constitución; pero no la Constitución *in abstracto*, sino *una Constitución específica*, particular de un Estado determinado”.²¹ Se entiende por ello que el Derecho Constitucional Mexicano es el estudio de la Constitución mexicana.

En suma, cuando hablamos del Derecho Constitucional Mexicano nos referimos al análisis de la estructura y contenido de la ingeniería constitucional mexicana, que fue rediseñada por el Congreso Constituyente de 1917, a partir de los contenidos de la Constitución de 1857.

Sobre esta última afirmación, cabe señalar que en virtud del artículo 128 de la Constitución de 1857 —el cual no ha sufrido reforma alguna desde ese año hasta nuestros días— consagra el *principio de inviolabilidad* constitucional que, visto desde la perspectiva jurídica, constituye el único candado o limitante para la existencia de una nueva Ley Fundamental. Por esa razón, en el preámbulo del texto original de la Constitución de 1917, se advierte “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857”.²²

²⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 88.

²¹ Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994, p. 26.

²² En sus *Apuntes de Derecho Constitucional Mexicano*, el maestro José Luis Camacho Vargas, advierte que alrededor del 70% de la Constitución de 1917 conservó la estructura de la Carta Magna de 1857, el 30% restante condensa las bases del denominado *constitucionalismo social*, con la reforma de los artículos 3o., 27, 123 y 130 constitucionales.

1.2. La Teoría Constitucional General

Aunque el surgimiento de la denominada *teoría constitucional general* puede hallarse en la Antigüedad con los estudios de Platón y Aristóteles y más tardíamente con tratados como los de Santo Tomás de Aquino y Nicolás Maquiavelo, sobre el Estado y los factores de conservación del poder; el abogado Miguel de la Madrid Hurtado, quien comenzó su actividades profesionales como maestro de Derecho Constitucional Mexicano en la Facultad de Derecho de la UNAM, señala que su etapa moderna comienza a partir de la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, en Inglaterra, y cuyo desarrolló más fecundo se da a partir de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII, particularmente con la Revolución Francesa de 1789 y la Independencia de las Trece Colonias en América en 1776, procesos que derivaron en Estados constitucionales.²³

Al respecto, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, señala que “las teorías [constitucionales] que tratan de constituirse [...] en nuestro tiempo, tienen en común que se producen respecto de Constituciones propias de Estados democráticos y, en esa medida, pretenden demostrar que los ordenamientos necesariamente son democráticos”.²⁴ En efecto, la teoría constitucional actual es propia de los sistemas jurídicos contemporáneos en los que la función del Estado y sus autoridades se limita frente a los gobernados.

La teoría constitucional general nace del Derecho Constitucional como ciencia jurídica y deriva en crítica de la propia *praxis* del sistema constitucional, es decir, de los principios materiales y procesales de su aplicación. Por esa razón su principal función es clasificar los contenidos y contextos de sus normas originarias, es decir, sus fuentes y todos aquellos elementos del mismo cuerpo de la Ley Fundamental que permiten perfilar sus características generales. En

²³ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *Constitución, estado de derecho y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 37.

²⁴ José Ramón Cossío Díaz, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2003.

palabras de Daniel Moreno Díaz, “la teoría de la Constitución nos sirve para elaborar mejor la imagen del Derecho constitucional moderno, y para comprender mejor los diversos conceptos que se han usado del término Constitución”.²⁵ Todo lo cual da sentido a la interpretación, integración del texto constitucional, así como a la función normativa que cumple dentro del sistema político.

Al final, la teoría constitucional general contribuye a elevar la cultura política y jurídica de una nación, a partir de la crítica de las estructuras sobre las cuales se sostiene, al poner de manifiesto sus posibles defectos e insuficiencias. De hecho, uno de los primeros esfuerzos teóricos que aborda el cumplimiento o efectividad de la norma constitucional fue el realizado por el filósofo y jurista alemán Karl Lowenstein, quien en su obra *Teoría de la Constitución* señala que las Constituciones pueden clasificarse en tres tipos: normativas, nominales y semánticas. Siguiendo la tesis de Lowenstein, una *Constitución normativa* garantiza un control del poder público por parte del pueblo, dado que éste participa efectivamente en la toma de decisiones. Una *Constitución nominal*, por su parte, es un texto normativo *de fachada*, que sólo legitima el autoritarismo, puesto que no hay un control efectivo sobre el poder público y sus detentadores. En tanto que una *Constitución semántica* es aquella en la que sus disposiciones se contraponen totalmente a la realidad imperante.²⁶

Desde el punto de vista de su fuente, las Constituciones pueden ser de dos tipos. *Las escritas* que son “aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas por cierta precisión”,²⁷ y las *no escritas o consuetudinarias*, a las cuales también se les llama *Constituciones explícitas o implícitas*, puesto que no guardan un criterio de unidad ni sistematización, dado que “sus normas suelen encontrarse inscritas en

²⁵ Vid. Daniel Moreno Díaz, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 590.

²⁶ Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, César Astudillo, Isidro de los Santos Olivo y Gonzalo Armienta Hernández, *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, p. 12.

²⁷ Ignacio Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 324.

distintos ordenamientos”.²⁸ En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, se compaginan varios cuerpos legales que en unión del derecho anglosajón o *common law*, y es este conjunto normativo el que forma la Constitución inglesa.²⁹

Un criterio de clasificación similar —de exclusión mutua— es el que desarrolló el jurista británico James Bryce, quien estableció que las Constituciones, según su grado de reformabilidad, pueden ser *rígidas* o *flexibles*. Las primeras exigen un procedimiento especial y, por lo regular, complejo para que se reformen sus contenidos, o bien, distinto al exigido para la reforma y/o adición de una ley ordinaria. Se considera que las Constituciones rígidas aumentan su fuerza íntegra y moral, garantizan su permanencia y evitan impulsos reformistas arbitrarios. Por su parte, las *Constituciones flexibles* son reformables por medios ordinarios, es decir, el órgano legislativo ordinario es el encargado de modificar el texto constitucional en la misma forma en cómo modifica una ley ordinaria.³⁰

En cuanto a su contenido, la doctrina constitucional apunta que las Constituciones también pueden ser *breves* o *desarrolladas*. Las primeras “contienen lo más elemental de la organización, estructura y funcionamiento de los órganos del Estado y los derechos elementales que prevé, como la Constitución de los Estados Unidos de América, que contiene un preámbulo, siete artículos y 27 enmiendas”.³¹ Las segundas, como su nombre lo indica, son aquellas cuyo contenido es extenso y muy detallado, como es el caso de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo cuerpo desarrolla ampliamente algunos artículos como lo son el 27 y 123 constitucionales.

Finalmente, en el marco de interpretación del contexto político y social en que se generó una Constitución, así como los fines que persiguió, se establece que las Constituciones pueden ser *impuestas*: como sucedió con la Carta Magna

²⁸ Cfr. Eduardo Pallares, *¿Qué es una Constitución?*, México, Fontamara, 2004, p. 12.

²⁹ Vid. Orozco Henríquez José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 27.

³⁰ Eduardo García Máynez, *op. cit.*, pp. 110-111.

³¹ Fidel Herrera Beltrán, *op. cit.*, p. 90.

de Juan sin Tierra en 1215, al imponérsela el Parlamento al Rey, como un acto autocrático; *pactadas o contractuales*, como producto de un acuerdo entre los denominados “factores reales del poder” por Ferdinand Lasalle, como un acto que se funda en el pacto social; o bien, *otorgadas*, que son aquéllas Constituciones que son elaboradas con un propósito legitimador y responden a una voluntad individual y no general, aplicándose sus principios y disposiciones de manera coactiva.³²

Una vez hechas todas las anteriores consideraciones, cabe finalizar que, conforme con los criterios establecidos por la *teoría constitucional general*, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo cuerpo normativo del sistema jurídico mexicano, cuyas características son propias de un Estado democrático al establecer en su parte *dogmática* los derechos humanos y sus garantías constitucionales que gozan las personas por el simple hecho de estar en territorio nacional, en tanto que en su parte *orgánica* prevé la división de las funciones públicas entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y cuyos cargos son renovados republicanamente en el marco de procesos electorales libres y auténticos, o bien, por procesos constitucionales que garantizan un equilibrio entre los propios poderes públicos. Su cuerpo normativo, sistematizado en 136 artículos, le da la unicidad e integridad propia de una *Constitución escrita*, cuyo texto guarda las características de ser *rígido*, según lo previsto por el artículo 135 de la Ley Fundamental y *desarrollado* por preceptos como el 27 y 123 constitucionales. Además, nuestra actual Constitución Política es producto del convulso proceso revolucionario de 1910 que derivó en la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 en el cual se dieron cita representantes de los distintos sectores de la sociedad, corrientes políticas y grupos que hicieron la lucha armada, por tanto se trata de una Ley Fundamental *pactada*.

³² Cfr. José Gamás Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 2001, p. 125.

2. Estudio introductorio al Derecho de los Tratados

El objetivo central de este apartado es proporcionar al lector una visión global acerca de la historia, metodología y terminología del *Derecho de los Tratados*, como rama del Derecho Internacional Público que establece el régimen jurídico convencional de los acuerdos celebrados por escrito entre los actores del concierto internacional con el ánimo de establecer obligaciones y derechos recíprocos en distintas materias, su proceso de negociación y principios que los rigen conforme con la codificación que se ha establecido desde 1969.

Para el internacionalista que trata asuntos del orden jurídico nacional, resulta indispensable analizar el desarrollo histórico de los tratados internacionales, su definición, etapas, clasificaciones y efectos de su aplicación. Todavía más si se requiere entender la recepción del Derecho Internacional Público y los acuerdos que derivan de la voluntad de los actores de la comunidad mundial en nuestro sistema jurídico, dado que el Derecho de los Tratados tiene “un campo de acción fundamental para la articulación del Derecho Internacional con los distintos órdenes jurídicos nacionales, pues es el Tratado Internacional el instrumento que contiene la norma del Derecho Internacional que los Estados asimilan a su derecho interno, con el cual éste es observado por los Estados sin alterar en algún modo los aspectos de su soberanía”.³³

Entrando a materia de análisis, se establece que los tratados como instrumentos de las relaciones internacionales surgen hacia 1648 con la Paz de Westfalia, producto del interés de los Estados *en pro* de la solución pacífica de sus problemas políticos, militares, territoriales y económicos.³⁴ De hecho, la capacidad de celebrar tratados en términos del Derecho Internacional es una de las formas más antiguas y características del ejercicio de la soberanía del Estado.³⁵

³³ Eduardo de Jesús Castellanos Hernández (coord.), *Derecho de los Tratados*, 1a. ed., México, Secretaría de Gobernación, 2009, p. 16.

³⁴ Cfr. Paul Reuter, *Introducción al derecho de los tratados*, México, FCE/UNAM, 2001, p. 13.

³⁵ Cfr. Max Sorensen, *Manual de derecho internacional público*, FCE, México, 1973, p. 203.

En sus inicios, los tratados se comenzaron a pactar de manera bilateral, es decir, entre dos partes interesadas y como un acto contractual en el que se convenían derechos y obligaciones recíprocos entre los firmantes; sin embargo, en dichos acuerdos comenzaron a interactuar más sujetos de derecho internacional, dando paso así a la creación de los denominados *acuerdos multilaterales*, donde participan más de dos partes, con lo cual se ampliaron las formas de solución de conflictos o controversias en el *orden internacional*,³⁶ en ánimos de coexistir en paz.

Al respecto, Paul Reuter en su obra *Introducción al Derecho de los Tratados*, identifica tres periodos históricos que explican en esencia el desarrollo de esta rama del Derecho Internacional Público.

La primera etapa es la que abarca del año 1815 a la Primera Guerra Mundial. El Congreso de Viena marca el arranque formal del Derecho de los Tratados y la codificación del mismo como fuente del Derecho Internacional Público. La segunda etapa es la que se desarrolla entre las dos Guerras Mundiales, es decir, entre 1918 y 1939, donde la actividad de la Liga de las Naciones, organismo internacional que dio un importantísimo impulso a la codificación de los tratados, al convertirse de manera natural en el órgano depositario de diversos convenios entre sus miembros y dar una mayor coherencia el proceso de adopción de un Tratado. Finalmente, la tercera etapa es la que se desarrolla a partir de 1945. En este periodo existió una “expansión extraordinaria de las organizaciones internacionales mismas que, en lo particular, habrían de desempeñar un papel preponderante en toda la evolución del Derecho de los Tratados”.³⁷

³⁶ Entendemos por *orden internacional*, la estructura institucional y jurídica que alienta las ideas de estabilidad, constancia y regularidad entre la comunidad mundial. Dicho de otro modo, el intento de organización y procesamiento del desorden que deriva de las relaciones que se producen entre los sujetos de la realidad internacional, ya sea *de hecho* como los actores o fuerzas transnacionales o *de Derecho*, como los Estados y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales y de carácter universal. De modo que el orden internacional se da con base en los actores internacionales y la dinámica que coexiste entre ellos. *Cfr.* Paloma García Picazo, *¿Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales?*, Barcelona, España, Ed. Marcial Pons, 2000, pp. 83-116.

³⁷ Paul Reuter, *op. cit.*, p. 26.

La I y II Guerras Mundiales, sin duda, marcaron con huella indeleble la primera mitad del siglo XX. Los costos humanos y materiales de ambas conflagraciones fueron enormes. Se estima que en los periodos de 1914 a 1918 y de 1939 a 1945, alrededor de setenta millones de personas perdieron la vida.³⁸ La conclusión de esta conflictiva etapa llevó al mundo a desarrollar una serie de instrumentos y mecanismos que regularan las relaciones entre los Estados y los recientemente creados Organismos Internacionales, de manera que pudiese darse un orden internacional en el que prevalecieran principios universalmente aceptados por la comunidad mundial como “la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.³⁹

En este contexto se cimientan las bases formales del *Derecho de los Tratados*, rama del Derecho Internacional Público que busca apuntalar la tendencia que idealmente habría de primar en las relaciones internacionales en detrimento del conflicto entre Estados: *el acuerdo internacional en forma de tratados*. De hecho, los tratados originalmente fueron utilizados para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aunque dada la evolución del sistema económico mundial y sus implicaciones políticas y culturales, los instrumentos internacionales que hoy se suscriben entre los sujetos del concierto internacional abordan diversas temáticas e incluyen también intercambios comerciales, culturales y de cooperación para el desarrollo.

Aunque la Segunda Guerra Mundial produjo una devastación sin parangón en la historia de la humanidad, el temor a un conflicto de proporciones incluso mayores marcó la etapa de la segunda posguerra. La denominada *Guerra*

³⁸ Vid. R. A. C., Parker, *El siglo XX. Europa 1918-1945*, 16a. ed., México, Editorial Siglo XXI, 1992, 440 pp.

³⁹ *Principios de la Política Exterior Mexicana*, previstos en la fracción X del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Fría trajo consigo el surgimiento del *sistema bipolar*, caracterizado por carrera armamentista y la confrontación indirecta de las dos súper potencias militares y sus sistemas económicos: el capitalista y el socialista, encabezados por los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).⁴⁰

De hecho, es en este frágil contexto histórico que se busca reducir el riesgo de cualquier tipo de conflicto entre Estados por la vía de los tratados: herramienta por antonomasia del acuerdo entre los actores de la sociedad internacional. Si bien como se ha explicado *ex ante* las naciones ya solían pactar para legitimar sus relaciones políticas o comerciales desde inicios de la civilización, es durante la segunda mitad del siglo XX que los tratados internacionales se sofistican al regirse bajo los principios del Derecho Internacional Público y dan a la sociedad internacional certeza en cuanto al cumplimiento de los compromisos que se contraen.

Los primeros pasos en la codificación del Derecho de los Tratados en la época contemporánea se dieron hacia finales de la década de los años cuarenta del siglo XX. Para crear un marco legal regulatorio de la convergencia entre los distintos actores internacionales, la Comisión de Derecho Internacional (CDI)—organismo creado el 21 de noviembre de 1947 por la AGNU con el objetivo de codificar el Derecho Internacional y expandirlo por el mundo como norma imperante en las relaciones entre los Estados— se dio a la tarea de iniciar las primeras reuniones encaminadas al desarrollo de la Convención sobre el Derecho de los Tratados. Sus trabajos se alargaron por casi veinte años, pero paulatinamente la ONU tomó el papel de depositario de gran parte de los convenios internacionales. Y de la CDI se desprendieron varias formas de codificación de los tratados internacionales. Finalmente las aportaciones de los distintos participantes en los encuentros convocados por la CDI, dieron lugar a la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, instrumento que bajo el

⁴⁰ Vid. Benz Wolfgang y Herman Graml, *El siglo XX. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*, México, Editorial Siglo XXI, 1982.

cobijo del Derecho Internacional regula los acuerdos llevados a cabo entre Estados.

2.1. Codificación en el orden internacional

Tradicionalmente “la regulación jurídica de los tratados internacionales era a través de normas de la costumbre internacional”.⁴¹ El imperativo de reforzar la voluntad de los Estados que contrajesen algún compromiso conforme al Derecho Internacional Público, llevó a la ONU a la creación de una Conferencia Internacional con sede en Viena, cuyo objetivo fue desarrollar una codificación de las bases consuetudinarias del Derecho Internacional de los tratados para robustecer sus contenidos y encaminarlo gradualmente a la aplicación del *ius cogens*.⁴² Esta Conferencia celebró dos periodos de sesiones: el primero fue del 26 de marzo al 24 de mayo de 1968 y el segundo del 9 abril al 22 mayo de 1969, ambos en el Palacio Imperial de Hofburg, Viena. Un día después de esta última fecha, se suscribió en la capital austriaca la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que entraría en vigor finalmente el 27 de enero de 1980. Tanto el Acta final como las reservas hechas por los Estados parte están depositados en los archivos del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Austria.⁴³

El cuerpo normativo de esta Convención está integrado por 85 artículos que se distribuyen en VIII partes y diversas secciones. En su preámbulo advierte que los principios de libre consentimiento, buena fe y la norma *pacta sun servanda* son universalmente aceptados por los Estados firmantes, mismos que reconocen que las controversias que se susciten entre ellos habrán de resolverse por la vía

⁴¹ Rodolfo Walss Auriolles, *Los Tratados Internacionales y su regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 35.

⁴² La Convención de Viena de 1969, define a las normas *ius cogens* en su numeral 53, de la siguiente forma: “una norma imperativa del derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Cfr. Hermilo López-Bassols, *Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instrumentos Básicos*, México, Porrúa, 2001, p. 22.

⁴³ Vid. Jorge Palacios Treviño, *Tratados: legislación y practica en México*, 2a. ed., Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986, p. 11.

pacífica, privilegiando en todo momento los principios de justicia, igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, igualdad soberana e independencia, así como la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sus disposiciones señalan los alcances de este instrumento internacional, los términos empleados en el mismo, los procedimientos para la celebración, entrada en vigor y aplicación provisional de los tratados internacionales, así como el tipo de reservas que pueden realizar los Estados, las normas de observancia, aplicación, interpretación, enmienda y modificación, así como las consecuencias de la nulidad, terminación y suspensión de un Tratado Internacional.

A la fecha, 128 Estados reconocidos por la ONU han suscrito la Convención de Viena de 1969. 11 Estados más han firmado la Convención, aunque no la han ratificado: Estados Unidos, Afganistán, Bolivia, El Salvador, Etiopía, Camboya, Kenia, Nepal, Pakistán, Trinidad y Tobago, Zambia. Entre los países que no forman parte de la Convención destacan Francia, Noruega, India, Venezuela, Sudáfrica e Israel.⁴⁴ México, por su parte, ratificó este instrumento internacional el 25 de septiembre de 1974, siendo publicado el decreto promulgatorio de la Convención en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 14 de febrero de 1975.

Desde luego que no fue mera casualidad que la *Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969* haya tenido su sede en Viena, Austria. Fue justamente en aquella Ciudad bañada por el Danubio donde el 9 de junio de 1815 se firmó el Acta del Congreso de Viena: una de las Convenciones más influyentes en la historia de las Relaciones Internacionales, que fue auspiciada por el canciller austriaco Klemens von Metternich y a la que asistieron plenipotenciarios de Francia, Inglaterra, España, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia, con el objetivo de

⁴⁴ "Estados participantes, firma, adhesión y ratificación" en *Vienna Convention on the Law of Treaties*: http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=UNTSOnline&mtmsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtmsg3&lang=en

definir los límites territoriales en Europa, a la caída del Imperio de Napoleón I.⁴⁵ Ciento cincuenta y cuatro años después, la emblemática Viena fue testigo de los esfuerzos por direccionar al planeta a una nueva época en la que el *acuerdo* fuese la norma primigenia en el desenvolvimiento de los actores internacionales.

Ahora bien, cuando las conversaciones destinadas a la regulación de los tratados internacionales tuvieron lugar en los primeros lustros después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, el Estado como ente jurídico-político tradicionalmente era considerado el actor por excelencia de las relaciones internacionales y jugaba un papel legítimo dentro del sistema internacional. Sin embargo, es precisamente en esta época que en el concierto de las naciones y de manera paulatina fue consolidándose la participación de nuevos actores no estatales que dieron una nueva dimensión a la denominada *sociedad internacional*.⁴⁶ El doctor Rafael Caldusch Cervera, define a estos nuevos actores internacionales como “aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para generar y/o participar en unas relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional”.⁴⁷

En efecto, conforme la segunda mitad del siglo XX se fue desarrollando, las Organizaciones Internacionales se fueron multiplicando al tiempo que su actuación e influencia se incrementó en las decisiones que se tomaban en el mundo entero. Fue entonces cuando la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados buscó codificar los tratados firmados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre éstas. Desde el 22º periodo de sesiones

⁴⁵ Vid. Texto original del Acta final de la Convención de Viena en Alejandro del Cantillo (*coomp.*), *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año de 1700 hasta el día*, Madrid, Imprenta de Alegría y Charlain, 1843, p. 745 y ss.

⁴⁶ El doctor francés Marcel Merle, cataloga como “actores internacionales” al Estado, las Organizaciones Internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales y las fuerzas transnacionales que son “los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o imponer su punto de vista en el sistema internacional”. Vid. Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, 3a. ed., Madrid, Alianza, 1988, p. 23.

⁴⁷ Rafael Caldusch Cervera, “Capítulo 5. Los actores internacionales” en Ileana Cid Capetillo, *Lecturas básicas para introducción al estudio de las relaciones internacionales*, México, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM, 2001, p. 197.

de la Asamblea de la ONU, celebrado en septiembre de 1970, se comenzó a discutir la necesidad de reconocer la personalidad jurídica internacional a las Organizaciones Internacionales. El tema se debatió en la AGNU durante los periodos de sesiones 25° a 27° y 29° a 34°, en los años de 1973 a 1975 y de 1977 a 1982, respectivamente.

Finalmente en 1982 la Comisión de Derecho Internacional de la AGNU recomendó la celebración de una nueva Convención que cumpliera con ese objetivo ante la nueva realidad internacional. Dos años más tarde, la AGNU votó a favor de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales se celebrara en Viena del 18 de febrero al 21 de marzo de 1986.⁴⁸

De acuerdo con el Informe de la Comisión de Derecho Internacional de 1986, a esta Convención asistieron 97 Estados y en ella participaron 19 Organizaciones Internacionales incluida, desde luego, la ONU y observadores de la Organización para la Liberación de Palestina, el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica y el Congreso Panafricanista de Azania. De esta forma, el 21 de marzo de 1986, en la misma capital austriaca, se adoptó la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, reconociendo la “personalidad jurídica internacional” a estos nuevos actores, para la firma de tratados conforme a las normas del Derecho Internacional Público, de modo que “poseen la capacidad para celebrar los tratados que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus fines”, conforme lo establecido en el artículo 6o. de la Convención.

A pesar de este logro, cabe señalar que esta Convención no ha entrado aún en vigor a nivel internacional. Su artículo 85 dispone que para que la misma pueda entrar en vigor, es necesaria la ratificación de treinta y cinco Estados.

⁴⁸ *La Comisión de Derecho Internacional y su Obra*, vol. I, 7a. ed., Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2009, p. 205.

Actualmente sólo veintinueve países y doce organizaciones internacionales la han ratificado, pero lamentablemente estas últimas no son tomadas en cuenta para efectos de ratificación.

Los Estados que la han ratificado son Argentina, Alemania, Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Colombia, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Gabón, Grecia, Hungría, Italia, Liechtenstein, Liberia, Malta, México,⁴⁹ Países Bajos, Moldavia, Suecia, Suiza, Reino Unido y Uruguay. Las Organizaciones Internacionales que la han adoptado son la Agencia Internacional de la Energía Atómica, la Organización Internacional para la Aviación Civil, la Organización Internacional de Policía Criminal, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, la Comisión preparativa para la Organización para la prohibición de Ensayos Nucleares, la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.⁵⁰ Dado que esta Convención aún no tiene vigencia por los motivos citados *supra*, los organismos internacionales pueden apoyarse en la Convención de Viena de 1969 para poder celebrar un Tratado Internacional.

La Convención de Viena de 1986 cuenta con 83 artículos, que son organizados en ocho partes y diversas secciones. Como advierte el doctor Karl Zemanek, profesor Emérito de la Universidad de Viena y Presidente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, básicamente “los primeros 72 artículos de la Convención conservan *mutatis mutandis* el texto de los artículos pertinentes de la Convención

⁴⁹ La ratificación de México fue el 10 de marzo de 1986 y la publicación del Decreto promulgatorio en el *Diario Oficial de la Federación* fue el 28 de abril de ese mismo año.

⁵⁰ *Vid.* “Estados y Organizaciones Internacionales participantes, firma, adhesión y ratificación” en *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations*. Disponible en la liga: <http://untreaty.un.org/cod/aol/ha/vcltsio/vcltsio.html>

de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados”.⁵¹ Aunque incorpora nuevas figuras al Derecho de los Tratados, como es el caso del “acto de confirmación oficial”, previsto en el artículo 2o., inciso b (bis) de la Convención, que es una especie de “ratificación” por parte de las Organizaciones Internacionales al dar su consentimiento y obligarse a cumplir de buena fe un Tratado.

Una cuestión que es importante destacar de la Convención de Viena de 1986 es el hecho de que con ella se codifica en el plano internacional el denominado Derecho de las Organizaciones Internacionales o *Derecho Internacional Constitucional*. El inciso j del artículo 2o. de esta Convención señala que se entenderá por “reglas de la organización”, los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida.

Hasta antes de la Convención de Viena de 1986, la estructura constitutiva y normativa de una Organización Internacional no era considerada un elemento que articulara, limitara o respaldara la actuación de estos actores en el plano internacional, como sí lo sucedía con los Estados cuya Constitución Política es marco normativo base para la celebración de un Tratado Internacional. Sin embargo, a partir de esta Convención las “reglas” que dieron origen a la propia Organización Internacional son tratadas como “derecho interno” al momento de celebrar un acuerdo internacional, justo como sucede en el caso de los Estados. Incluso se establece que el consentimiento de cualquier acuerdo que se haya de celebrar con algún otro sujeto del Derecho Internacional Público, habrá de regirse por las reglas de la Organización (*vid.* Artículo 39, fracción II).

Respecto al Derecho Internacional Constitucional, el doctor Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, comenta lo siguiente:

“Esta rama del derecho internacional general comprende el análisis del marco legal, las funciones, competencias y divisiones de facultades de los organismos internacionales

⁵¹ Cfr. *Ídem*.

gubernamentales, éstos como sujetos jurídicos plenamente reconocidos; y el estudio de las organizaciones internacionales no gubernamentales, entidades cuya subjetividad típica y completa no está reconocida por el derecho convencional, aunque la costumbre internacional y la fuentes doctrinales actuales tienden a sumir positivamente la necesidad de tal reconocimiento, dado el papel relevante que juegan en el tráfico jurídico, político y económico de la globalidad como representantes activas de la sociedad civil internacional.”⁵²

De modo que la práctica de las Organizaciones Internacionales en la celebración de tratados con Estados o entre ellas debe prevalecer el interés superior de sus instrumentos y reglas constitutivas, dado que sólo así es posible entender el propósito de la adopción de un compromiso de carácter internacional.

Al respecto, Max Sorensen, profesor de Derecho Internacional y Constitucional de la Universidad de Aarhus, Dinamarca, señala que “el poder de celebrar tratados de dichos cuerpos [refiriéndose a las Organizaciones Internacionales Gubernamentales] se deriva no sólo de las disposiciones específicas de sus instrumentos constituyentes, sino también de una interpretación implícita de ellos. Esta opinión recurre a la doctrina del poder ‘implícito’ o ‘inherente’”,⁵³ según la cual la capacidad que tienen estos actores internacionales para celebrar tratados entre sí y con Estados proviene de la propia interpretación de sus instrumentos constitutivos y también de la práctica internacional.

Finalmente cabe señalar que en virtud de que la Convención de Viena de 1986 no tiene vigencia internacional aún, ésta se puede considerar complementaria de la de 1969. De hecho, en su artículo 73 señala que “entre Estados partes en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de

⁵² Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, *El Derecho Internacional Público en la Agenda Política de las Relaciones Internacionales*, 1a. ed., México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2005, p. 147.

⁵³ Cfr. Max Sorensen, *op. cit.*, pp. 205-206.

1969, las relaciones de esos Estados en virtud de un tratado entre dos o más Estados y una o varias organizaciones internacionales se regirán por dicha Convención”. De modo que en lo que se refiere a tratados multilaterales entre Organizaciones Internacionales, es la Convención de 1969 la que rige sus procedimientos de celebración, entrada en vigor y aplicación, entre otras. Sin dejar de reconocer que existen otras interpretaciones, como la del doctor Pedro Medina Rodríguez, en el sentido de que la *Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales Gubernamentales* aunque no tenga vigencia internacional formal, puede ser considerada como obligatoria para estos sujetos internacionales, dado que aplican este instrumento como un acto unilateral siguiendo el principio de *opinio juris*.⁵⁴

2.2. Los tratados internacionales: definición, clasificación y principios

Dentro de la doctrina del Derecho Internacional Público, la definición de tratado más aceptada y reconocida por los juristas e internacionalistas, es la proporcionada por la propia Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que a la letra lo define en su artículo 2o. como: “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.⁵⁵ Esta disposición destaca tres elementos clave de cualquier tipo de Tratado: en primer lugar, deben celebrarse entre Estados; en segundo, éste debe elaborarse por escrito

⁵⁴ Este concepto parte del supuesto que la *costumbre internacional* deviene en el cumplimiento de un deber jurídico, es decir, si se trata de una práctica reiterada y reconocida por los sujetos internacionales, debe ser cumplida y acatada tanto por el Estado u Organización Internacional Gubernamental, por considerarse una fuente del Derecho Internacional Público. *Cfr.* Ana Salinas de Frías y Marina Vargas Gómez -Urrutia, *Soberanía del Estado y derecho internacional*, España, Universidad de Málaga, 2005, p. 650 y ss.

⁵⁵ Artículo 2o. de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, 23 de mayo de 1969.

—independientemente del número de instrumentos conexos que lo compongan— y, finalmente, debe regirse por el Derecho Internacional Público.⁵⁶

El profesor del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Paul Reuter, por su parte, incorpora a la definición de tratado dos elementos que son sustanciales en la práctica de la celebración de acuerdos internacionales: el libre consentimiento y la buena fe de los Estados contratantes, al obligarse a cumplir sus disposiciones. De esta forma, el autor en comento señala que el Tratado “es la expresión de voluntades concurrentes, imputable a dos o más sujetos de derecho internacional, que pretende tener efectos jurídicos en conformidad con las normas del Derecho Internacional”.⁵⁷ Dicho de otra forma, el Tratado constituye un acto jurídico de carácter internacional.

Ahora bien, en el capítulo cuarto de su obra *Manual del Derecho Internacional Público*, el profesor Max Sorensen realiza un profundo e interesante análisis del Derecho de los Tratados. Como es propio, arranca su estudio comenzando por acotar la terminología referente a los tratados. De esta forma, indica que existen dos términos para entenderlos: una es la que se refiere a éste como un “acuerdo entre Estados que obliga en virtud del principio *pacta sunt servada*”, locución latina que se traduce como “lo pactado obliga”, y otra que también lo ubica como un “instrumento escrito que incorpora o registra un acuerdo”.⁵⁸ De esta última acepción deriva el problema de las diferentes definiciones o terminología utilizada para referirse a los acuerdos internacionales.

De hecho, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, Países Bajos, en su artículo 38 donde establece las fuentes del Derecho Internacional Público, señala que en la solución de las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar “las *convenciones internacionales*, sean generales o

⁵⁶ Vid. Jan Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law*, Netherlands, Kluwer Law International, 1998, 303 pp.

⁵⁷ Paul Reuter, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁸ Max Sorensen, *op. cit.*, p. 200.

particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes”, refiriéndose con ello a los tratados.⁵⁹

Al respecto, cabe señalar que independientemente de la naturaleza y objeto de los instrumentos internacionales firmados por sujetos del Derecho Internacional Público, a los tratados “con frecuencia también se les denomina convenciones, acuerdos, arreglos y declaraciones”.⁶⁰ En casos especiales, como los que se presentan al momento de la suspensión provisional o definitiva de hostilidades bélicas se les define también como “armisticios” o “capitulaciones”; en tanto que al tratarse de un instrumento que complementa a otro, del mismo modo se les ha llegado a definir como “protocolo”, “estatuto”, “arreglo” o “Carta”, mientras que a los acuerdos temporales llevan el nombre de “*modus vivendi*” y en los casos en los que la Santa Sede es una de las partes firmantes, se llama “concordato”.⁶¹

Desde el punto de vista jurídico, cualquiera que sea la nomenclatura es irrelevante, en la medida que se trata de un instrumento de carácter internacional que obligan a las partes que lo suscriben y ratifican a su cumplimiento, conforme su legislación nacional. “Basta decir que la esencia de los tratados, ya se consideren como instrumentos o como negociaciones [...] constituye la fuente específica de una obligación de Derecho Internacional contraída voluntariamente por una persona internacional a favor de otro u otras, y que da origen, a su vez, a derechos recíprocos para ellos o ellas”.⁶²

Sin embargo, en lo que se refiere al derecho interno estas diferencias de terminología sí pueden tener implicaciones en el orden jurídico nacional, particularmente en lo que se refiere a la jerarquía que guardan con respecto al cuerpo normativo del Estado, los actores que participación en su celebración y los efectos de su aplicación.

⁵⁹ Texto del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, disponible en la página: <http://www.un.org/spanish/aboutun/icjstat.htm>

⁶⁰ Max Sorensen, *op. cit.*, p. 200.

⁶¹ Cfr. César Sepúlveda, *Derecho Internacional*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 124 y 125.

⁶² *Ibidem*, p. 201.

Es el caso de los denominados *executive agreements* o “convenios ejecutivos” en los Estados Unidos, que son acuerdos del orden internacional en cuyo proceso de negociación y firma participa directamente el presidente de la Unión Americana, sin necesidad del consentimiento de las dos terceras partes del Senado, como señala la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 en su artículo II, sección 2, numeral 2. Dicho de otra forma, son tratados simplificados donde la firma y compromiso de observancia depende exclusivamente de las facultades del Ejecutivo, sin excluir que los compromisos contraídos son jurídicamente vinculantes.⁶³

En México también existen este tipo de convenios que escapan de la tradicional denominación de tratados internacionales que prevé nuestra Constitución Política en sus artículos 1o., 15, 18, 73, fracción XXIX-P, 76, fracción I, 89, fracción X; 103, fracción I; 104, fracción II; 105, fracción II, incisos b, c y g; 119 y 133 constitucionales. Es el caso de los denominados “acuerdos interinstitucionales”,⁶⁴ que no tienen ningún fundamento constitucional pero encuentran cabida en el artículo 2o., fracción II, de la *Ley sobre la Celebración de Tratados* del 2 de enero de 1992.

De manera similar a lo que sucede con los *executive agreements* o *accords administratifs* en francés, este tipo de acuerdos “obliga a las partes firmantes según el Derecho Internacional Público, pero a diferencia de los tratados, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado, pues no son Ley Suprema de la Nación y en contraste con contratos internacionales privados, no son regulados por reglas del Derecho Internacional Privado”.⁶⁵ De modo que se trata de acuerdos entre sujetos reconocidos por el derecho interno que obligan al

⁶³ Cfr. Carlos Bernal, “Los Convenios Ejecutivos antes el Derecho Constitucional e Internacional”, en *Jurídica. Anuario*, México, núm. 12, 1980, p. 47.

⁶⁴ La *Ley sobre la Celebración de Tratados* del 2 de enero de 1992, define al *Acuerdo Interinstitucional* como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado”.

⁶⁵ Cfr. Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “El régimen jurídico de los tratados en México”, en varios autores, *Estudios en homenaje a Jorge Carpizo: Problemas actuales del derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, pp. 157-168.

Estado a cumplir compromisos internacionales, sin la rigidez del control constitucional que en materia de tratados prevé nuestra Constitución Política en sus artículos 76, fracción I y 133 constitucionales.

Por lo anterior, y somos muy enfáticos en este sentido, es claro que este tipo de acuerdos ejecutivos o interinstitucionales son a todas luces inconstitucionales, lo mismo que la *Ley Sobre la Celebración de Tratados* de 1992 que los consagra en su artículo 2º, fracción II, pese a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado al respecto. Y es que, en efecto, son totalmente contrarios a las fuentes del Derecho Internacional Público reconocidas por nuestra *Ley Fundamental* —tratados internacionales y jurisdicción de la Corte Penal Internacional—, lo cual atenta claramente en contra del Pacto Federal y las restricciones absolutas para las partes integrantes de la Federación previstas en el artículo 118 de la Constitución Política Federal, e incluso por ir más allá de las facultades exclusivas del Ejecutivo Federal y del propio Senado de la República, al ser instrumentos internacionales que no son sometidos al análisis y, consecuente, aprobación por parte de la Cámara Alta del Congreso de la Unión, lo cual evidentemente obliga a replantear su estatus jurídico dentro de la legislación mexicana, sobre todo por casos que han puesto de manifiesto cómo diversas dependencias de la administración pública federal, a través de estos instrumentos, han permitido la presencia de oficiales de agencias extranjeras, como la *Drug Enforcement Administration* (DEA), la *Central Intelligence Agency* (CIA), el *Federal Bureau of Investigation* (FBI) o el Pentágono en el territorio nacional.⁶⁶

Ahora bien, como comenta el doctor Leonel Pérez Nieto, el Derecho Internacional Público es a los Estados nacionales y las Organizaciones Internacionales, como el Derecho Internacional Privado lo es para las relaciones

⁶⁶ *Vid.* Voto razonado del Diputado Porfirio Muñoz Ledo en contra del dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados, en *Gaceta Parlamentaria*, año XV, número 3489-IX, jueves 12 de abril de 2012.

interestatales de los súbditos o nacionales de dichos Estados.⁶⁷ A partir de esta premisa es que el profesor Max Sorensen señala que los instrumentos internacionales deben distinguirse entre *traité loi* y *traité-contract*, es decir, “entre tratados que tienen carácter de derecho público y los que tienen sólo de derecho privado”.⁶⁸

Así, como sucede con las normas jurídicas, los tratados también pueden clasificarse por su *ámbito material de validez*. Explicábamos al inicio de este apartado que en sus inicios los acuerdos internacionales buscaban hacer prevalecer la paz y la seguridad de los Estados parte. Sin embargo, en la actualidad los objetivos de este tipo de acuerdos son muy variados e incluyen temas de salud, cooperación para el desarrollo, delimitación de fronteras territoriales, intercambios comerciales y culturales, derechos humanos, “conservación del ambiente, moneda, finanzas, transferencia tecnológica, propiedad intelectual, estabilización de precios de cualquier mercancía, legislación laboral, explotación marina, telecomunicaciones, integración económica, operación bursátil, delitos y sanciones, relaciones políticas, comercio electrónico”,⁶⁹ entre muchas otras materias. En cuanto a su *ámbito personal de validez* que incluiría también al *ámbito de validez espacial*, los tratados pueden ser bilaterales o multilaterales, es decir, dependiendo del número de partes que en él participen, así como de los territorios en que sus normas sean aplicables, o bien, en la jurisdicción o ámbito de competencia de las Organizaciones Internacionales firmantes. En lo que respecta a su *ámbito temporal de validez*, los tratados pueden ser de vigencia determinada o indeterminada, en virtud del objeto del acuerdo, así como la duración pactada por los firmantes.

Desde luego que diversos juristas señalan otro tipo de clasificaciones, como es el caso de considerar a los tratados *abiertos* o *cerrados*, dependiendo si permiten una adhesión *a posteriori* de cualquier otro sujeto del Derecho Internacional

⁶⁷ Cfr. Leonel Pérez Nieto, *Derecho Internacional Privado. Parte general*, 8a. ed., México, Oxford University Press, 2005, p. 18 y ss.

⁶⁸ Max Sorensen, *op. cit.*, p. 202.

⁶⁹ Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 312.

Público; *solemnes* o *simplificados*, en virtud del tipo de negociación que llevan a cabo los plenipotenciarios o Jefes de Estado.⁷⁰

Ahora bien, independientemente de la denominación y clasificación que se haga de los tratados en el Derecho interno y la propia doctrina jurídica, la codificación internacional ha adoptado

“[...] principios específicos que permiten fundamentar la existencia de un acuerdo que no cuenta, diferencia de los convenios de Derecho interno, con instancias superiores a los suscriptores, para constreñirlos a su cumplimiento como autoridad, pero sí como mecanismos vinculantes cuya resolución al respecto puede ser en efecto coercitiva, como el arbitraje o el recurso al arreglo judicial, opciones previstas incluso en los instrumentos internacionales”.⁷¹

En su conjunto, estos principios del Derecho de los tratados coadyuvan a crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre sujetos del Derecho Internacional Público. En primer lugar se ubica el principio *bona fide*, locución latina que se traduce como “buena fe”.⁷² Todo instrumento internacional es firmado por los interesados, en el entendido que lo hacen con apego a sus normas internas, sin ningún tipo de presión y que cumplirán con las obligaciones que de él deriven. Éste se liga directamente al denominado *pacta sunt servanda* que, como ya se ha explicado *ex ante*, significa que “lo pactado obliga”, mismo que constituye el principio más importante del Derecho de los Tratados. El fundamento de ambos principios se halla en el preámbulo y más específicamente en el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969: “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.⁷³

En segundo lugar se encuentra el llamado *ex consensu advenit vinculum*, principio que la doctrina jurídica internacional define como “absoluto”, dado

⁷⁰ Marco Gerardo Monroy Cabra, *Derecho Internacional Público*, 5a. ed., Bogotá, Colombia, Editorial Telmis S.A., 2002, p. 103.

⁷¹ Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, *op. cit.*, p. 18.

⁷² Cfr. Cornelius Van Vásquez, *Derecho Internacional Público*, 9a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 65.

⁷³ Vid. Carlos Meza Viveros, “Pacta Sunt Servanda” en *El Sol de Puebla*, 2 de mayo de 2012.

que del consentimiento deviene la obligación, es decir, tiene un carácter contractual definitivo, aunque puede realizar las reservas que considere convenientes, de acuerdo con su orden jurídico interno.

En tercer lugar podemos ubicar al principio *res inter alios acta*, según el cual los tratados sólo obligan y tiene validez entre las partes que los suscribieron o ratificaron. Aunque se considera que sus efectos son “relativos”, en la medida que se pueden reconocer derechos y obligaciones a terceros Estados.⁷⁴

Finalmente se encuentra el apelado *rebus sic statibus*, que en estricto sentido es una cláusula del Derecho de los Tratados que se liga directamente con el principio general del Derecho que señala que “nadie está obligado a lo imposible”. Se presenta cuando un Estado u Organización Internacional fundamenta que ha existido un cambio radical en las circunstancias bajo las cuales firmaron un tratado y que imposibilitan su cumplimiento, tal es el caso de que existan cambios geográficos o dentro de su misma situación económica que no permita seguir llevando las mismas relaciones como en el caso de la moratoria, lo cual constituye una causa justificada de terminación de su relación contractual.

2.3.1. Proceso de negociación y celebración de tratados

Negociar es una actividad inherente al ser humano.⁷⁵ A diario mujeres y hombres negocian los unos con los otros. Individuos, comunidades, naciones, organizaciones, Estados, regiones y a nivel planetario en general, se comercian y obtienen bienes, productos y servicios; lo mismo que se ajustan y reorganizan a

⁷⁴ Cfr. Alfred Verdross, *Derecho Internacional Público*, Madrid, España, Editorial Aguilar, 1963.

⁷⁵ “Negociar se deriva del latín *negotiar* cuyo significado se toma como la acción de intercambiar mercaderías o valores para aumentar el caudal. Este verbo tiene su origen en el sustantivo *negotium* formado por la partícula negativa *ne* y *otium* = ocio, descanso, es decir, ausencia de ocio, por lo que podría usarse en referencia a cualquier ocupación, aun cuando se hizo más usual considerarlo como ocupación lucrativa”. Lucía Irene Ruiz Sánchez (coord.), *Las negociaciones internacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 13.

través de tratados —sean bilaterales o multilaterales— las estructuras militares, políticas, económicas, sociales y culturales de los ciudadanos del mundo.

El común denominador en todos los casos es la negociación: mecanismo de solución de disputas y conflictos de carácter político, social y económico a nivel nacional e internacional, e instrumento que permite la realización de transacciones en todas las esferas de la actividad humana. En efecto, “la negociación, como fenómeno social, se manifiesta crecientemente en cualquier tipo de interacción humana, desde el simple contacto cotidiano, informal, hasta situaciones de extrema importancia en la vida de la comunidad, como sería la necesidad de acuerdo políticos, laborales, militares y diplomáticos”.⁷⁶

Hoy en día, a nivel internacional la cooperación, la paz, la seguridad, la justicia y los medios pacíficos para la solución de controversias, son algunos de los mayores baluartes de la sociedad mundial del siglo XXI. Ciertamente, después de los lamentables acontecimientos que marcaron con sangre la historia de la segunda mitad del pasado siglo, se ha potenciado el sentido negociador y de concordia entre las Naciones; claro es, sin menoscabo de las acciones instrumentadas al margen del Derecho Internacional. Sin embargo, las negociaciones internacionales también poseen un fuerte trasfondo que puede ser interpretado a partir de la perspectiva de la *realpolitik*.⁷⁷ Evidentemente, todos los actores negociadores buscan y tratan de resguardar sus intereses y objetivos frente a sus pares. Su éxito depende de la preparación y manejo de las circunstancias al momento de la negociación, así como del establecimiento de una “agenda” que definan los aspectos sustantivos del conflicto o transacción a negociar, los temas a tratar, los puntos prioritarios a debatir, así como los personajes que conducirán y participarán en los debates.

Desde la óptica del doctor Juan Luis Colaiácovo, Director del Centro Interamericano de Comercialización de la Organización de los Estados

⁷⁶ Juan Luis Colaiácovo, *Negociación y contratación internacional*, Buenos Aires-Bogotá, Editorial Macchi, OEA-CICOM, 1996, p. 45.

⁷⁷ Del alemán, “política de la realidad” es reconocida por los internacionalistas como la “política pragmática”, basada en intereses y fines prácticos. *Vid.* Frank Whelon Wayman & Paul F. Diehl, *Reconstructing realpolitik*, United States of America, University of Michigan Press, 1994, 289 pp.

Americanos, es necesario establecer un proceso de negociación a partir de cuatro fases. La primera consiste en la *prenegociación o preparación*; caracterizada por ser una etapa en la que se instrumentan acciones orientadas a conocer el problema, evaluar su contexto y definir los intereses y objetivos a discutir en la mesa de negociación; la segunda es *la negociación formal*; aquella en la que se diseña formalmente el proyecto de acuerdo y se implementan las estrategias y tácticas diseñadas en la etapa anterior; la tercera es *la contratación*; se define por ser el periodo en el que se da lugar a la concreción de los acuerdos alcanzados a través de un Tratado en el que se especifican los derechos y obligaciones de las Partes contratantes y, finalmente, la quinta es *la ejecución del contrato*; misma que hace referencia al cumplimiento de los acuerdos producto del “proceso de negociación” y donde la no ejecución del contrato involucra o implica el fracaso mismo de la negociación.⁷⁸

Intereses de dominio y cooperación se superponen los unos con los otros al momento de negociar y la habilidad de los “facilitadores” y negociadores en cuestión, aunado a la capacidad de negociación internacional y el papel que se juega en el sistema mundial son factores que determinan un resultado positivo y satisfactorio para las partes en el proceso de negociación.

¿Dónde radica el éxito? en palabras del doctor y profesor de la Universidad de Wisconsin, John S. Odell en “un plan efectivo de negociación, una estrategia para lograr el consentimiento de todas las partes frente a la oposición”⁷⁹. En efecto, el triunfo de la negociación internacional, cualquiera que sea la materia del tratado en cuestión, radica en el manejo de la propia negociación, es decir, en el correcto manejo de los elementos que permitirán llegar a la mesa de negociación con un pleno conocimiento de la capacidad negociadora que se cuenta y sobre esa base, lograr un acuerdo en beneficio de los intereses del Estado u Organización Internacional que se representa. La conclusión de la negociación es el acto jurídico con el que se da por sentado que

⁷⁸ Cfr. Juan Luis Colaiácovo, *op. cit.*, p. 45 y ss.

⁷⁹ John S. Odell, *Teoría de las negociaciones en la economía mundial*, México, Edit. Gernika, 1998, p. 373.

los sujetos de Derecho Internacional aceptan su obligación de comprometerse a las disposiciones que se contienen en el Tratado que se redactó.

La mayoría de las negociaciones internacionales son de alto nivel y en ellas participan representantes que son plenamente reconocidos por el Derecho de los Tratados para negociar, celebrar, firmar y, en su caso, ratificar conforme a su derecho interno, tratados internacionales con apego a los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Es el caso de los Jefes de Estado y de Gobierno, así como de los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes cuentan con el *ius omnimodae representationis* o derecho de representar a su Estado en cualquier circunstancia.⁸⁰

Sin embargo, con gran frecuencia los Estados negociadores preparan grupos de negociadores especialistas en diversas materias, para que funjan como sus representantes en la toma de decisiones. Su misión es preservar y valorar el interés nacional del Estado al que representan frente a los de otras naciones, cuyo trabajo encabeza un representante *plenipotenciario*, quien es la persona autorizada por su gobierno para negociar los términos de Tratado. Se denomina de esa forma porque en él radica el llamado *pleno poder*, que es un instrumento solemne expedido por el Jefe de Estado o el Ministro de Relaciones Exteriores, que lo faculta para realizar diversas acciones que tienen que ver con el desarrollo de un tratado. Es el caso de los agentes diplomáticos y jefes de misión, según lo señalado por el artículo 7o. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

En cuanto a las Organizaciones Internacionales, es claro que éstas no cuentan con un representante comparable al Jefe de Estado. “Por regla general, sus principales jefes ejecutores no tienen la autoridad personal *ex officio* para actuar en la negociación y conclusión de tratados”.⁸¹

Ahora bien, cabe señalar que en el proceso de negociación de un tratado Internacional, un Estado puede estar en diferentes posiciones en relación con el

⁸⁰ Cfr. Jorge Palacios Treviño, *Tratados: legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, 171 pp.

⁸¹ Max Sorensen, *op. cit.*, p. 211.

proceso de toma de decisiones. La Convención de Viena aclara que un *Estado es negociador* cuando ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado, que un *Estado es contratante* cuando ha consentido en obligarse, pero el tratado todavía no está en vigor, y que un *Estado es parte* cuando ha expresado su consentimiento mediante un acto de ratificación, aceptación o adhesión, pero sólo cuando ese tratado haya entrado en vigor. A esta clasificación, el doctor Modesto Seara Vázquez incorpora la figura del *Estado neutralizado* que es aquel que sin formar parte del proceso de negociación es representado por los agentes diplomáticos otro Estado, como sucede en el caso de Protectorados y Principados.⁸² De igual forma, existe la posibilidad de que un Estado manifieste su voluntad de cumplir un tratado por la vía de la *adhesión*.

En estricto sentido, no existen reglas definitivas en el Derecho Internacional respecto a la celebración de tratados. No obstante, podemos distinguir ciertas etapas que caracterizan este proceso, como son: 1) adopción del texto, firma y ratificación; 2) presentación de reservas; 3) entrada en vigor; 4) aplicación e interpretación; y 5) invalidez, terminación y suspensión del tratado.

De acuerdo con el artículo 10 de la Convención de Viena de 1969, todo Tratado es autenticado por medio de la firma de los pactantes. Sin embargo, la firma por sí misma no causa obligatoriedad de aplicación, salvo que expresamente así lo disponga el Tratado con expresiones tales como: *entra en vigor a partir de la fecha de su firma*. O bien, mediante la firma *ad referendum* que condiciona *a posteriori* la entrada en vigor del instrumento internacional, a la aprobación de éste por parte de los mecanismos que disponga en su derecho interno para tal efecto, por lo que la simple *rúbrica* del plenipotenciario no confirma los efectos vinculantes del Estado que representa, aunque sí adopta su texto como legítimo. En este sentido, el Embajador Jorge Palacios Treviño, señala “la práctica más extendida es llamar aprobación a la sanción del Poder

⁸² Cfr. Modesto Seara Vázquez, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 2004, pp. 102 y ss.

Legislativo y ratificación al consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado expresado por el Poder Ejecutivo”.⁸³

Con la autenticación del tratado se revisa minuciosamente la redacción de sus disposiciones, a fin de que no exista error o confusión alguna sobre los términos del tratado, con el claro propósito de cumplir su objetivo. Después de ésta, se presupone que el Estado, o en su caso Organización Internacional, consiente en obligarse por el Tratado, hecho que quedará confirmado, cuando el *depositario*, reciba los instrumentos de ratificación, o adhesión, y lo comunique al resto de las partes.

Todo tratado solemne suele dar inicio con un preámbulo, que funge como una suerte de presentación general. En él deben aparecer los nombres de los Estados negociadores o de las organizaciones participantes, los nombres y cargos de los plenipotenciarios acompañados de una breve exposición del propósito que lleve a las partes a negociarlo. Posteriormente se encuentra el cuerpo del tratado, que consta del articulado que conforman las obligaciones de las partes. Los tratados bilaterales se redactan en los idiomas de los Estados parte; ambos textos tiene igual valor frente al Derecho Internacional Público. En ocasiones, los Estados pueden escoger un tercer idioma, cuyo texto prevalece en caso de divergencia interpretativa. En los tratados que se encuadran dentro del sistema de las Naciones Unidas, el texto se escribe en los seis idiomas oficiales de la ONU: español, inglés, francés, chino, ruso y árabe.

En la práctica de la celebración de tratados internacionales multilaterales suele jugar un papel muy importante la figura del *depositario*, que suele ser un Estado o una Organización Internacional elegida de común acuerdo por los pactantes. El depositario no es necesario en los tratados bilaterales, pues en este tipo de acuerdo los pactantes intercambian los instrumentos adecuados para el desarrollo del tratado. Las funciones del depositario son las de custodiar el texto original del tratado, los poderes que se le hayan remitido junto con todas las

⁸³ Jorge Palacios Treviño, *op. cit.*, p. 28.

notificaciones relativas al Tratado o expedir copias certificadas del tratado cuando así le sea solicitado.

Ahora bien, las partes que negocian pueden estipular ciertas reservas al cuerpo del Tratado, en caso de que se contravengan su orden jurídico interno. De hecho, el artículo 21 de la Convención de Viena de 1969 explica que:

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

En efecto, se puede dar el supuesto que una parte no esté “dispuesta a aceptar alguna disposición determinada o de pretender otra variación a su favor”. De ahí que se manifieste una reserva: que en su defecto, puede constituirse como una enmienda a todo el tratado; o bien, como una exención del tratado respecto a un tema en específico, tal y como sucede con los acuerdos multilaterales. El hecho de que una parte pueda o no aceptar la reserva no es causa de que el tratado sea inoperante.⁸⁴

Este tipo de arreglos son sustanciales para la *entrada en vigor del tratado*, que será el que establezca el propio instrumento en sus disposiciones finales, o bien, al momento de que se reciba el último instrumento de ratificación de las partes. Esta etapa tiene como base el territorio geográfico de las partes, es decir, el lugar donde sus disposiciones tendrán validez que, dicho sea de paso, pueden tener aplicación en Estados que no fueron propiamente partes de la negociación internacional y a los cuales se les denomina *terceros beneficiados*, que a saber son:

⁸⁴ Un ejemplo de este tipo de reservas fue la que realizó México al artículo 25, inciso b, del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* adoptado el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. “El gobierno mexicano formuló una reserva al citado numeral, en virtud de que el artículo 130 constitucional disponía que los ministros de culto no tenían voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Sin embargo, por decreto promulgado el 16 de enero de 2002, retiró la reserva formulada”. Mireya Castañeda, *El derecho internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012, p. 49.

1) los que tienen el beneficio de una disposición específica del tratado; 2) los que se suman al mismo por la vía de la adhesión y 3) a los que se les confieren beneficios, sin necesidad de que sean parte del instrumento internacional. Dicho de otro modo, los tratados también pueden crear obligaciones y derechos para terceros Estados. Al respecto, las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, indican que los efectos sobre terceros Estados operarán si éstos los aceptan, es importante mencionar que dicho consentimiento puede ser tácito pero debe convertirse en explícito con la adopción de una postura.

Con la entrada en vigor del tratado —de acuerdo con la recepción de un número determinado de ratificaciones, o bien, conforme a la fecha que hayan establecido las partes, pudiendo presentarse incluso cláusulas de operación inmediata o aplicación provisional— comienza su aplicación, etapa de la cual deriva también su interpretación que puede realizar Organización Internacional o un Tribunal de Arbitraje, pues aunque las partes han suscrito el instrumento de buena fe, pueden generarse controversias entre éstas. Al tratar de interpretar las normas del acuerdo, los principios de buena fe y *pacta sunt servada* sirven para entender el sentido corriente de sus disposiciones, mismas que se interpretan tomando en cuenta el contexto en el que se suscribió el tratado, tomando en cuenta también los trabajos preparatorios de la negociación, el preámbulo o el mismo texto del acuerdo en otro idioma.⁸⁵

De igual modo hay que considerar que los tratados pueden revisarse o enmendarse. Este es un proceso que no reemplaza al instrumento internacional, sino que lo modifica en beneficio de las partes. Para que esto se lleve a cabo, “se requiere que [las modificaciones] no afecten a las otras partes por lo que se refiere al goce de sus derechos o a la ejecución de sus obligaciones en conformidad con el tratado y no se refiere a una disposición cuya derogación es

⁸⁵ Cfr. César Moyano Bonilla, *Interpretación de los Tratados*, Montevideo, Uruguay, Editorial M.B.A. 1985, p. 101.

incompatible con la ejecución efectiva del objeto y el propósito de la totalidad del tratado”.⁸⁶

Aunque también puede presentarse el supuesto de la *terminación* del tratado, con lo cual las partes quedan libres de las obligaciones establecidas por dicho instrumento. Esto puede suceder, de acuerdo con el profesor Max Sorensen, “1) de acuerdo con las disposiciones expresas o tácitas del Tratado mismo; 2) de acuerdo con un convenio nuevo entre las partes; y 3) por virtud de actuación del derecho”,⁸⁷ es decir, cuando por una infracción grave al texto del Tratado —error, coerción, fraude o corrupción— por alguna de sus partes, las demás queden autorizados a dar por terminado su relación contractual.

Asimismo, se puede presentar este supuesto en el caso de que un acuerdo entre las partes determine la intención de terminar con el anterior; cuando exista un cambio radical de circunstancias (*rebus sic stantibus*) y se pruebe que el Estado que invoca esta cláusula no tuvo nada que ver con los altercados; cuando el Tratado cumple su objetivo y fin últimos y, finalmente, cuando existe una nueva norma imperativa de *ius cogens*, es decir, una norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad mundial.

2.4. Normas complementarias de codificación del Derecho Internacional

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, 50 naciones participaron en la Conferencia Internacional de Naciones Unidas celebrada del 25 de abril de 1945 al 26 de junio de ese mismo año en San Francisco, Estados Unidos, con el propósito de formar un nuevo orden mundial basado en los principios de paz, seguridad y justicia internacionales, cuyo antecedente era la *Declaración de las*

⁸⁶ Paul Reuter, *op. cit.*, p. 173.

⁸⁷ Max Sorensen, *op. cit.*, p. 243.

Naciones Unidas, documento firmado el 1 de enero de 1942 por los países que habían declarado la guerra al Eje Tokio-Berlín-Roma.⁸⁸

En el marco de esta Conferencia Internacional surgió la Carta de San Francisco, en vigor a nivel internacional desde el 24 de octubre de 1945, la cual establece que la ONU, como máximo órgano garante del sistema internacional, está integrada por seis órganos principales: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General.

Además de estos órganos, para cumplir con sus propósitos la ONU cuenta con 15 organismos especializados, a saber: Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Organización Mundial de la Salud (OMS); Banco Mundial (BM); Fondo Monetario Internacional (FMI); Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI); Unión Postal Universal (UPU); Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Organización Meteorológica Mundial (OMM); Organización Marítima Internacional (OMI); Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).⁸⁹

En su conjunto, estos Organismos forman el *Sistema de Naciones Unidas*, cuyos órganos pueden emitir acuerdos, resoluciones, recomendaciones, opiniones, ordenanzas, dictámenes, declaraciones, reglamentos y, en general, adoptar decisiones que “pueden funcionar como agentes de creación de normas jurídicas internacionales”, mismas que se caracterizan por: 1) reafirmar conceptos jurídicos de carácter internacional a través de su examen; 2) introducir el elemento *opinio juris sive necessitatis* (obligación de cumplir un deber jurídico);

⁸⁸ Vid. Alfonso García Robles, *La Conferencia de San Francisco y su obra. algunas consideraciones esenciales*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 2004, p. 4 y ss.

⁸⁹ Cfr. *Basic facts about the United Nations*, New York, Department of Public Information of United Nations, 2000, pp. 5-6.

3) estimular la reglamentación de nuevas funciones internacionales; 4) interpretar y aplicar la Carta de la ONU, o las cartas constitucionales de sus organismos; e 5) introducir nuevos principios que complementan la codificación de las normas internacionales.⁹⁰ Sin embargo, todas estas reglas, normas o pautas no deben ni pueden ser consideradas *legislación internacional*, o bien orden jurídico mundial, dado que “el concepto legislación internacional, no pretende ser la réplica idéntica de la legislación interna estatal, ya que la naturaleza de los actos internacionales es diferente de las de los actos internos”.⁹¹

Ahora bien, como advierte el doctor Bernardo Sepúlveda Amor, “debido a la carencia de uniformidad en el contenido legal de estos pronunciamientos, ha sido difícil hasta ahora formular una *teoría general de las resoluciones internacionales*, sobre todo en función a sus alcances obligatorios”.⁹² De hecho, el carácter jurídico de las resoluciones adoptadas por las Organizaciones Internacionales y los efectos que éstas producen tanto en el orden internacional como interno, en virtud de su naturaleza y efectos vinculantes, debe ser uno de los principales temas de investigación de los llamados problemas jurídicos mundiales.⁹³

De forma que por su naturaleza y fuerza obligatoria, a las decisiones que adoptan las Organizaciones Internacionales en el marco de sus facultades y atribuciones con base en sus reglas constitutivas, debe clasificárseles como una *fuerza autónoma o complementaria del Derecho Internacional*, en virtud de que no son contempladas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, aunque “ejercen determinada influencia reguladora en el

⁹⁰ Cfr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, *op. cit.*, p. 60.

⁹¹ La Real Academia de la Lengua Española define el término *legislación* como el “conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado, o una materia determinada”. Vid. Ángel José, Rodrigo Hernández, *Las resoluciones obligatorias de las organizaciones internacionales intergubernamentales en el ordenamiento jurídico español*, tesis para obtener el grado de Doctor, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 1996, p. 70 y ss.

⁹² Bernardo Sepúlveda Amor, “Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas de Jorge Castañeda” en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. 8, núm. 1, jul.- sep., 1967, p. 83.

⁹³ Vid. Henryk de Fiumel, “El carácter jurídico de las resoluciones de los órganos del Consejo de Ayuda Económica Mutua” en *Revista Derecho de la Integración*, originalmente publicado en *Cahiers de Droit Européen*, París, 1967, núm. 5, p. 105.

sistema internacional”.⁹⁴ Y aunque para algunos tratadistas, como el doctor César Sepúlveda, estas decisiones —que en su gran mayoría son de índole político e incluso moral y por ello son consideradas *soft law*⁹⁵— son *actos de cuasi-legislación internacional*, desde nuestra perspectiva, son la expresión jurídica de la voluntad de los Estados en obligarse a cumplirlas bajo los principios *bona fides* y *pacta sunt servada*, tal y como sucede con los tratados internacionales.

En este sentido, cabe señalar que aunque prácticamente todos los órganos del Sistema de Naciones Unidas pueden emitir resoluciones y/o recomendaciones en los temas de su competencia, el máximo órgano deliberativo de las Naciones Unidas es la Asamblea General, que en la actualidad está integrada por 193 Estados Miembros y dos Estados Observadores (sin derecho a voto): la Santa Sede y la Autoridad Nacional Palestina.

En las sesiones plenarias de la Asamblea General, que se desarrollan en un periodo ordinario de sesiones que inicia anualmente el martes de la tercera semana de septiembre, así como dentro de sus seis comisiones principales, cada Estado cuenta con un voto y sus decisiones son adoptadas por la mayoría de sus miembros, aunque frente al Consejo de Seguridad —particularmente del voto y derecho de veto de sus cinco miembros permanentes: China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia y Reino Unido— sus decisiones son limitadas en lo que se refiere a la paz y la seguridad internacionales.⁹⁶

Ahora bien, en cuanto a sus decisiones que formalmente adoptan el nombre de *resoluciones* y/o *recomendaciones*, éstas pueden clasificarse en virtud del propósito que cumplen, así como los efectos jurídicos que producen en el sistema internacional, como a continuación se explica.

⁹⁴ Grigory Ivanovich Tunkin, *El Derecho y la fuerza en el Sistema Internacional*, trad. Manuel Becerra Ramírez, México, 1989, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 67.

⁹⁵ El término *soft law* se utiliza para definir aquellas reglas de conducta que, en principio, no tienen fuerza jurídica vinculante, pero que pueden tener efectos prácticos en la armonización de las relaciones internacionales. Vid. Ulrika Mörth, *Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*, Cheltenham, U.K., Northampton, E. Elgar Pub., 2005, p. 6.

⁹⁶ Michael Shooyans, *La cara oculta de la ONU*, México, Editorial Diana, 2002, pp. 171-172.

Las *resoluciones* de la AGNU contienen normas obligatorias para los Estados-miembros y sus propios órganos internos; sin embargo, éstas pueden dividirse, a su vez, en internas y externas.

Las primeras se refieren a las disposiciones y reglas que la propia Asamblea adopta —por el voto de la mayoría de dos tercios de sus miembros presentes y votantes— para su adecuado funcionamiento, como podría ser el caso de la admisión, suspensión y expulsión de Estados miembros, la aprobación del presupuesto de la ONU con base en el artículo 17.2 de la Carta de San Francisco, así como las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria, la creación de nuevos órganos internos y la elección de los representantes de sus órganos principales, como los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, e integrantes del Consejo Económico y Social, del Consejo de Administración Fiduciaria, así como del Secretario General de la ONU.⁹⁷

Las segundas, es decir, las resoluciones externas son aquellas que son “el producto o resultado de la actividad de la Organización. Normalmente están dirigidas a los Estados, con el propósito de que realicen una determinada conducta tendiente a cumplir los fines generales de la Organización”.⁹⁸

El diplomático soviético Grigory Ivanovich Tunkin, define a éstas como *resoluciones-recomendaciones*, pues sólo tienen un significado político y moral, aunque en ciertos temas generan obligaciones jurídicas para los Estados, dado que “las medidas dictadas por las Organizaciones Internacionales para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones-recomendaciones están muy cercanas a las sanciones jurídicas”.⁹⁹ El jurista español José A. Pastor Ridruejo, por su parte, clasifica en tres tipos las resoluciones adoptadas por la Asamblea General:

“1) resoluciones declarativas o confirmatorias de normas consuetudinarias en vigor. A este grupo pertenece la resolución 95 (1), del 11 de diciembre de 1946, sobre los

⁹⁷ Vid. Artículos 18 y 19 de la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*.

⁹⁸ Cfr. Bernardo Sepúlveda Amor, *op. cit.*, pp. 84-85.

⁹⁹ Grigory Ivanovich Tunkin, *op. cit.*, p. 74.

principios de derecho internacional enunciados en el Estatuto del Tribunal de Núremberg; 2) Resoluciones que desarrollan y precisan algunos de los grandes principios de la Carta, como la resolución 1.514 (XV) del 14 de diciembre de 1960, que contiene la declaración relativa a la concesión de independencia a los pueblos y países coloniales, y sobre todo la resolución 2.625 (XXV), del 24 de octubre de 1970, sobre la declaración de los principios de derecho internacional concernientes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados; y 3) Resoluciones que contienen nuevos principios de derecho internacional, como la 1.962 (XVIII), del 13 de diciembre de 1963, sobre los principios jurídicos que deben regir la actividad de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, o la resolución 2.749 (XXV), del 17 de diciembre de 1970, sobre los principios que rigen el fondo de los mares y de los océanos y su subsuelo más allá de los límites de la jurisdicción nacional.”¹⁰⁰

Ahora bien, respecto a la obligatoriedad de las resoluciones de la Asamblea General, independientemente si son internas o externas, o cualquiera otra clasificación que se haga de ellas, el jurista nigeriano Taslim Olawale Elias, expresidente de la Corte Internacional de Justicia, sostiene que:

“Todos los miembros de la ONU están ligados a las resoluciones si ellas se adoptan por la Asamblea General por unanimidad y dentro de su competencia. Si la resolución se adopta por la mayoría de votos, los Estados que votaron por la resolución, están ligados a ella debido al consentimiento dado por ellas y al principio *estoppel*. Los Estados que se abstuvieron en la votación, también están sujetos a esta resolución debido a su aceptación tácita, en cuanto a que la abstención no significa votación en contra; también aquellos Estados que votaron en contra de las resoluciones deben considerarse como sujetos a ella en razón al principio de democracia, de

¹⁰⁰ José A. Pastor Ridruejo, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 67. Citado en Marco Gerardo Monroy Cabra, “Valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales” en Ricardo Abello Galvis, (ed.), *Derecho Internacional Contemporáneo. Liber Amicorum en homenaje a Germán Cavellier*, Colombia, Universidad del Rosario, 2006, p. 152.

acuerdo con el cual la opinión de la mayoría prevalece, si la votación fue efectivamente libre, justa y se consiguió la mayoría necesaria.”¹⁰¹

Sin embargo, es un hecho que entre las propias resoluciones de la AGNU sus efectos obligatorios pueden ser muy difusos, sobre todo en lo que se refiere a la afectación que tienen en el sistema jurídico internacional y, desde luego, en el orden jurídico interno de los Estados parte.

Al respecto encontramos dos casos muy representativos: el primero es el que se desprende de la aprobación de la *resolución 181 (II)* por parte de la AGNU, que tuvo lugar el 29 de noviembre de 1947 durante el primer periodo extraordinario de sesiones desde la creación de la ONU. Esta resolución propuso un *Plan de Partición con Unión Económica* del territorio de Palestina, administrado hasta entonces por el Reino Unido, siendo aprobada por 33 votos a favor, 13 en contra y 10 abstenciones, misma que señalaba que “la ciudad de Jerusalén se establecerá como un ‘*corpus separatum*’ bajo un régimen internacional especial y será administrada por las Naciones Unidas”¹⁰², lo cual derivaría eventualmente en la creación del Estado de Israel, el 14 de mayo de 1948, al terminar el mandato británico sobre Palestina.¹⁰³ La validez jurídica de esta resolución tuvo efectos jurídicos internacionales tan importantes que modificaron incluso el equilibrio de poder en Medio Oriente.

En sentido contrario, ubicamos una resolución de la que México fue el principal promotor: es el caso de la *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, misma que fue propuesta por el presidente de México, Luis Echeverría Álvarez, en la Reunión Plenaria del Tercer Periodo de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD,

¹⁰¹ El *principio estoppel* deriva del laudo arbitral Gran Bretaña vs. Costa Rica, conocido comúnmente como Caso Tinoco, según el cual un “no acto” en este caso, un “no reconocimiento” no puede tener efectos supletorios frente a los principios de *buena fe* y *pacta sunt servada* por los que se decidió incorporarse a la Asamblea General de la ONU. Vid. Taslim Olawale Elias, *Africa and International Law*, Leiden, 1972, p. 71. Citado en Grigory Ivanovich Tunkin, *loc. cit.*

¹⁰² *Resolución 181(II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 29 de noviembre de 1947, p. 82.

¹⁰³ Cfr. Norman G. Finkelstein, *Imagen y realidad del conflicto palestino-israelí*, Madrid, Ediciones Akal, 2003, p. 266 y ss.

en inglés) del 19 de abril de 1972, con el propósito de establecer un nuevo orden económico internacional basando en la igualdad, la interdependencia y la cooperación para el desarrollo.¹⁰⁴ Esta Carta fue aprobada 32 meses después por la Asamblea General, a través de la resolución 3281(XXIX) del 12 de diciembre de 1974, lo cual fue un logro formidable para la política exterior mexicana y el concierto internacional en general; sin embargo, en virtud de que esta Carta no tuvo el carácter de tratado internacional sino de resolución, en México, por ejemplo, jamás tuvo efectos jurídicos, dado que el Senado de la República nunca la aprobó, sin perder de vista que en el ámbito internacional tampoco tuvo los resultados esperados.¹⁰⁵

Este último caso, condensa nuestro planteamiento central en torno a las normas complementarias de codificación del Derecho Internacional. Y es que, en efecto, así como se sostiene que este tipo de resoluciones y, en general, todas las decisiones adoptadas por Organizaciones Internacionales Gubernamentales deben ser consideradas *fuerza autónoma o complementaria del Derecho Internacional*, el hecho de que éstas se expresen por escrito, sean firmadas por los representantes de las delegaciones de los Estados miembros que poseen plenos poderes para hacerlo,¹⁰⁶ se registren ante la propia ONU como órgano depositario, se celebren por todos o la gran mayoría de los Estados miembros de la Organización y estén regidos por la propia práctica de los órganos de las Naciones Unidas —costumbre internacional— e independientemente de su denominación, éstas tampoco forman parte del llamado Derecho de los Tratados, pues formalmente no son tratados internacionales.

Ahora bien, es cierto que adoptando el reconocido principio internacional de *opinio juris*, estas normas puedan ser consideradas tratados —independientemente de su denominación—, en virtud de que derivan de la manifestación de la voluntad de los Estados parte, en el sentido de crear normas

¹⁰⁴ Resolución 3281(XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de diciembre de 1974, p. 1.

¹⁰⁵ Cfr. José Luis Camacho Vargas, *La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 54 y ss.

¹⁰⁶ Cfr. Capítulos III y IV del Reglamento de la Asamblea General de Naciones Unidas.

heterónomas de Derecho Internacional en el marco de lo dispuesto en el tratado constitucional de la Organización Internacional Gubernamental que se trate; sin embargo, circunscribiéndonos al sistema jurídico mexicano que es uno eminentemente positivista, estas normas no son reconocidas por nuestro régimen constitucional ni legal y, por tanto, poseen un estatus que si bien no puede ser considerado inconstitucional porque a través de estos instrumentos el Estado Mexicano contrae obligaciones frente a la comunidad internacional y deben ser cumplidas de *buena fe* para que no se derive en una responsabilidad de carácter internacional, al menos sí están abiertas a la interpretación jurídica, que es el principal propósito de este trabajo: sentar las bases de una discusión sobre sus alcances vinculatorios y fuerza jurídica.

En suma, se establece que las resoluciones de Organizaciones Internacionales y particularmente de la Asamblea General, desde una perspectiva jurídica, *materialmente* tienen todas las características de un tratado; pero *formalmente* sólo son normas complementarias de codificación del Derecho Internacional o meros “instrumentos diplomáticos”, que reflejan la capacidad normativa que gozan estos sujetos del Derecho Internacional y representan la culminación de un proceso deliberativo en el plano internacional, en los términos del profesor francés Michel Virally.¹⁰⁷

Ahora bien, del hecho que las decisiones adoptadas por la vía de las denominadas *resoluciones* y/o *recomendaciones* de Organizaciones Internacionales, no sean consideradas formalmente una de las fuentes del Derecho Internacional, ni tampoco un tratado conforme a las normas del Derecho convencional internacional, deriva un problema más: la obligatoriedad que conllevan estas decisiones en el orden jurídico nacional, lo cual evidentemente dependen de la intención de las partes, independientemente de la costumbre internacional.

En nuestro país, el primer esfuerzo académico encaminado a analizar el carácter jurídico que guardan las resoluciones adoptadas por los órganos que

¹⁰⁷ Vid. Michel Virally, *El devenir del derecho internacional. Ensayos escritos al correr de los años*, México, FCE, 1998.

integran la ONU en relación con el proceso de codificación del Derecho Internacional, fue el que realizó Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, profesor de El Colegio de México, de la Escuela Libre de Derecho y connotado diplomático que llegó a ser Secretario de Relaciones Exteriores de México de 1979 a 1982, con su tratado *El valor jurídico de las resoluciones de Naciones Unidas*.¹⁰⁸

Al respecto, la maestra María del Pilar Hernández, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, haciendo una reinterpretación de la obra del profesor Jorge Castañeda, señala que una *resolución*: a) implica una orden o una invitación formal al cumplimiento de un objetivo internacional; b) aborda cuestiones técnicas o asuntos eminentemente políticos; c) puede tener un carácter legislativo al crear normas internacionales, o bien, ser sólo un acto administrativo de aplicación jurídica personal; d) puede ser signada u adoptada por un organismo internacional diferente al que la generó; por todos los Estados en general o sólo por ciertos Estados; y e) tienen su origen legitimatorio en un mecanismo de representación en el que cada Estado tiene un voto y sus decisiones se adoptan por mayoría.¹⁰⁹

Desde nuestra óptica, el tema de las resoluciones internacionales ha sido ampliamente estudiado desde la perspectiva de las obligaciones que éstas generan a los Estados parte en el plano del Derecho Internacional. Se ha establecido que independientemente del tipo de resolución que se trate, si es adoptado por la mayoría de dos tercios de sus miembros, tiene carácter obligatorio y, desde luego, efectos vinculantes para los Estados parte y cuyo incumplimiento podría derivar en una sanción. Sin embargo, en lo que se refiere al estudio de estas normas complementarias de codificación del Derecho Internacional desde la perspectiva del orden nacional, pocos han sido los

¹⁰⁸ Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, *El valor jurídico de las resoluciones de Naciones Unidas*, México, Colegio de México, 1967.

¹⁰⁹ María del Pilar Hernández, "Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional. A propósito del 50o. Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año 1997, Número 88, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 213.

esfuerzos que se han destinado para comprender el valor jurídico que tienen estas resoluciones para el Estado, particularmente para el mexicano.

Para tal efecto, sitúo un ejemplo que tiende a ser claro y contundente en cuanto a la obligación que México está contrayendo en el plano internacional, por vía de las resoluciones que adopta la AGNU en su seno, sin que ésta sea necesariamente aprobada por el Senado de la República: es el caso del incremento de cuotas y aportaciones al presupuesto de la ONU.

La Carta de San Francisco establece en su artículo 17.2 que “los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General”. Al respecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores sostiene que “la gran mayoría de las contribuciones financieras de México a organismos internacionales constituyen obligaciones que derivan de tratados internacionales que han sido suscritos por México y debidamente aprobados por el Senado de nuestro país”.¹¹⁰

Desde luego que México al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, llevó a cabo el proceso constitucional para la aprobación de este instrumento internacional que obliga a nuestro país tanto en lo interno como en lo externo a cumplir con los propósitos de este tratado. En la Conferencia Internacional de Naciones Unidas que, como hemos comentado, se llevó a cabo en San Francisco, Estados Unidos, la delegación mexicana estuvo encabezada por el canciller Ezequiel Padilla Peñaloza y los subsecretarios Manuel Tello Baurraud y Francisco Castillo Nájera, cuyas firmas aparecen en la Carta de la ONU el 26 de junio de 1945. El Senado de la República, por su parte, aprobó la incorporación de México al Sistema de Naciones Unidas el 5 de octubre de ese mismo año y formalmente la Carta tuvo validez para el sistema jurídico mexicano a partir del 17 de octubre, fecha en que se publicó en el DOF.

Hasta la presenta exposición no cabe duda que México está obligado a cumplir sus obligaciones financieras frente a la ONU. Sin embargo, lo que se

¹¹⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Evolución 2006-2012 del presupuesto autorizado a la SRE: logros y retos. Memoria Documental*, México, SRE, 2012, p. 26.

pierde de vista es que la AGNU es el órgano que examina y aprueba el presupuesto de la propia Organización y, por tanto, establece los montos y contribuciones de los Estados miembros “conforme a su capacidad de pago” y a través de sus resoluciones. Esta explicación pudiera resultar ociosa en el entendido tácito de que México como fundador de la ONU estuvo —en el marco del tratado constitucional de las Naciones Unidas, es decir, la Carta de San Francisco— de acuerdo en cumplir las disposiciones convencionales que emanen de sus órganos, entre ellas sus obligaciones financieras, y que, incluso, con su voto y por medio de su delegación acepta el monto que se le fija anualmente para el mantenimiento de las operaciones del Sistema de Naciones Unidas; no obstante, cuando se hace un análisis técnico del impacto que tiene este tipo de resoluciones en la economía mexicana, es cuando resalta la importancia de que este tipo de normas que elaboran los Organismos Internacionales sean también de conocimiento del Senado de la República.

En el caso de las aportaciones que México está obligado a hacer a la ONU, en el año 2006, la AGNU estableció la obligación de nuestro país de contribuir con un monto de 1, 010.0 millones de pesos al presupuesto ordinario y de otros organismos pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas, paulatinamente esta aportación se fue incrementando. Para el año 2012, la propia Asamblea fijó como cuota presupuestaria para México, la cantidad de 1, 986.6 millones de pesos. Esto significa que en tan sólo seis años hubo un incremento de 96.7% en las aportaciones fijadas a México.¹¹¹ Desde nuestra perspectiva, en un país en el que existen alrededor de 53 millones de personas en pobreza multidimensional, según datos del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL),¹¹² un incremento de este tipo, debe ser al menos evaluado por el Senado de la República, pudiendo incluso argüir el principio *rebus sic stantibus*, al existir un cambio significativo de las circunstancias de la realidad mexicana.

¹¹¹ Cfr. *Ídem*.

¹¹² Vid. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, CONEVAL, 2012, 248 pp.

Sin embargo, como advierte el internacionalista Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano, “en nuestra Constitución el único procedimiento claro que se establece para trasladar una norma de derecho internacional [en este caso, una de carácter complementario del Derecho Internacional] a nuestro marco normativo es el relativo a los tratados internacionales, donde los órganos encargados de hacerlo son, en un primer momento, el Ejecutivo federal y posteriormente el Senado de la República, el cual deberá iniciar una reforma, adición, derogación o incluso una nueva ley que sea necesaria para armonizar nuestro orden jurídico interno con el internacional, procedimiento en el cual ya participaría la Cámara de Diputados e incluso los Congresos de los Estados”.¹¹³

Complementando esta opinión, el doctor Leonel Péreznieto Castro señala que en cuanto a la vinculación de las normas internacionales con el sistema jurídico mexicano, es necesario diferenciar tres niveles: “El primero no modifica al orden jurídico interno y sólo tiene por objeto ampliar y fortalecer las relaciones internacionales de México. El segundo nivel produce modificaciones legislativas y el tercero, además de las modificaciones legislativas, provoca alteraciones en los principios constitucionales”.¹¹⁴

A la luz de los anteriores planteamientos, se establece que las resoluciones adoptadas por los Organismos Internacionales, particularmente por la AGNU, si bien cumplen el objetivo de proyectar la imagen de México como un país que cumple con sus compromisos internacionales y promociona el desarrollo del Sistema de Naciones Unidas, lo cierto es que este tipo de normas quedan fuera del sistema de control constitucional de la política exterior que describimos *ex ante*, en el que los instrumentos internacionales que suscriba el Presidente de la República deben ser aprobados por la Cámara de Senadores, e incluso no son siquiera previstas en la propia legislación nacional vigente como normas con efectos vinculatorios, pues no se prevé la obligación de que éstas sean publicadas

¹¹³ Saúl Arturo Ramírez de Arellano Solórzano, *Hacia una Política Exterior de Estado. Facultades del Poder Legislativo Federal en la Reforma del Gobierno del Estado Mexicano*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2012, pp. 44 y 45.

¹¹⁴ Leonel Péreznieto Castro, *op. cit.*, p. 311.

en el DOF, con lo cual tendrían vigencia en el orden jurídico nacional, como lo señala la *Ley sobre Celebración de Tratados*, en su artículo 4o., párrafo segundo, para el caso de los tratados.

Lo que es verdaderamente preocupante es que esto tampoco sucede con los denominados *acuerdos interinstitucionales* que carecen de toda validez jurídica de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley respectiva, pues no sólo son convenios celebrados por dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal —y no directamente por el Ejecutivo Federal en su calidad de Jefe de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano— con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, sin que sean aprobados por el Senado de la República ni publicados en el DOF, todavía más alarmante es que ni siquiera es necesario que éstos deriven de un tratado previamente aprobado; como sí sucede con las *resoluciones internacionales*, que emanan claramente del tratado constitutivo de la Organización Internacional Gubernamental, con lo cual el Estado se obliga a cumplirlas de buena fe.

En suma, como advierte la doctora María del Pilar Hernández en su artículo publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, a propósito del 50o. Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco:

“La falta de intervención de los órganos competentes constitucionalmente y, muy en particular del Senado como cuerpo de control de los actos que impliquen obligación internacional, particularmente de las resoluciones, y siempre que éstas se consideren precisamente con un valor jurídico, denota la imperiosa necesidad de actualizar los artículos constitucionales involucrados, a saber: 76, fracción I, y 89, fracción X, al efecto de que se sigan asimilando al orden jurídico nacional disposiciones evidentemente inconstitucionales”.¹¹⁵

¹¹⁵ María del Pilar Hernández, *op. cit.*, 218.

Desde nuestro punto de vista, las resoluciones internacionales no son inconstitucionales, dado que derivan del pleno consentimiento del Estado Mexicano de cumplir sus obligaciones internacionales, conforme a los tratados constitutivos de la Organización Internacional que se trate, como parte de la costumbre que impera en el sistema jurídico e institucional mundial. Sin embargo, la idea de la doctora María del Pilar Hernández refuerza el planteamiento central de este trabajo en el sentido de la viabilidad de la reforma de los artículos 76 y 89 constitucionales, a la luz de una experiencia que se tiene en el Estado de Chiapas, donde los ODM, donde los contenidos de una resolución de la AGNU se han incorporado al título décimo de la Constitución Política de esta entidad, lo cual da fuerza jurídica al compromiso internacional adquirido e incluso lo convierte en legislación local, al positivizarlo por la vía del proceso legislativo local, en particular, la reforma constitucional.

Este precedente de interiorización de una resolución internacional, como advertimos, abre la puerta al análisis y discusión de una eventual modificación de la legislación nacional en la materia (*lege ferenda*), a efecto de que estas normas complementarias del Derecho Internacional Público tengan un reconocimiento formal por parte de la legislación mexicana, más allá de la costumbre internacional.

4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU

El fin de la Guerra Fría a principio de los años noventa del siglo XX, supuso un cambio necesario e inevitable en la estructura mundial de poder que se había creado en 1945 como resultado de la Segunda Guerra Mundial. En un mundo polarizado y con el riesgo de una guerra nuclear, la mayor parte de los esfuerzos internacionales estuvo encaminada a la preservación de la paz mundial.

Sin embargo, al interior del Sistema de Naciones Unidas también existió la voluntad por tratar de contrarrestar la desigualdad social en los países del denominado *tercer mundo*, que incluía a los Estados poco adelantados o en vías

de desarrollo, cuyas economías se caracterizan por ser inflacionistas, con sectores industriales insipientes, escasa productividad de sus sectores productivos, así como bajos salarios de sus trabajadores y, en general, baja competitividad frente al mercado mundial.¹¹⁶

Así fue como se estableció un *sistema de cooperación para el desarrollo*, a través de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), programa implementado por el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE), conformado entonces por Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y la Comisión Europea.

Además de la AOD, con la Financiación Oficial para el Desarrollo (FOD) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados se intentó, a finales de los años sesenta, implementar una serie de medidas encaminadas a disminuir la pobreza y la desigualdad de los países en vías de desarrollo, que incluían desde la transferencia de recursos económicos y financieros, donaciones, mayores créditos y condonación de los intereses generados a partir de otros financiamientos.¹¹⁷ Sin embargo, el contexto de la Guerra Fría vigente en aquellos días imposibilitó el cumplimiento cabal de los propósitos planteamos por el sistema de cooperación para el desarrollo.

Con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría que rigió el sistema internacional en la segunda mitad del siglo XX, se buscó reactivar este programa a partir de diversos esfuerzos. El entonces Secretario General de la ONU, el egipcio Butros Butros-Ghali, tomando como base los propósitos de la AOD, llamó a la celebración de una serie de reuniones internacionales —como la Cumbre de Copenhague de 1995, que versó sobre la redistribución de la

¹¹⁶ Cfr. Pilar Orduña Díez, *El subdesarrollo y la economía del desarrollo: una explicación teórica*, España, Universidad Complutense de Madrid, 1993, pp. 250-253.

¹¹⁷ Vid. Manuel Iglesia-Caruncho, *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Madrid, España, Los Libros de la Catarata, 2005, p. 37.

riqueza, o la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijín, China, celebrada también en ese año con el propósito de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de la mujer— para afrontar los problemas de pobreza y marginación que se vivían en el mundo entero, ya en la era de la globalización y el neoliberalismo.¹¹⁸

Es en este contexto que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuña los conceptos de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible, en los que “la persona pasa a ser gestora de su propio desarrollo”.¹¹⁹ Por esa razón, los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) nacen como respuesta a las demandas de la sociedad civil internacional, dirigidas a buscar y promover soluciones a problemáticas que rebasan los límites de los Estados y que obstaculizan su progreso, buscando que sean los propios Estados los que asuman compromisos y metas concretas para el mejoramiento de la calidad de vida de millones de personas.

Aunque, como ya se explicó, a partir de la década de los años noventa del siglo pasado ya se venían realizando algunos planteamientos alrededor de los temas específicos que abordan los ODM, su antecedente original fue la *Asamblea del Milenio*, nombre con el que se designó al quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la AGNU que comenzaría a partir del 5 de septiembre del año 2000. Dicho año representó para las Naciones Unidas un parteaguas en la reestructuración de la visión a futuro que los países del mundo, desarrollados y no desarrollados, tendrían que asumir frente a la injusticia social prevaleciente en gran parte del planeta.

Dentro de ese contexto se celebró —del 6 al 8 de septiembre— la *Cumbre del Milenio*, encuentro de Alto Nivel de la AGNU que fue capaz de reunir a 191 países —aún cuando sólo 189 eran Estados miembros— incluyendo a 147 Jefes de Estado y de Gobierno, y cuyo resultado final fue la aprobación de la *resolución*

¹¹⁸ Respecto al proceso globalizador de la economía. Vid. Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, España, Edit. Paidós, 1997, pp. 15-46.

¹¹⁹ S.M., Álvarez Orellana, “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, en la *Revista REDUR10*, diciembre 2012, p. 293.

55/2, mejor conocida como *Declaración del Milenio*, documento que reafirmó la fe y compromiso de los países para lograr un mundo más justo, próspero y pacífico. La afirmación inicial esta Declaración sostiene:

“Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.”¹²⁰

Además de lo que para las relaciones internacionales del siglo XXI implica el reconocimiento de los valores fundamentales: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto al medio ambiente y responsabilidad común, lo que más sorprendió respecto de esta Cumbre fue la notable, y quizá nunca antes vista, coherencia y coincidencia de opiniones de los líderes mundiales ante temas como salud, educación y pobreza, sin dejar de mencionar el importante consenso que trajo como consecuencia el establecimiento de objetivos y estrategias concretas a seguir para hacer frente, de manera conjunta, a dichos problemas.

Estas metas y rutas acordadas en la Cumbre son hoy conocidas como ODM, las cuales proporcionan un marco multidimensional para que el sistema

¹²⁰ Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración del Milenio”, 13 de septiembre de 2000.

de Naciones Unidas, en su conjunto, trabaje bajo una misma línea y busque un sólo objetivo en común: el desarrollo.¹²¹

Inicialmente, los ODM contemplaban la solución conjunta a temáticas urgentes y de interés mundial, como son la erradicación de la pobreza, el cuidado del medio ambiente, la protección de grupos vulnerables, la disminución de las enfermedades, la atención de las necesidades especiales de África y el ataque frontal a los problemas de desigualdad, delincuencia y terrorismo mediante la instauración de democracias y buenos gobiernos. Durante el desarrollo de los trabajos, para el año 2001, todas estas ideas de desarrollo y progreso mundial lograron ser sintetizadas en ocho objetivos centrales cuyo grado de emergencia fue considerado por los Estados involucrados como de la más alta prioridad. Éstos son:

1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre.*
2. *Lograr la enseñanza primaria universal.*
3. *Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.*
4. *Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.*
5. *Mejorar la salud materna.*
6. *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.*
7. *Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.*
8. *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.*

De forma paralela a estos objetivos fueron establecidas 21 metas cuantificables a través de 60 indicadores que serían sometidos a una evaluación

¹²¹ Julia Carabias, "Objetivos del Milenio" en *Reforma*, 16 de octubre de 2010, p. 12.

programada periódicamente con la intención de garantizar en lo posible el alcance de los ODM en el año 2015 y de ser posible antes.

Así, los ODM constituyen una prueba clara de la voluntad política que existe en el mundo para asumir una estricta responsabilidad en el fortalecimiento de sus instituciones y el combate a las limitantes que impiden que los pueblos se desarrollen plenamente. El tema de la solidaridad y la cooperación internacional adquirieron entonces una fuerza singular: por una parte, el buen funcionamiento del sistema mundial giró en torno a esos dos principios y, por otra, estos valores se tomaron como una vía indispensable para el desarrollo humano.

Como ejemplo de lo anterior, el objetivo número ocho: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, fue reafirmado en las reuniones de Monterrey y Johannesburgo, y exhorta a los países con alto nivel de desarrollo económico a adoptar medidas para incrementar sustantivamente la asistencia internacional de las naciones menos desarrolladas, apoyándolas en la reducción de su deuda externa y proporcionándoles los medios de acceso a sus mercados y a las nuevas tecnologías.

En estas reuniones quedó claro que la voluntad política que se manifiesta únicamente podría tener éxito si cada uno de los actores desempeñaba de manera óptima el rol que le correspondía jugar. Por ello, los países pobres se comprometieron a elevar sus niveles de gobernabilidad y a aumentar las inversiones en materia de educación y salud, por su parte, los países ricos asumieron el compromiso de apoyarlos con asistencia financiera y un sistema comercial más justo.

La Cumbre Mundial sobre los ODM, celebrada en Nueva York en septiembre de 2010, finalizó con la creación de un nuevo plan mundial de acción para alcanzar las metas planteadas. En él se asumieron nuevos compromisos en materia de salud infantil, materna, hambre y erradicación de diversas enfermedades. Estas aspiraciones se encuentran plasmadas en un documento titulado *Cumplir la promesa. Unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en el cual se hace mención de algunos aciertos y avances significativos en la

lucha contra la pobreza, por ejemplo, el aumento en la matrícula educativa y la mejora en las condiciones de salud de los habitantes de muchos países.¹²²

Sin embargo, dentro del mismo documento se plantea la necesidad de trabajar con mayor insistencia en materia de gobernanza, transparencia en las instituciones de cada país, e igualdad, necesidades que se tornan prioritarias para el cumplimiento de los objetivos en la agenda internacional. Pese a todos estos obstáculos se asegura que los ODM continúan siendo alcanzables para todos los países que así se lo han propuesto.

La ONU y numerosos Organismos Internacionales encaminados al desarrollo han volcado la totalidad de sus esfuerzos al cumplimiento de los ODM, convirtiéndolos en el canal único para alcanzar resultados tangibles en la erradicación de las desigualdades del mundo. De igual manera, los Estados se han dado a la tarea de crear dependencias cuya una finalidad sea la de atender estos objetivos y asegurarse de que se cumplan los propósitos de la Declaración del Milenio en las fechas límites establecidas, es el caso de México con la *Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.¹²³

A pesar del esfuerzo y la buena voluntad inicial mostrada por los Estados miembros de la ONU para el cumplimiento de los ODM, con base en lo expuesto en los apartados anteriores, no hay que perder de vista que la Declaración del Milenio formalmente es sólo una resolución de la AGNU y, por tanto debe ser considerada una norma complementaria de codificación del Derecho Internacional.

Así, el cumplimiento de este instrumento internacional es más bien moral que legal, lo que de alguna manera puede poner en entredicho su total aplicación. De ahí que se proponga en este trabajo la necesidad de prever un

¹²² Vid. *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, 2011.

¹²³ La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene su fundamento en la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, que dota al Ejecutivo Federal de los instrumentos institucionales y legales para impulsar el cumplimiento de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como un compromiso internacional del Estado Mexicano.

procedimiento de reforma que interiorice esta figura del Derecho Internacional Público en el *corpus* normativo nacional.

4.1. Metas e indicadores de los ODM: alcances, avances y perspectivas

Como se ha explicado, los ODM tienen como fin último comprometer a la comunidad internacional a promover el desarrollo humano, considerándolo la base sustancial del progreso colectivo e individual, tanto en el plano social como en el económico. Sin embargo, para un mejor cumplimiento, conocimiento y difusión de sus metas, se han establecido indicadores y compromisos particulares que permiten medir cuantitativa y cualitativamente los avances obtenidos en un determinado tiempo. A continuación se muestra de forma detallada cada uno de los Objetivos, la visión de los mismos, las metas que contempla y los indicadores a través de los cuales son analizados, además de los progresos que hasta hoy han mostrado en el plano internacional.

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Indudablemente se trata del proyecto más ambicioso. Con tres metas establecidas, este Objetivo es uno de los más importantes tanto en el Plan de Desarrollo de Naciones Unidas como en la agenda interna de los países en vías de desarrollo. Las metas que contempla son las siguientes:

- ***Meta 1 A.- Reducir a la mitad, entre los años 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar.***

Los indicadores que esta meta utiliza para medir sus avances se relacionan con el porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar por día, el coeficiente de la brecha de pobreza de quienes sobreviven con esos recursos, y

finalmente la proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población mundial.

- **Meta 1 B.- *Alcanzar el empleo pleno y productivo así como un trabajo digno para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes.***

El progreso de esta meta es medido en función de cuatro indicadores: la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada, la relación empleo-población, el porcentaje de la población empleada cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día (de acuerdo con valores de paridad del poder adquisitivo) y, por último, el porcentaje de trabajadores familiares por cuenta propia y parte del empleo total.

- **Meta 1 C.- *Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.***

Para evaluar el avance en esta tercera meta, se toma en cuenta la prevalencia de niños menores de cinco años con un peso inferior a lo normal y el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición).

Al respecto, debe decirse que el avance de estas tres metas fue muy positivo en los primeros años del programa, presentando una curva descendente hasta el año 2006, pues los índices de pobreza en el mundo habían caído del 46 al 27%. Sin embargo, a raíz de la crisis alimentaria iniciada en 2007 —entre otros factores por las severas sequías que se presentaron en grandes regiones del mundo, así como por el aumento de los precios internacionales del petróleo, de la demanda alimentaria de las crecientes clases medias asiáticas y de los biocombustibles— se originó un aumento constante en los precios de los alimentos a nivel mundial, afectando de manera especial a los países más pobres. A lo anterior, contribuyó posteriormente la crisis económica internacional originada en Estados Unidos y en Europa durante 2008, lo que en conjunto

provocó que el proceso de erradicación de la pobreza, se viera sumamente obstaculizado.¹²⁴

De igual manera, la intención de alcanzar el empleo pleno para todos los ciudadanos se vio frustrada. La parálisis del mercado mundial, aunada al problema inmobiliario suscitado en Estados Unidos y en algunos países europeos desde 2007 ocasionó que millones de personas quedaran desempleadas. En cuanto a la erradicación del hambre, el proceso tampoco ha sido satisfactorio. De acuerdo con los datos obtenidos por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO, por sus siglas en inglés), si bien es de 1992 a 2007 el porcentaje de población con desnutrición disminuyó del 20 al 16 por ciento, lo cierto es que este proceso también se estancó debido a las causas ya mencionadas. Pese a estas dificultades, el PNUD no ha cejado sus esfuerzos por tratar de satisfacer la meta de la reducción de la pobreza en el mundo.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal

En el entendido que la educación es la principal vía para el desarrollo humano, la enseñanza primaria universal constituye una herramienta imprescindible para el progreso económico y social. A pesar de que este Objetivo contiene exclusivamente una meta a cumplir, se espera que en el 2015 sus alcances sean más ambiciosos y se continúe la lucha por alcanzar niveles más altos de escolaridad en todo el mundo.

- ***Meta 2 A.- Velar porque, para el año 2015, las niñas y niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.***

¹²⁴ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, México, Presidencia de la República, 2011, p. 39.

Esta meta basa su evaluación en tres indicadores: la tasa neta de matrícula en la escuela primaria, el porcentaje de estudiantes que se inscribe el primer grado y logra completar sus estudios de educación primaria y en la tasa de alfabetización de mujeres y hombres en edades comprendidas entre los 15 y 24 años.

La existencia de una meta única dentro de este segundo Objetivo y el hecho de contar con indicadores tan concretos de evaluación, permite obtener datos muy precisos del índice de población infantil con acceso a la enseñanza primaria. De acuerdo con los resultados del Informe de los ODM, presentado en 2010, es posible afirmar, con respecto a esta meta, que aunque la matriculación en este sector poblacional ha alcanzado un promedio de 89 por ciento, el ritmo de avance no parece indicar que para 2015 todos los niños y niñas podrán tener la posibilidad de concluir su educación en el nivel básico. La región que más obstáculos ha enfrentado para librar esta meta es el África Subsahariana, debido a la desigualdad socioeconómica que prevalece en la región y a la escasa infraestructura educativa con la que cuenta.¹²⁵

Es prudente señalar que para el cumplimiento de este Objetivo no basta con optimizar los niveles cuantitativos de la educación primaria, ni con destinar más recursos para aumentar la planta docente, es necesario también contar con la infraestructura y el mobiliario necesarios para que la educación sea un derecho realmente posible y accesible para la población. El aspecto cualitativo de la enseñanza es un renglón que requiere también atención prioritaria.

Finalmente, cabe señalar que existen diversos factores que también obstaculizan el acceso a la educación en innumerables regiones del mundo y, pese a su importancia, no son considerados en el momento de evaluar los avances en esta materia. Algunos de ellos son la inequidad de género; las brechas existentes entre el área rural y la urbana; la discriminación por etnias, razas o creencias religiosas, la discapacidad y la condición social; no obstante, es necesario remarcar que el obstáculo más grande para la educación sigue siendo la pobreza.

¹²⁵ Cfr. *The Millennium Development Goals Report 2010*, New York, United Nations, 2011, p. 16.

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

La equidad de género es un tema fundamental cuando se analiza el tema del desarrollo humano. La historia contemporánea nos demuestra que el rol de la mujer en nuestras sociedades ha sufrido una impresionante evolución en las últimas décadas, lo que ha ocasionado un impacto, de manera simultánea, en la cultura de los distintos grupos humanos. Más allá de argumentos de carácter moral, actualmente el empoderamiento de la mujer es una necesidad que tiene que ver con la justicia y los derechos humanos.¹²⁶

De esta manera, el tercer objetivo se propone desarrollar capacidades e impulsar proyectos que respalden la situación de la mujer en aquellos casos donde, por su sola naturaleza, se vea vulnerada. Incluyendo exclusivamente una meta, este objetivo representa una forma de promover prosperidad y bienestar para todos y todas.

- ***Meta 3 A.- Eliminar las desigualdades en la enseñanza primaria y secundaria entre géneros, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales del año 2015.***

El análisis del cumplimiento de este objetivo depende de indicadores básicos como la relación entre niñas y niños inscritos en la educación primaria, secundaria y superior; la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola y la proporción de puestos ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

Uno de los avances dignos de reconocimiento es que las regiones en vías de desarrollo se han aproximado a la equidad de género en lo que respecta al acceso infantil a los sistemas de educación escolarizada. Según estudios

¹²⁶ Leticia Calvario Martínez y Martha Araceli Chargoy Valdés, *Acciones de Política Pública para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en lo relativo a la Igualdad de Género (Educación Básica Y Mortalidad Materna)*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 2011, p. 9.

presentados en el Informe de los ODM en 2008, a nivel de educación primaria, había 96 niñas por cada 100 niños inscritos en alguna institución educativa, y a nivel de educación secundaria, 95 niñas por cada 100 niños matriculados.¹²⁷

Sin embargo, los últimos dos indicadores contemplados en la meta a cumplir —referentes a puestos ocupados por mujeres en el sector no agrícola y a cargos públicos asumidos por mujeres— no se han presentado avances significativos. En primer lugar, el hecho de que las mujeres, en muchas ocasiones, sean quienes realizan los trabajos más vulnerables, con menores prestaciones y una menor seguridad laboral, continúa siendo una realidad. Por otra parte, el papel de la mujer en la vida política de cada uno de los Estados sigue siendo menor respecto al número de hombres con cargos en los poderes legislativos.

De esta manera, es posible afirmar que dentro de los ODM, el tercero es quizá el que presenta mayor número de insuficiencias, al observarse los vacíos existentes en el establecimiento de las metas a alcanzar: lograr la equidad de género exclusivamente en el sector de educación a nivel elemental y en el sector laboral dentro de los ámbitos no agrícola y político. Estas metas resultan totalmente limitantes si de fomentar la equidad de género se trata. El ámbito cultural, de salubridad y de desarrollo social, por mencionar algunos, no han sido considerados en absoluto dentro de las metas propuestas por este objetivo. Si se pretende alcanzar una verdadera equidad de género y un auténtico empoderamiento de la mujer, es necesario ampliar el espectro de alternativas y hacer de ésta una estrategia multidimensional. Así pues, resultaría interesante fomentar la equidad de género tomando en cuenta acciones que disminuyan la desigualdad. Por mencionar sólo un ejemplo, que la equidad sea promovida en los sistemas educativos (no solamente aumentando la matrícula femenina), rediseñando las estructuras laborales en relación con los puestos ocupados por mujeres.¹²⁸

¹²⁷ *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011*, Nueva York, Naciones Unidas, 2011, p. 21.

¹²⁸ Leticia Calvario Martínez, y Martha Araceli Chargoy Valdés, *op. cit.*, p. 10.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil

La mortalidad infantil es una preocupación a nivel internacional porque atenta contra el desarrollo humano mismo y el desarrollo de los países a futuro. Este Objetivo trabaja mediante el cumplimiento de una sola meta que busca cumplirse en el año 2015.

- ***Meta 4 A.- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad internacional de los niños menores a cinco años.***

Debido a que el lapso es relativamente corto para un objetivo tan ambicioso a escala mundial, los logros serán medidos con base en tres indicadores básicos: la tasa de mortalidad de los niños menores a cinco años, la tasa de mortalidad infantil y finalmente el porcentaje de niños de un año vacunados contra el sarampión.

De acuerdo con estudios realizados por la ONU y presentados en el informe de 2010 referente a los ODM, el número total de muertes de niños menores de cinco años disminuyó de 12.5 millones en 1990, a 8.8 millones en 2008. Las regiones que mostraron avances más significativos se encuentran en África del Norte, Asia Oriental, Asia Occidental y América Latina y el Caribe. Dentro de estas mismas regiones, es importante resaltar los resultados positivos que han presentado algunos de los países más pobres. A modo de ejemplo, pueden mencionarse los casos de Bolivia, República Democrática Popular Lao, Malawi, Mongolia y Nepal, naciones que lograron reducir su tasa de mortalidad infantil en un 4.5 por ciento anual o poco más en algunos casos específicos.¹²⁹

Sin embargo, pese a estos casos particulares el panorama para todo el mundo no es muy alentador. Muchos países aún presentan un nivel inaceptable de mortalidad infantil y no han mostrado acciones significativas para abatir este

¹²⁹ Vid. *Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio – Naciones Unidas*, México, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 2011.

grave problema de justicia social, y lo que es aún peor es que justamente de los países que presentan mayores índices de mortalidad infantil —67 según la ONU— únicamente diez han adoptado un verdadero compromiso para cumplir los ODM.

En 2008, las enfermedades que mayor número de muertes ocasionaron en la población menor de cinco años a nivel internacional fueron la malaria, neumonía, diarrea y VIH (Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida). Algunas de ellas pudieron ser evitadas exitosamente con medidas de prevención y con la implementación de tratamientos sencillos, entre los que se incluyen sueros antideshidratación, antibióticos, vacunas y otros medicamentos de bajo costo.

Finalmente, cabe mencionar que la nutrición adecuada debería constituir una meta de vital importancia si se pretende contrarrestar la mortalidad en los niños del mundo, pues una población desnutrida es sumamente vulnerable ante cualquier riesgo. En suma, aunque la mortalidad infantil está disminuyendo, los resultados indican que este proceso no está dándose a un ritmo lo suficientemente rápido para alcanzar la meta sugerida para 2015.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Una salud materna óptima tiene como objetivo fundamental evitar la muerte por complicaciones durante el embarazo, el parto, o las primeras cinco semanas posteriores al mismo, tanto de la madre como del producto de la concepción. En este sentido, se ha insistido en la necesidad de contar con servicios de salud reproductiva de alta calidad y con intervenciones garantizadas para asegurar que la mujer se encuentre en un buen estado de salud hacia la maternidad.¹³⁰

Sin embargo, el limitado acceso de la mujer a los servicios sociales de salud en múltiples regiones del mundo, aunado al bajo estatus que en ocasiones le es asignado en diversas comunidades, provoca cientos de miles de muertes anuales. Por esta razón, dentro de los ODM se tiene como propósito realizar

¹³⁰ *The Millennium Development Goals Report 2010*, New York, United Nations, 2011, p. 30.

acciones preventivas dirigidas al abatimiento de esta situación que lastima justamente a quien es capaz de dar vida y preservar la especie humana en nuestro planeta. Así, este Objetivo considera dos metas fundamentales:

- **Meta 5 A.- Reducir, entre 1990 y 2015 la mortalidad materna en tres cuartas partes.**

La tasa de mortalidad materna y el porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado son los dos indicadores con los que esta meta trabaja. Sin lugar a dudas, estos cálculos contribuirán de manera significativa a la reducción de muertes maternas, pues representan la raíz del problema al tiempo que lo analiza mediante sus manifestaciones más evidentes.

- **Meta 5 B.- Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.**

Los indicadores estadísticos sobre los cuales se evalúa esta meta son: la tasa de uso de anticonceptivos, la tasa de natalidad entre las adolescentes, la cobertura de atención prenatal (considerando como mínimo una visita al especialista durante la gestación y como máximo cuatro) y la detección de necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar. Estos cuatro parámetros están encaminados a conocer el estatus de la salud sexual de mujeres adolescentes con el fin de actuar de una manera más activa en la prevención de embarazos y de enfermedades de transmisión sexual, así como a proporcionar una mejor atención prenatal y durante el alumbramiento.¹³¹

Cabe señalar que dentro de este objetivo la medición de la mortalidad a causa de complicaciones durante el proceso del embarazo o del parto es sumamente difícil. La incertidumbre que causan los estudios demográficos en materia de defunciones o acceso a sistemas de salud se debe a que en muchas ocasiones la información no se encuentra disponible o es errónea.

¹³¹ Vid. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011*, Nueva York, Naciones Unidas, 2011, p. 30.

La participación de diversas organizaciones internacionales en este tema ha sido relevante. Organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Banco Mundial han sumado esfuerzos tanto para recabar información como para proponer medidas viables que contribuyan a resolver el problema.

A pesar de que se ha mostrado un innegable progreso en materia de salud materna, la tasa de reducción se encuentra 5.5 por ciento por debajo de la anualmente necesaria para cumplir las metas esperadas en 2015. Ello sin perder de vista que el problema se hace mucho mayor en las comunidades rurales de regiones en vías de desarrollo, pues se presume que las mujeres pertenecientes a estos grupos son las que reciben una menor atención en materia de salud, como sucede en el caso de Chiapas y en general en el sur- sureste del país. No obstante, en nuestro estado se ha logrado reducir la tasa de mortandad de mujeres embarazadas aproximadamente en un treinta por ciento en los últimos cuatro años.

La educación y la planificación familiar son dos temas que no pueden permanecer aislados de esta problemática e inciden directamente en el cumplimiento de este quinto objetivo. Se sabe que el uso de anticonceptivos es mucho menor entre las mujeres pobres y que no han tenido acceso a la educación escolarizada. A pesar de que África es la región del mundo más afectada en este tema, no podemos dejar de lado el impacto que este problema tiene en países de América Latina como Perú o Guatemala.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Al igual que con los otros ODM, el PNUD trabaja de una manera importante en la prevención y reducción de la propagación e impacto del VIH/SIDA en las sociedades. De hecho, aunque la ONU trabaja en la erradicación de otras

enfermedades, es importante mencionar que coloca a la reducción del VIH/SIDA como el centro de sus prioridades.

De esta manera —y en conjunto con algunos otros organismos internacionales como ONUSIDA— se lleva a cabo una importante movilización de la sociedad civil y de todos los niveles de gobierno para lograr que, desde sus agendas internas, contribuyan al cumplimiento de este objetivo. Así pues, el objetivo número seis ha basado su eje de acción en tres metas clave para su cumplimiento:

- **Meta 6 A.- *Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.***

En términos precisos, esta meta tiene como indicadores principales la prevalencia de este síndrome entre la población de 15 a 24 años; el uso constante del preservativo especialmente en prácticas sexuales de alto riesgo; el porcentaje de población de entre 15 y 24 años con un conocimiento adecuado e integral del VIH/SIDA y, finalmente, la relación entre la matrícula de niños huérfanos y la matrícula de niños no huérfanos de 10 a 14 años.

- **Meta 6 B.- *Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento de la infección por VIH/SIDA a quienes lo necesiten.***

Dentro de esta meta, el único indicador establecido para evaluar las acciones encaminadas a apoyar directamente a las personas con infección avanzada por VIH/SIDA es el número y porcentaje de personas con acceso a los medicamentos antirretrovirales.

- **Meta 6 C.- *Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo, enfermedad conocida también como malaria, y otras enfermedades graves.***

Esta meta es, quizá, la que contiene objetivos más ambiciosos, por ello cuenta con un mayor número de indicadores que permitirán conocer de forma más exacta los progresos y obstáculos que surgirán en la búsqueda de la reducción de las enfermedades más graves o de mayor impacto a escala mundial. Los indicadores de evaluación son: las tasas de mortalidad e incidencia asociadas al paludismo; el porcentaje de niños menores de cinco años que duermen bajo mosquiteros tratados con insecticida; el porcentaje de niños menores de cinco años con paludismo que son tratados con medicamentos especializados; la tasa de prevalencia y mortalidad de la tuberculosis y, por último, una proporción entre los casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa.¹³²

De acuerdo con el sitio oficial de Naciones Unidas para los medidores de los ODM, el periodo en el que se registró a un mayor número de personas infectadas de VIH/SIDA fue en 1996, año en que se detectaron 3.5 millones de personas infectadas con el virus. A partir de entonces, las tasas epidemiológicas muestran un descenso a nivel mundial. Por ejemplo, para el año 2008 el número de personas infectadas disminuyó a 2.7 millones y el de defunciones ocasionadas por el SIDA se redujo a 2.2 millones. Dos años más tarde, la tasa de infección del virus se redujo en más de un 25% en el África subsahariana, que es la región más afectada por esta enfermedad mortal. Sin embargo, una gran cantidad de personas sufre de este padecimiento en la actualidad. Los más claros ejemplos de esta situación se hacen evidentes en las regiones de Europa Oriental, Asia Central y otras zonas del continente asiático.¹³³

Una de las principales causas de este grave problema de salud sexual es de nueva cuenta la falta de educación, pues las regiones que presentan tasas de escolaridad muy baja tienden a ser las que registran un mayor índice de personas infectadas. Por otro lado, es sabido que del total de personas sin acceso

¹³² Vid. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, 2005, p. 7.

¹³³ ONUSIDA, "Reducción de VIH-SIDA en África subsahariana" en *Centro de Noticias de las Naciones Unidas*.

garantizado a la educación escolarizada, la mayor parte está constituida por mujeres; y por si no fuera suficiente, quienes más índices de contagio presentan son aquellas que viven en zonas rurales. Dicho de otra forma, las mujeres — particularmente indígenas o pertenecientes a sectores marginados— son el grupo más vulnerable ante esta epidemia.

Otro factor que resulta significativo para la solución de este problema, es que debido a razones sociales y culturales, en algunos de los países en vías de desarrollo —naciones que también presentan un alto registro de contagios— el uso de medidas profilácticas durante las relaciones sexuales, como el preservativo, no es una práctica común. En México a nivel nacional, esta situación debiera ser inadmisibile, pues se habla de un contagio que puede ser evitado casi en un cien por ciento. Afortunadamente, este panorama parece mostrar índices descendentes, sobre todo entre la población joven que ha aceptado y puesto en práctica el uso de preservativos.

En muchas ocasiones, la violencia de género y el contagio del VIH/SIDA están separados por una línea sumamente frágil. Resulta prudente señalar que en algunos países, donde el matrimonio y el acto sexual ocurren de manera obligada, las mujeres —principalmente jóvenes— son aquellas que corren mayores riesgos de un posible contagio.

Enfermedades como la tuberculosis y el paludismo son las que continúan en la lista encabezada por el VIH/SIDA. El hecho de que los avances están dándose en la lucha contra estas cuatro enfermedades es innegable. Sin embargo, debido al ritmo con el que han disminuido puede intuirse que este objetivo no será alcanzado en el año 2015, pues muchos países aún se encuentran muy por debajo de la meta establecida.

Es importante resaltar la preocupación que México tiene por contribuir en la solución de este problema. En nuestro país todos los infectados con el virus tienen derecho a recibir atención y tratamiento gratuito. De acuerdo a información oficial de la Secretaría de Salud, el VIH/SIDA es la enfermedad que más inversión recibe por parte de la Secretaría de Salud, ocupa 1.5 por

ciento de sus recursos; es decir, mil 500 millones de pesos, para medicamentos, creación de unidades médicas especializadas y métodos de prevención.¹³⁴

Objetivo 7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente

Este objetivo posee un carácter multidimensional. Si partimos del supuesto de que los ODM son un conjunto de acciones y metas globales cuyo punto de partida es la equidad y el bienestar social, debemos recordar también que su finalidad es alcanzar un considerable desarrollo económico garantizando la sustentabilidad del medio ambiente de forma simultánea.

Un hecho contundente es que las políticas nacionales en torno al desarrollo serán exitosas únicamente si en ellas se incluyen los principios de la sostenibilidad ambiental. Es por eso que los Estados —y entidades— comprometidos con el cumplimiento de los ODM buscan establecer un apoyo local, político, educativo y financiero, destinado a la preservación del ambiente y a encontrar los mecanismos para revertir los daños ya ocasionados. Este objetivo contempla un amplio número de metas e indicadores para mediar sus avances o estancamientos:

- ***Meta 7 A.- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales para revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.***

Esta difícil y ambiciosa meta requiere de cuatro indicadores clave que permitan analizar la eficiencia de las rutas de acción que se han seguido a nivel internacional en esta materia. Éstos son: la proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques; el número de emisiones de dióxido de carbono totales, *per capita* y por un dólar PIB; el consumo de sustancias que agotan la

¹³⁴ Vid. Secretaría de Salud, *El VIH/SIDA en México*, México, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), 2012, p. 33.

capa de ozono y la proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros.

- **Meta 7 B.- *Reducir la pérdida de diversidad biológica para lograr en 2010, una reducción significativa en la tasa de pérdida.***

Indudablemente, se trata de una misión importante para todo el orbe. Hasta el año 2010, los indicadores sobre los que se basaba la medición de avances en esta meta eran la proporción de recursos hídricos totales usados; la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas; y la proporción de especies amenazadas de extinción.

- **Meta 7 C.- *Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.***

La proporción de la sociedad que utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable mejoradas y la proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados son los únicos dos análisis estadísticos empleados para evaluar el resultado total de población que no cuenta con el acceso a agua potable.

- **Meta 7 D.- *Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de cinturones de miseria.***

Esta meta se encuentra sumamente relacionada con las planteadas en los Objetivos 1, 4 y 5, en tanto que su único indicador se enfoca a evaluar la proporción de la población urbana que vive en cinturones de miseria. Esta medida se cuantifica mediante una variable sustitutiva representada por la población urbana que vive en hogares con al menos una de las cuatro características siguientes:

- a. Falta de acceso al abastecimiento de agua potable;
- b. Condiciones de vida sin características de saneamiento;
- c. Hacinamiento —considerando a tres o más personas por habitación—;
y
- d. Viviendas construidas con material de corta duración.

Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Este objetivo constituye la suma y finalidad última de los siete anteriores. Una alianza mundial para fomentar el desarrollo sustentable es la idea principal de Naciones Unidas para contrarrestar la pobreza, el hambre y las enfermedades de mayor incidencia a escala global. El trabajo conjunto de todos los gobiernos del mundo resulta así, indispensable para cumplir de manera satisfactoria todas las metas propuestas en cada uno de los ODM. Al ser el que más categorías incluye, este objetivo requiere de un mayor número de metas e indicadores. Con cuatro de ellos, la ONU revisa periódicamente el progreso de la ayuda a nivel internacional que las principales regiones afectadas así lo demandan. Las metas son las siguientes:

- ***Meta 8 A.- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.***

La única línea de acción que sigue el cumplimiento de esta meta consiste en un indicador básico para la medición de sus avances: la AOD neta, en total y para los países menos desarrollados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del CAD/OCDE.

- ***Meta 8 B.- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.***

Los indicadores fundamentales en los que esta meta se sustenta son dos: la proporción del total de aod bilateral destinada a servicios sociales básicos (enseñanza elemental, atención primaria de la salud, nutrición, agua potable y saneamiento), la proporción de la aod bilateral de los donantes del cad/ocde que no está condicionada, la recibida por los países en desarrollo sin litoral en proporción a su Ingreso Nacional Bruto (INB) y, finalmente, la aod recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo en proporción a su INB.

- ***Meta 8 C.- Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo.***

El cumplimiento estricto de esta meta es medido por dos indicadores clave para el conocimiento de su progreso: la proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor, y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos desarrollados, admitidas sin paga de derechos y, segundo, los aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles procedentes de países en desarrollo. Estos indicadores permiten, de forma integral, conocer los resultados de los gobiernos participantes que han adoptado el compromiso con Naciones Unidas de hacer frente a los obstáculos que impiden el desarrollo.

- ***Meta 8 D.- Encarar de manera integral los problemas de la deuda externa de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.***

Los cinco indicadores primordiales para alcanzar esta meta son: la estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE en términos porcentuales de su PIB; la proporción de AOD destinada a fomentar la capacidad comercial; el número total de países que han alcanzado el punto de decisión y el de los que han alcanzado la culminación de la iniciativa en favor de los países pobres muy

endeudados; el alivio de la deuda comprometido, conforme a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados así como la iniciativa multilateral de alivio de la misma; y el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

- **Meta 8 E.-** *En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.*

La proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles funge como el único indicador sobre el cual esta meta está basada. La razón es que la oferta de medicamentos para todos, sin distinción alguna, debe satisfacer en su totalidad la demanda de estos productos. Además, esta meta parte de una visión de la salud como un derecho humano, no como un bien que pueda o no adquirirse.

- **Meta 8 F.-** *En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.*

La exclusión y marginación de grupos que viven en situación pobreza es un hecho innegable. Por ello, con la intención de velar por una sociedad de acceso a la información, esta meta contempla como medidores esenciales: el número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes; la cantidad de abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes y, finalmente, el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes.

Lo anterior, en conjunto, permite concluir que el octavo objetivo es el más ambicioso de los ODM, y como es evidente, al igual que en los otros, los avances se presentan de manera desigual, tanto entre las economías como entre los distintos rubros. Un ejemplo de ello es la mayor participación de los países en desarrollo en los mercados de los países más desarrollados; además, de acuerdo con el informe de 2010 presentado por Naciones Unidas, desde 2004 los países

menos industrializados han sido los que muestran una menor reducción de aranceles, particularmente en el sector agrícola.

En rubros como la cooperación para el alivio de la deuda de los países en desarrollo, por parte de los más desarrollados, no se han mostrado avances importantes. En este aspecto, los beneficios se han manifestado en regiones como Europa o Asia Central, donde a pesar de la crisis de 2008 las exportaciones y los montos destinados al saneamiento de la deuda se mantuvieron casi intactos. Por otra parte, la realidad mexicana y de algunos otros países latinoamericanos es distinta, pues tanto las exportaciones como las partidas destinados a aminorar la deuda externa han disminuido en distintos grados.¹³⁵

¹³⁵ PNUD, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2012*, México, 2012, p. 60.

CAPÍTULO II

El sistema constitucional mexicano y el proceso de codificación del derecho internacional: una experiencia local

1. Incorporación de las normas internacionales al sistema jurídico mexicano

Una vez estudiados los conceptos y categorías de análisis del Derecho Constitucional General y del Derecho de los Tratados, así como de los actos jurídicos complementarios del proceso de codificación del Derecho Internacional Público que se ubican en el ámbito de la diplomacia parlamentaria, como es el caso de las resoluciones de Organizaciones Internacionales con un órgano deliberativo, como lo es la ONU, es preciso abordar desde una óptica jurídica nacional e internacional las normas y compromisos que derivan de ambos sistemas normativos y estudiar su interacción al momento de su aplicación.

Para tal efecto, distinguimos tres aspectos que sirven para entender el tema de la recepción nacional de las normas internacionales.¹³⁶ El primero concierne a la relación entre el Derecho Internacional y Derecho Interno, cuya interpretación deriva en un conflicto doctrinal entre dos enfoques jurídicos: el *monismo* y el *dualismo*, que confrontan perspectiva distintas en cuanto a la jerarquía y solución de conflictos entre normas de aplicación internacional y

¹³⁶ Por *recepción o incorporación de un sistema normativo* entendemos “un proceso histórico por el cual una comunidad acepta libremente un sistema jurídico extraño [esto es, antiguo o extranjero] [...] una comunidad [...] asimila el derecho extraño en la medida que lo permite el derecho preexistente, de suerte que con tal situación, el derecho nacional entra en un proceso de transformación”. *Vid. Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. VI, Q-Z, México, Porrúa, 2002, pp. 49-51.

nacional; el segundo, se refiere a los órganos del Estado que participan en la celebración, ratificación e interpretación de los instrumentos internacionales y, finalmente, la legislación y fuentes de positivización de las normas internacionales en el sistema jurídico mexicano.

La interacción entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Constitucional Mexicano se ha adaptado a la realidad de nuestros tiempos. Las normas que inicialmente se idearon para armonizar las relaciones entre Estados hoy privilegian también la protección de la persona y sus derechos humanos, lo cual ha obligado a transformar al sistema jurídico mexicano y adoptar esquemas interpretativos en los que más allá de la Constitución y los tratados internacionales, está la protección más amplia de la persona. De ahí que el conflicto de leyes en materia internacional y nacional se haya vuelto más complejo.

1.1. Interpretación doctrinal entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno

En palabras del doctor Remiro Brotóns, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid, “los Derechos estatales conciben la recepción de los tratados básicamente de dos formas: previa transformación mediante un acto formal de producción normativa interna —régimen de recepción especial— o mediante su incorporación inmediata desde que el Tratado es internacionalmente obligatorio, exigiendo eventualmente el acto material de su publicación oficial —régimen de recepción automática—”.¹³⁷ Este enfoque destaca el proceso de aplicación y validez que tiene el instrumento internacional para el derecho nacional. Sin embargo, existe también un debate interpretativo en la relación que se genera entre los sistemas normativos internacional y nacional. Al respecto, el doctor César Sepúlveda en su obra *Derecho Internacional*, explica lo siguiente:

¹³⁷ Antonio Remiro Brotóns, *et. al.*, *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 356.

“En las llamadas ‘relaciones’ entre el derecho interno y el internacional surge de nuevo el drama de las doctrinas conflictivas, y ello resulta natural porque en el campo de la aplicación o de la efectividad del ‘derecho de gentes’ en el ámbito interno del Estado, [en el que] vuelven a plantearse todos los problemas de la validez y de la naturaleza y esencia del orden jurídico internacional. Parece que el problema ha sido trasladado de un campo a otro solamente. En realidad, el debate se reduce a una cuestión práctica, la relativa al valor que debe darse, en el interior del Estado, a las normas del derecho internacional, sean tratados, sean reglas consuetudinarias o sentencias internacionales.”¹³⁸

El debate que arguye el doctor Sepúlveda es el que se suscita entre la postura *monista* y la *dualista*, cuyos enfoques y principales representantes interpretan los sistemas normativos internacional e interno de dos formas básicamente: 1) como un único sistema normativo en el que prima la jerarquía de una norma sobre otra; y 2) como ramas jurídicas independientes o completamente separadas.

Por sus fuentes, así como por su ámbito de validez y aplicación el *enfoque jurídico monista* señala que tanto el *Derecho Internacional*—producto de las normas que regulan las relaciones entre Estados y Organizaciones Internacionales por su propia voluntad y capacidad— como el *Derecho Interno*—como un acto derivado de los poderes públicos encargados de la producción legislativa en un determinado Estado— forman parte de un solo sistema jurídico. Desde la perspectiva de la doctora Loretta Ortiz Ahlf, en el monismo se presentan dos corrientes: la internista y la internacionalista. La primera “sostiene que el derecho interno prevalece sobre el derecho internacional”; en tanto que la segunda “sostiene que el derecho interno está subordinado al derecho internacional”.¹³⁹

Explicado en otras palabras, el monismo reinterpreta la pirámide kelseniana que escalonan jerárquicamente los sistemas normativos, para resolver

¹³⁸ César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 67.

¹³⁹ Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho internacional público*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2005, p. 5.

el posible conflicto que derive de la aplicación de una norma internacional respecto a una de carácter interno o viceversa. De forma que prima uno de los dos niveles: el internacional o el nacional sobre otro, como un modo para dirimir sus relaciones.

El *enfoque jurídico dualista*, por su parte, considera a los derechos internacional y nacional como sistemas normativos completamente separados. Desde esta perspectiva, no existe supeditación de las normas, pero se reconoce su existencia a partir de los ámbitos espacial, temporal, personal y material de validez de cada norma y a partir de ello realiza su interpretación en la resolución de cualquier tipo de conflicto que se presente.¹⁴⁰

A la luz de los anteriores planteamientos, se establece que México se apega a la teoría monista internista, apelando al principio de *supremacía constitucional* que prevé el artículo 133 constitucional. Sin embargo, es preciso señalar que una vez que el Estado Mexicano ha consentido obligarse a cumplir un tratado internacional conforme a la propia Constitución, y si de la aplicación del mismo deriva un conflicto interno de leyes, corresponde en primera instancia a los tribunales nacionales la interpretación de las normas que prevé el instrumento internacional, sin perder de vista que existe la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales para un fallo definitivo. Todo lo cual también coloca al sistema constitucional mexicano como partidario del dualismo jurídico.

En este mismo orden de ideas, es un hecho que México ha sido un firme promotor del Derecho Internacional, buscando siempre hacerlo valer como un instrumento de equidad y justicia entre los Estados. El exprofesor de Derecho Internacional Público en la Escuela Libre de Derecho y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Salvador Cardona, lo observa de esta manera:

“Nuestro país ha tenido siempre una conciencia plena de la validez del Derecho en el ámbito internacional y de la necesidad de que las relaciones entre los Estados se rijan

¹⁴⁰ Vid. Marco Gerardo Monroy Cabra, “El derecho internacional como fuente del derecho constitucional” en *ACDI*, Bogotá, Año ISSN: 2027-1131, Núm. 1, 2008, p. 111.

por un orden jurídico, fuente de un ambiente de paz y seguridad. Ha tenido y tiene también la conciencia de que en todas las relaciones de convivencia que por su naturaleza sean susceptibles de ser normadas por principios jurídicos, la conducta de los Estados debe ser regulada por el Derecho y no guiada por conceptos circunstanciales de orden político. Al afirmar lo anterior, debe entenderse que este criterio no pretende conducir a la supresión de la política internacional, únicamente se trata de señalar que el orden jurídico internacional por una parte y la política internacional por la otra, aun cuando pueden encontrarse vinculados por nexos múltiples, tienen cada uno de ellos su distinto campo de aplicación que le es propio.

”Nuestro país que carece de la fuerza que tienen las grandes potencias, sabe también que en el campo internacional el derecho es la única fuerza de los pueblos que carecen de fuerza. Es explicable pues, la importancia que México le concede al orden jurídico en el ámbito de las relaciones internacionales, posición que es tradicional y que se manifiesta objetivamente de tres maneras: Por una parte, ajustando celosamente su conducta internacional a las normas del derecho; por otra, propugnando porque los problemas internacionales de naturaleza jurídica sean resueltos por medios jurídicos y, finalmente, realizando el mayor esfuerzo para lograr el desarrollo del derecho internacional, tanto normativo como institucional.”¹⁴¹

La conducta internacional de México en este sentido, se encamina a la convergencia de las legislaciones federales y locales con los tratados internacionales, a fin de evitar contradicción que obstaculice o confunda la aplicación de la ley y siempre tomando como base lo estipulado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, cabe subrayar que México por el tamaño de su economía, situación geográfica y demografía forzosamente está obligado a tomar mayores

¹⁴¹ Salvador Cardona, “La política exterior de México y el derecho internacional”, en *Ciencias Políticas y Sociales*, Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, año VIII, núm. 27, enero-marzo de 1962, p. 28.

responsabilidades en el ámbito de la política mundial. Nuestro país ya no solo puede aspirar a ser la voz respetada y escuchada en los foros internacionales como sucedió durante la segunda mitad del siglo XX. El gobierno mexicano debe tomar decisiones con responsabilidad global y la correcta aplicación del Derecho Internacional es el canal óptimo para expresar esta nueva necesidad.

1.2. Participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la celebración y aprobación de instrumentos internacionales

El sistema constitucional mexicano prevé diversos mecanismos de control entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, a fin de garantizar que la toma de decisiones de las autoridades sea democrática y conforme a Derecho. Como advierte el doctor Manuel Añorve Baños, “en el sistema presidencial mexicano existen diversos mecanismos de control político y fiscal por parte del Poder Legislativo frente al Ejecutivo que dan vitalidad a nuestro sistema democrático. De hecho, ésta es una de las funciones constitucionales más importantes que desempeña el Congreso Mexicano sobre el Presidente de la República y la administración que éste encabeza: controlar el ejercicio de su administración, con apego a sus facultades constitucionales”.¹⁴²

Desde nuestra perspectiva, en lo que se refiere al control de la *política exterior*,¹⁴³ que comprende la celebración de tratados internacionales por parte del Ejecutivo y desde luego la aprobación de los nombramientos que éste realice de

¹⁴² Manuel Añorve Baños, “El Control de la Política Exterior desde el Congreso” en *La Crónica*, 18 de junio de 2013, p. 8.

¹⁴³ El Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Dr. Edmundo Hernández Vela-Salgado, señala que la política exterior es “el conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior”. *Vid.* Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Letras J-Z, 6a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 935.

embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales en las 151 representaciones que tiene México en el mundo, la Constitución Política mexicana prevé un mecanismo de control parlamentario de carácter *concentrado* y otro de tipo *difuso*, que son ejercidos exclusivamente el Senado de la República, como a continuación explicamos.

El artículo 89 constitucional en su fracción X, establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos está facultado para “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos...”. Esta actividad la realiza con base en los ocho principios constitucionales que establece la citada fracción, que son consecuencia de la historia de Patria, marcada por trescientos años de colonialismo español, dos intervenciones francesas, dos norteamericanas y una expedición punitiva, que fortalecen por la convicción pacifista de México en el plano internacional.¹⁴⁴

En efecto, el Ejecutivo Federal en su calidad de Jefe de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano, representa los intereses del país en el exterior y por normas convencionales internacionales consuetudinarias y codificadas en la Convención de Viena de 1969, está facultado para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.¹⁴⁵

Sin embargo, la propia Ley Fundamental en sus artículos 76, fracción I y 133, señala que los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar,

¹⁴⁴ Los siete principios originales de la política exterior mexicana fueron elevados a rango constitucional, el 11 de mayo de 1988, siendo Secretario de Relaciones Exteriores Bernardo Sepúlveda Amor, quien en la actualidad es Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia. El octavo principio: “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”, fue producto de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, como parte de la doctrina humanista que México ha adoptado en el ámbito de las relaciones internacionales. En su conjunto, en estos principios condensan las ideas de José María Morelos, Benito Juárez, Matías Romero, Venustiano Carranza, Genaro Estrada, Isidro Fabela, Emilio O. Rabasa, Alfonso García Robles, Manuel Tello, Luis Padilla Nervo, Jaime Torres Bodet, Antonio Carrillo Flores, José Ángel Ceniceros y muchos otros mexicanos que hicieron de la política exterior mexicana un marco de referencia y reconocimiento internacional. *Vid.* Emilio O. Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, 294 pp.

¹⁴⁵ *Vid.* Artículo 7, numeral 2, inciso a, de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969.

enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos,¹⁴⁶ deben ser *aprobados* por el Senado de la República.

Este tipo de control constitucional sobre la política exterior, se refuerza por la fracción II del artículo 76 constitucional, que reconoce como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores *ratificar* los nombramientos que el Presidente de la República haga de embajadores y cónsules generales.

Es por ello que en nuestra opinión, lo anterior constituye un *mecanismo de control parlamentario de tipo concentrado en el ámbito de la política exterior*, dado que todos los instrumentos internacionales deben celebrarse mediante la firma “ad referéndum” del Ejecutivo o en su caso del Secretario de Relaciones Exteriores, pues en sentido contrario el instrumento internacional en cuestión no tendría efectos vinculantes para el Estado Mexicano. Además que la evaluación y eventual *aprobación senatorial* de quienes son propuestos para representar a México en sus distintas Embajadas y Misiones Diplomáticas ante Organismos Internacionales, garantiza el pleno desarrollo y ejecución de la política exterior mexicana.

De forma que se trata de un *control concentrado*, porque sólo lo ejerce el Senado de la República, además que la negativa de la mayoría de sus integrantes representa un control a las decisiones tomadas por el Ejecutivo federal en materia de tratados internacionales, así como del nombramiento de representantes de México en el exterior.

¹⁴⁶ El texto original de la Constitución de 1917, señalaba en el artículo 76, fracción I, que era facultad exclusiva del Senado de la República “aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”. En 1977 el Constituyente Permanente incorporó a esta misma fracción la frase: “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso”. La última reforma que recibió esta fracción fue la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 2007, misma que agregó como parte de un segundo párrafo: “así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”. Esta reforma tuvo como principal propósito evitar la toma unilateral de decisiones por parte del Ejecutivo en materia de tratados internacionales. Por esa razón, esta misma disposición se incorporó a la fracción X del artículo 89 constitucional.

Ahora bien, en lo que toca al *control ejercido por la Cámara de Senadores en materia de política exterior con un carácter difuso*, ubicamos la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como exclusiva a este órgano del Congreso Mexicano en su artículo 76, fracción I, que a la letra señala: “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso”.¹⁴⁷

El simple hecho de que la Constitución Política utilice el término “analizar”, pone de manifiesto la amplitud de lo que representa este “control” sobre la política exterior. De hecho, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* reconoce al menos siete acepciones a esa palabra, que van desde examen, estudio, tratamiento y distinción, entre otros términos. Sin embargo, más allá del objeto del análisis, este tipo de control carece de efecto vinculante respecto a la actuación del Poder Ejecutivo en materia de política exterior.

Además se considera difuso, puesto que la Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Relaciones Exteriores, también realiza una evaluación del trabajo realizado por el Presidente de la República en materia internacional, con base en el informe que anualmente presenta al Congreso de la Unión; examen en el que incluso pueden presentarse las opiniones de los integrantes de Comisiones vinculadas a la materia, como podría ser el caso de Derechos Humanos, Cambio Climático, Asuntos Frontera Norte y Sur-Sureste, por citar algunos ejemplos.

Por todo lo anterior, el análisis de la política exterior lo ubicamos como una *facultad senatorial difusa*. Al respecto, el maestro José Luis Camacho Vargas, como especialista en temas legislativos, señala que “debería acotarse el tiempo de la rendición de informes en esta materia a tres meses, con la intención de que el Senado de la República pueda emitir su opinión con respecto a la dirección de la política exterior desarrollada por el Presidente de la República. De esta forma

¹⁴⁷ Cfr. José Ramón Cossío Díaz, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 145 y ss.

se estarían estrechando los lazos de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo para que juntos puedan evaluar el rumbo de la política exterior”.¹⁴⁸

Y aunque no es materia de estudio de este trabajo, es un hecho que esta propuesta busca fortalecer los mecanismos de control parlamentario respecto a las relaciones exteriores que el Ejecutivo entablan con naciones extranjeras y organismos internacionales. No obstante, coincidimos con el doctor Porfirio Muñoz Ledo en el sentido de realmente constituir una auténtica *política exterior de Estado* y no sólo de gobierno, como sucedió en los últimos lustros. Es decir, una política que en primer lugar, se conduzca con apego a los principios constitucionales que prevé la fracción décima del artículo 89 constitucional, pero que también amplíe el proceso de la toma de decisiones en materia internacional y fortalezca su marco legal e institucional, particularmente en lo que se refiere al Servicio Exterior Mexicano (SEM). En palabras del ex embajador de nuestro país ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las Naciones Unidas y la Unión Europea, para alcanzar ese objetivo se podría crear “Consejo Nacional de Política Exterior, que incluya a todos los actores domésticos involucrados en la globalización, a fin de multiplicar ordenadamente nuestras relaciones con el mundo y dotarlas de una rectoría visionaria y eficaz”.¹⁴⁹

La idea de consolidar la política exterior de México con una visión de Estado incluye diversas alternativas, la gran mayoría muy viables, como la que expuso el Maestro Juan Palma Vargas en el marco del Foro de Consulta Pública para enriquecer el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), en el sentido de que el diseño de las pautas que guían la política exterior mexicana deben abrir más sus puertas a los especialistas en la materia, a efecto de crear un círculo virtuoso entre los miembros del SEM, servidores públicos de alta jerarquía y académicos que conocen con profundidad los temas en cuestión, para que juntos y con total apertura evalúen permanentemente el desempeño y actividades de México en el

¹⁴⁸ José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano*, México, Ediciones de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013, p. 342.

¹⁴⁹ Porfirio Muñoz Ledo, *La vía radical para refundar la República*, México, Grijalbo, 2011, pp. 271-272.

plano internacional y propongan mecanismos para elevar la eficacia y resultados de nuestra política exterior.

1.2.1. Legislación nacional en materia de tratados internacionales

Las directrices del proceso de celebración de tratados internacionales, así como el carácter vinculante de sus normas que deriva del acto de aprobación que hace el Senado de la República de estos instrumentos, se prevé *lato sensu* en los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La legislación federal en esta materia es la que se desprende precisamente de ambos preceptos constitucionales, cuyos ordenamientos regulan con mayor precisión las normas a las que debe apegarse y observar tanto el Ejecutivo Federal como la Cámara de Senadores, al momento de suscribir acuerdos internacionales.

En este sentido, cabe señalar que de las 286 leyes federales y reglamentos vigentes que conforman el sistema jurídico mexicano, sólo dos reglamentan la celebración de tratados internacionales, a saber: *Ley sobre la Celebración de Tratados* y *Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*, que explicamos a continuación en atención a sus propósitos, normas y entrada en vigor.

Aunque la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 comenzó a tener vigencia en el ámbito nacional desde el 14 de febrero de 1975, no fue sino hasta diecisiete años después que el Congreso de la Unión —tomando en cuenta la codificación internacional de los tratados y las normas constitucionales citadas *ex ante*— creó una ley federal para dar mayor certidumbre y coordinación al proceso de suscripción acuerdos internacionales por parte del Estado mexicano con uno o varios sujetos reconocidos por el Derecho Internacional Público. Fue así como el 2 de enero de 1992 el Ejecutivo Federal promulgó en el DOF la *Ley sobre la Celebración de los Tratados*, cuyo texto está integrado sólo por once artículos.

Una de las cuestiones más debatibles de esta ley federal, es que además de regular la celebración de tratados internacionales por parte del Ejecutivo, creó la figura de los llamados “acuerdos interinstitucionales” que, como ya hemos advertido, son los convenios “celebrados entre un organismo descentralizado de la Administración Público Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones similares”¹⁵⁰, aún cuando el propio texto de nuestra Constitución Política Federal no reconoce este tipo de acuerdos en sus artículos 76, 89 o 133 y, por tanto, son claramente inconstitucionales, así como la citada ley de 1992 que los estableció. Aunque desde una perspectiva del derecho interno constituyen el fundamento de la denominada *paradiplomacia* que desarrollan los estados de la República y el Distrito Federal con organizaciones, instituciones o entidades extranjeras para diversos propósitos, como se explica más adelante.¹⁵¹

La ley en comento prevé en su artículo segundo la *firma ad referendum*, que debe hacer el Presidente de la República a todo instrumento que suscriba en el ámbito mundial con Estados u Organizaciones Internacionales. Reconoce la aprobación, ratificación, adhesión o aceptación, como actos con los cuales México hace constar su consentimiento en obligarse por un Tratado, así como las reservas que puede realizar a fin de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones.

Asimismo, conforme a las normas del *ius cogens* reconoce la facultad del Ejecutivo Federal para suscribir acuerdos internacionales en nombre de México, así como para otorgar *plenos poderes* a una o varias personas a fin de que representen los intereses del país en cualquier acto relativo a la celebración de tratados. En este sentido, la ley señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la dependencia que coordina las acciones necesarias para la celebración de cualquier instrumento internacional, lo cual realiza a través del Servicio

¹⁵⁰ Artículo 1o. de la *Ley sobre la Celebración de los Tratados*.

¹⁵¹ Cfr. Rosendo López Mata, “Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados” en *Jurídica-Anuario* del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 24, México, 1995, p. 238.

Exterior Mexicano que “es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁵²

Los artículos 8o., 9o., 10o. y 11, por su parte, reconocen la jurisdicción internacional y las sentencias y laudos arbitrales que se produzcan de la “solución de controversias en que sean parte la Federación o personas físicas o morales mexicanas frente a gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales” (sic),¹⁵³ salvo en los casos en que esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Finalmente cabe señalar que como complemento de esta ley, la SRE dispone entre sus ordenamientos internos la “Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional”, que es un documento que detalla la participación de esta dependencia en el proceso de celebración de acuerdos internacionales, los lineamientos que debe seguir y las prohibiciones que la Constitución Política le impone en sus artículos 15, 117 y 118.

En lo que respecta a la *Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*, publicada en el DOF el 2 de septiembre de 2004, su artículo primero señala que esta ley:

“tiene como objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del Senado de requerir información a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la

¹⁵² Artículo 1o. de la *Ley del Servicio Exterior Mexicano* del 4 de enero de 1994.

¹⁵³ Como advierte el doctor Pedro Medina Rodríguez, esto constituye una absoluta aberración jurídica, dado que la redacción del artículo 8o. de la *Ley sobre la Celebración de Tratados* de 1992 reconoce capacidad jurídica para celebrar tratados a quienes no son sujetos del Derecho Internacional Público (*leges data*).

negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere este ordenamiento cuando se relacionen con las anteriores”.

El cuerpo normativo de este ordenamiento está integrado por catorce artículos, que a su vez se distribuyen en cinco capítulos. Originalmente esta ley fue presentada el 26 de abril de 2001 por la senadora María del Carmen Ramírez García durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, como un proyecto legislativo para expedir *Ley para la Autorización de Negociaciones Comerciales con el Exterior*, cuyo propósito era crear un marco normativo en materia de negociación, celebración y aprobación de tratados, convenios, acuerdos y renegociaciones internacionales sobre comercio de mercancías y servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación y cooperación económica.

En ejercicio de sus funciones legales, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó esta iniciativa para análisis y dictaminación a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial, Segunda de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales. Después de estudiar durante más de un año el asunto y deliberar sobre su contenido, los senadores formularon un dictamen con el título *Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*, mismo que fue aprobado por 97 votos a favor el 13 de diciembre de 2002, siendo turnado en esa misma fecha a la Cámara de Diputados para efectos del proceso legislativo previsto en el artículo 72 constitucional.¹⁵⁴

Sin embargo, no se dio trámite al análisis de la minuta sino hasta renovada la Legislatura. Las Comisiones de Relaciones Exteriores y Comercio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados, encargadas del análisis,

¹⁵⁴ Vid. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, de la sesión ordinaria del viernes 13 de diciembre de 2002, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio de la LVIII Legislatura.

turnaron finalmente al pleno camara el dictamen de la Cámara de Senadores sin modificaciones el 29 de abril de 2004. El Ejecutivo Federal finalmente promulgó esta ley el 2 de septiembre de ese año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF.

Como su nombre lo indica, la ley define de los objetivos de la celebración de tratados en materia económica, como son propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país y fomentar la integración de la economía nacional con la internacional y contribuir con ello a la elevación de su competitividad.

Para tal efecto, los senadores a través de las comisiones competentes podrán solicitar a las Secretarías de Estado y a cualquier organismo de la administración pública federal que represente a México en negociaciones internacionales económicas, un informe en el que se detallen: 1) las razones para negociar así como las consecuencias de no hacerlo; 2) los beneficios y ventajas que se espera obtener de la negociación y la expectativa de cumplir con los objetivos de esta ley que correspondan conforme al tratado que se pretende celebrar, y 3) un programa inicial del proceso de negociación calendarizado.

Asimismo, conforme se dé el desarrollo de las negociaciones, las dependencias deberán también informar al Senado de la República sobre los beneficios, alcances y compromisos que se contrajeron en la negociación, así como las normas legales y administrativas que tendrían que modificarse de acuerdo con el Tratado en cuestión. Todo lo anterior de acuerdo con el capítulo III de la ley que comprende los artículos 5, 6, 7, 8 y 10.¹⁵⁵

También cabe señalar que durante el proceso de las negociaciones internacionales económicas, la ley señala que el Senado de la República está obligado a escuchar y tomar en cuenta las propuestas que hagan al respecto, los ciudadanos, las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales, así como los gobiernos y Congresos Locales.

¹⁵⁵ Cfr. *Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*.

Finalmente, cabe señalar que aunque el propósito de este apartado es abordar la *legislación nacional vigente* en materia de tratados internacionales, durante la LXI Legislatura el Senado de la República se dio a la tarea de analizar y reunir en un solo proyecto, las propuestas de siete incitativas de senadores de distintos grupos parlamentarios que buscaban modernizar la regulación de los procesos de celebración y aprobación de tratados internacionales, acuerdos interinstitucionales y ejecutivos, así como de aquellas que buscaban incorporar a las leyes federales la reforma constitucional que modificó la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores sobre la aprobación de los tratados internacionales y su participación en la decisión que adopte el Ejecutivo Federal de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados. Sobre esta última reforma al artículo 76 constitucional, el doctor y constitucionalista mexicano César Camacho Quiroz señala que “es de absoluta lógica jurídica que si una autoridad interviene para avalar una norma y le proporciona eficacia hasta el punto de convertirla en parte del Derecho Positivo Mexicano, deba entonces participar cuando se pretenda imponerle modificar parcialmente, o definitivamente dar por concluida su vigencia”.¹⁵⁶ Afirmación con la cual coincidimos absolutamente y nos sumamos a su tesis de corresponsabilidad política que debe existir entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en lo que se refiere a la suscripción y aprobación de tratados internacionales y que reafirmamos en la propuesta que presentamos al final de este trabajo (*lege ferenda*).

Ahora bien, el dictamen que elaboraron Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, contiene un nuevo ordenamiento jurídico denominado *Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados*, que eventualmente sustituirá a las leyes sobre la *Celebración de Tratados y sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*. Éste fue votado a

¹⁵⁶ César Camacho Quiroz, *Reflexiones sobre la acción política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 139.

favor por 93 votos del pleno camaral el 13 de abril de 2010 y turnado a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales que le corresponden como colegisladora.¹⁵⁷

Un año después, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja sometió al pleno camaral el dictamen que contiene algunas modificaciones a la minuta por la que se expide la *Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados*.¹⁵⁸ Nuevamente éste fue aprobado por un total de 284 votos a favor, 69 en contra, 5 abstenciones y fue devuelto a la Cámara de Senadores, por lo que es muy probable que en la actual LXII Legislatura se logre aprobar una nueva ley en materia de tratados internacionales.¹⁵⁹

Finalmente, dentro de los instrumentos jurídicos que forman parte de la legislación nacional en materia de tratados internacionales, también se ubica el *Reglamento del Senado de la República*, que está en vigor desde el 1 de septiembre del 2010. Éste es un “ordenamiento moderno en el que se encuentran contenidas las disposiciones parlamentarias relativas a la Cámara Alta, cuenta con 312 artículos que, a su vez, se distribuyen en diez títulos”.¹⁶⁰ Dentro de esos apartados, particularmente en su título octavo, capítulo segundo, se prevén los procedimientos especiales que los senadores tienen que llevar a cabo para el cumplimiento de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior, tratados internacionales e incluso otras actividades relacionadas con las cuestiones diplomáticas, como es el caso de la Diplomacia Parlamentaria¹⁶¹ desarrollada por sus integrantes y que se expresa en actividades como la

¹⁵⁷ Vid. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, de la sesión ordinaria del martes 13 de abril de 2010, correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio de la LXI Legislatura.

¹⁵⁸ La publicidad de este Dictamen se dio en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, del año XV, número 3489-IX, el jueves 12 de abril de 2012.

¹⁵⁹ Vid. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, de la sesión ordinaria del jueves 26 de abril de 2012, correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio de la LXI Legislatura.

¹⁶⁰ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 158.

¹⁶¹ En términos del artículo 280 del *Reglamento del Senado de la República*, “la diplomacia parlamentaria es la actividad desarrollada por el Senado, por sí mismo o como parte del Congreso de la Unión, en sus relaciones con parlamentos, congresos, cámaras o asambleas legislativas de carácter nacional de otros países, y con las organizaciones internacionales que los agrupan”.

recepción de visitas de Delegaciones Parlamentarias, de Jefes de Estado o de Gobierno, de agentes diplomáticos o autoridades de otros países y de representantes de Organizaciones Internacionales en el recinto legislativo, así como con las visitas oficiales que realizan los legisladores al extranjero, como parte de Delegaciones o Representaciones ante organismos parlamentarios internacionales; instancias multilaterales mundiales y regionales de carácter parlamentario, y organizaciones políticas, sociales, gubernamentales y no gubernamentales del ámbito internacional. Sin embargo, no hay que perder de vista que la diplomacia no sólo se construye desde el Poder Ejecutivo o el Senado de la República. También la Cámara de Diputados, a través de sus integrantes, participa activamente en la consolidación de los lazos de amistad y cooperación con las naciones del mundo.

En su conjunto, el Congreso Mexicano por medio de las Reuniones Interparlamentarias que sostiene con diversas naciones, los Grupos de Amistad que instala en cada una de sus cámaras y la participación de sus legisladores en los Foros Parlamentarios y de Organismos Internacionales contribuye a que las relaciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal entabla con el mundo se fortalezcan y estrechen, dado que es por la vía del Poder Legislativo, particularmente del Senado de la República, donde se aprueban los instrumentos internacionales que el Presidente de la República suscribe con los sujetos del derecho internacional público, con apego a nuestra Constitución Política Federal.

Es por ello que la sección segunda del capítulo segundo del Reglamento del Senado de la República, establece que “de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, el Senado aprueba los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”. Para tal efecto, los instrumentos internacionales que el Ejecutivo Federal envíe a la Cámara de Senadores para el procedimiento antes descrito, deben ser turnados

por conducto de la Mesa Directiva de esta Cámara, a las Comisiones de Relaciones Exteriores que correspondan para su estudio y dictamen,¹⁶² con la posibilidad de que otras Comisiones emitan una opinión respecto a estos instrumentos, en caso de que aborden materias que sean de su conocimiento. En todos los casos, los integrantes de las Comisiones deben velar por el cumplimiento de los principios normativos de la política exterior mexicana, así como el interés y la seguridad nacionales.¹⁶³

1.3. Jerarquía de las normas jurídicas en México

Como se sostuvo en el apartado relativo a la interpretación doctrinal entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, el sistema jurídico mexicano se encuadra dentro de la *teoría monista internista*, según la cual en la cima del orden jurídico nacional se halla la Constitución Política frente a cualquier otro tipo de norma internacional o interna, y cuyos principios fundamentales son la *primacía* y *supremacía* consagrados en el artículo 133 constitucional, que a la letra establece:

“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.”

¹⁶² En la actualidad, dentro de la Cámara de Senadores existen ocho Comisiones que se encargan del estudio y dictamen de los instrumentos internacionales que el Presidente de la República suscribe con uno o más sujetos del Derecho Internacional Público, así como de la evaluación de los perfiles de quienes son propuestos por el Ejecutivo Federal para representar a México en el extranjero. A saber, se trata de las Comisiones de Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores África; Relaciones Exteriores América del Norte; Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores Asia-Pacífico; Relaciones Exteriores Europa; Relaciones Exteriores Organismos Internacionales; Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales.

¹⁶³ Cfr. Artículos 237 y 238 del *Reglamento del Senado de la República*.

A la luz de este precepto, es claro que la supremacía constitucional es el principio jurídico que coloca a la Constitución en la cúspide del orden jurídico nacional, considerándola como la fuente de validez de todas las normas y actos de autoridad.¹⁶⁴ Sin embargo, de esta misma interpretación derivó un conflicto respecto a la determinación jerárquica que guardaban las leyes federales frente a los tratados internacionales. En 1992, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo que para efectos del sistema jurídico mexicano los tratados internacionales se ubicaban en igualdad jerárquica frente a las leyes federales, bajo la siguiente tesis:

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES.
TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.¹⁶⁵

Conforme la SCJN fue dando cauce a un mayor número de asuntos respecto a la relación jerárquica entre tratados y leyes federales, los ministros del Máximo Tribunal del país reunidos nuevamente en pleno formularon la tesis aislada del 28 de octubre de 1999, según la cual los tratados internacionales que

¹⁶⁴ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, México, Color S.A., 2008, p. 13-14.

¹⁶⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octava Época*. Tomo LI, Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, diciembre de 1992, Tesis P. C/92, p. 27. Vid. Olga Sánchez-Cordero de García Villegas, *La Constitución y los Tratados Internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 1999.

estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, se hallan en un plano de superior frente a las leyes generales, federales y locales, dado que deben estar de acuerdo con la propia Constitución y su incumplimiento derivaría en una responsabilidad internacional, como a continuación se transcribe:

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

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario 'pacta sunt servanda', contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X, Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, 28 de octubre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99, p. 46.*

De acuerdo con esta tesis judicial, que fue confirmada por el pleno de la SCJN en abril de 2007,¹⁶⁷ en caso de presentarse un conflicto de interpretación o aplicación de una norma internacional frente a leyes federales y locales ordinarias, éste debe resolverse no en términos de una relación jerárquica, sino en atención al ámbito de competencia material de cada orden jurídico.¹⁶⁸

Pese a lo anterior, aún en la actualidad persiste un debate entre diversos juristas mexicanos respecto a la validez jurídica de los tratados internacionales, frente a las leyes federales. Hasta el 18 de enero de 1934, fecha en que se reformó el artículo 133 constitucional, la Constitución señalaba que los tratados internacionales eran aprobados por el Congreso, es decir, por ambas cámaras legislativas federales. Esta fórmula daba a las normas internacionales que México suscribía con naciones extranjeras, un trato similar al de las leyes federales, dado que para su aprobación se exigía el análisis y votación de ambas cámaras del Congreso, como sucede con las normas de carácter federal en las materias que prevé el artículo 73 constitucional.¹⁶⁹

Sin embargo, con la reforma que sufrió el citado precepto constitucional en 1934, en la actualidad los tratados sólo son aprobados por el Senado de la República. Dicho de otro forma, desde una perspectiva *iuspositivista*, una ley federal tiene mayor vigor jurídico que un tratado internacional, en virtud que para su elaboración, análisis, discusión, votación y entrada en vigor participan las dos cámaras del Congreso, mientras que para la aprobación de un tratado sólo participa el Senado en ejercicio de una de sus facultades exclusivas. Por esa razón, algunos especialistas en derecho legislativo consideran que la ratificación

¹⁶⁷ "Tratados Internacionales son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXV, Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, abril de 2007, Tesis P. IX/2007, p. 6. Vid. Elvia Lucía Flores Ávalos (coord.), Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 36, La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 77 y ss.*

¹⁶⁸ Cfr. Rodolfo Walss Auriolos, *op. cit.*, p.133.

¹⁶⁹ Cfr. Ruperto Patiño Manffer, "Algunos problemas derivados de la incorporación del derecho internacional al derecho nacional y la jerarquía de los tratados", *Revista de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 3, No. 5, 2007.

de los convenios que suscribe el Ejecutivo Federal con uno o más sujetos del Derecho Internacional Público, debe ser una facultad de ambas cámaras federales. “Con lo anterior se podría elevar la calidad en el estudio y análisis legislativo de los instrumentos internacionales suscritos por el Presidente de la República, sobre todo en las materias económica y comercial”.¹⁷⁰ Sin embargo, ésta aún es una discusión no resuelta ni por legisladores ni juristas.

Ahora bien, para efectos de este trabajo resulta pertinente destacar la clasificación que el profesor Carlos M. Ayala Corao, expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), propone respecto al valor o rango que las Constituciones otorgan a los tratados internacionales, a saber: 1) *Supraconstitucional*, refiriéndose a los *tratados constitutivos* —como el tratado de Maastricht que dio lugar a la Unión Europea—¹⁷¹ que prevalecen aún respecto a la Constitución del propio Estado; 2) *Constitucional*, en el que los tratados tienen el mismo nivel jerárquico que la Constitución, por lo que adquieren rango constitucional; 3) *Supralegal*, donde las normas de derecho internacional tienen un valor superior a las de derecho interno, aunque no pueden modificar la Constitución y 4) *Legal*, en el que los tratados internacionales se ubican en el mismo rango que la ley interna.¹⁷² En todos los casos, las convenciones internacionales para ser válidas, deben de estar acordes con las normas constitucionales, lo que corrobora el *principio de primacía* de la Ley Fundamental sobre las normas internacionales convencionales.

Finalmente cabe advertir que en el caso de nuestro país, eventualmente se abrirá un nuevo debate respecto a la interpretación del artículo 133 constitucional, en virtud de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de

¹⁷⁰ José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 235.

¹⁷¹ Para ahondar más acerca del tratado de Maastricht y sus implicaciones políticas, económicas y sociales, consúltese Rodrigo Alberto Bustos Cifuentes, *La política energética común en la Unión Europea: hacia el diseño geopolítico de una estrategia de seguridad para el suministro de hidrocarburos, 1986 al 2010*, tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2012, p. 61 y ss.

¹⁷² Carlos M. Ayala Corao, *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, Colección Derecho, administración y política, México, FUNDAP/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nueva/Comisión Estatal de Derechos Humanos, Querétaro, 2003, pp. 43-61.

2011 que incorporaron a nuestra Ley Suprema el catálogo de Derechos Humanos protegidos por los tratados internacionales de los que México es parte, y con ello ampliaron también el ámbito de protección del juicio de amparo e incorporaron el principio *pro persona*, que obliga a los jueces a interpretar las leyes generales, federales y locales, así como los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, de la manera más amplia posible en beneficio de las personas.¹⁷³

Hasta antes de las reformas en comento, el juicio de amparo —como *mecanismo de control de la constitucionalidad*— velaba porque los actos de autoridad, las leyes y los tratados internacionales se ajustarán a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷⁴ Sin embargo, al reformarse el capítulo I de la Constitución y sus artículos 94, 103, 104 y 107, se adoptó el denominado *control difuso de convencionalidad* que, como ya hemos advertido, obliga a los jueces a fundamentar sus resoluciones con mayor apego a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos que fueron y son firmados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado de la República, incluso por encima del propio texto constitucional siempre y cuando se privilegie la protección de la persona.¹⁷⁵

De hecho, la SCJN desde el 14 de julio de 2011 ha adoptado tres nuevos criterios con respecto a la protección de los Derechos Humanos en México y el sentido vinculante que tienen las sentencias de la CIDH en esta materia para nuestro país: 1) las sentencias que dicte la CIDH son obligatorias para el Estado Mexicano y no son revisables por el Poder Judicial de la Federación; 2) la jurisprudencia de la CIDH será un criterio orientador para el Poder Judicial de la

¹⁷³ El principio *pro persona* se consagra en el párrafo segundo del Artículo 1o. constitucional, que a la letra señala: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

¹⁷⁴ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Federación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Editado por el Poder Judicial de la Federación, México 2001, p. 11.

¹⁷⁵ Cfr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional”, en Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés, (coord.) *Formación y Perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 175 y ss.

Federación en la resolución de los casos en los que México no sea parte y 3) el control de convencionalidad en materia de Derechos Humanos es obligatorio y oficioso para todos los Jueces del Estado mexicano.¹⁷⁶ En suma, la jerarquía de las normas jurídicas en México presenta un nuevo esquema de interpretación en lo que se refiere a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, con base en la nueva estructura constitucional.

Al respecto, cabe señalar que el 3 de septiembre de 2013 el pleno de la SCJN resolvió la *contradicción de tesis 293/2011*, con la cual se definió “el criterio que debe prevalecer respecto del lugar constitucional de los tratados de derechos humanos de fuente internacional, dando así certeza a los juzgadores sobre la manera de ejecutar la reforma constitucional en materia de derechos humanos”.¹⁷⁷

De esta forma, los integrantes del máximo Tribunal del país establecieron que si bien las normas de derechos humanos tanto constitucionales como de fuente convencional tienen el mismo rango jerárquico y pese a que la actual redacción del artículo 1º constitucional obliga a los juzgadores a garantizar la protección más amplia de la persona (*principio pro persona*), en la interpretación de los derechos humanos consagrados en nuestra Ley Fundamental, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, deben atenderse las restricciones expresas previstas por nuestra propia Constitución al ejercicio de estos derechos. Dicho de otro modo, aunque el catálogo constitucional de derechos humanos se amplió sustancialmente en junio de 2011, su ejercicio tienen como limitante la Ley Fundamental, incluso independientemente de la jurisprudencia de la CIDH que se presente en sentido contrario.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Cfr. Sergio Méndez, “La nueva cultura jurídica garantista” en *Revista Contralínea*, 31 de julio de 2012.

¹⁷⁷ Comunicados de Prensa de la SCJN, No. 166/2013, “Contradicción de Tesis 293/2011”, México D.F., a 3 de septiembre de 2013.

¹⁷⁸ Vid. *Contradicción de Tesis 293/2011* en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, t. 1., 3 de septiembre de 2013.

2. La Constitución de Chiapas: un precedente local de codificación de las normas complementarias del Derecho Internacional Público

Como se ha explicado en el capítulo I de este trabajo, así como en los apartados precedentes al presente, el proceso de codificación de las normas complementarias del Derecho Internacional Público, entiéndase resoluciones, recomendaciones, opiniones y, en general, acuerdos adoptados al interior de las Organizaciones Internacionales con el propósito de generar compromisos en el plano internacional está implícito en los tratados constitutivos de dichas Organizaciones, pero formalmente no es previsto dentro del sistema jurídico mexicano, dado que no son publicadas en el DOF e incluso escapan del sistema de control constitucional que en materia de política exterior contempla nuestra Ley Fundamental.

Dicho de otra forma, aunque la costumbre internacional obliga al cumplimiento de este tipo de resoluciones, para el caso mexicano éstas guardan un estatus *sui generis* en relación con el orden jurídico nacional, en virtud de que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la legislación vigente en materia de instrumentos internacionales, prevén formalmente esta figura convencional, cuyo incumplimiento puede derivar incluso en responsabilidad internacional.

Sin embargo, a nivel local existe un precedente muy importante en esta materia: es el caso de la Constitución chiapaneca de 2011. Hoy esta entidad cuenta con un texto constitucional que merece particular atención, no sólo por su contenido jurídico que es ciertamente vanguardista, sino sobre todo por los alcances y resultados que se están logrando a partir de la adopción e instrumentación de un “modelo de desarrollo” basado en el cumplimiento de los ODM, que en su conjunto potencializa la riqueza del Estado, democratiza las oportunidades de progreso y eleva la calidad de vida de todos los chiapanecos sin distingo alguno.

A pesar de que en el resto de la República se han generado importantes cambios a las estructuras constitucionales de las entidades que forman parte del

Pacto Federal, como es el caso de Durango, Oaxaca y Querétaro por mencionar tres casos recientes, e incluso en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la reforma que en materia de derechos humanos se realizó a fin de elevar a rango constitucional su protección y garantía en junio de 2011, lo cierto es que la Constitución chiapaneca no tiene precedente alguno a nivel nacional e internacional.

Se trata de una nueva Constitución, porque aunque en esencia incluye una reforma integral a su cuerpo original, es la primera en el país y el mundo entero que incluye la obligación del gobierno, en este caso, del estatal y de sus ayuntamientos, de cumplir con los ODM establecidos por la ONU.

2.1 Cronología del acontecer constitucional de Chiapas

Desde una perspectiva histórica, la vida política, económica y social del Estado de Chiapas ha sido determinada por siete Constituciones Políticas: las de 1826, 1858, 1894, 1921, 1973, 1982 y la vigente: *Constitución de Chiapas Siglo XXI* de 2011.

El primer antecedente de esta serie de documentos constitucionales data de 1823, año en el que la entonces Provincia de Chiapas celebró un plebiscito entre sus habitantes para consultarles su decisión unirse a México, o bien, a Guatemala, una vez que el régimen colonial español había concluido en su territorio. Los resultados de esta consulta —que puede considerarse el primer instrumento de democracia participativa en nuestro país— fueron contundentes: 96,829 habitantes votaron a favor de la unión con los Estados Unidos Mexicanos (54.7%), 64,400 por la adhesión a Guatemala (36.4%) y sólo 15,724 no manifestaron opinión alguna al respecto (8.9%).¹⁷⁹

¹⁷⁹ Fernando Serrano Migallón, “Anexión de Chiapas a la Federación Mexicana”, en Mario Melgar Adalid, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 244.

De forma que por legítimo mandato popular, Chiapas se adhirió al Pacto Federal mexicano el 14 de septiembre de 1824. Sus autoridades locales juraron el *Acta Constitutiva de la Federación* y la primera *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* en noviembre de ese mismo año. Posteriormente, se instaló el primer Congreso Constituyente local el 5 de enero de 1825, órgano que se avocaría a crear la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, con apego a los preceptos de la Constitución de 1824.

Diez meses después, este Congreso expidió la primera Constitución Política chiapaneca el 19 de noviembre de 1825, misma que tuvo vigencia a partir del 9 de febrero de 1826. Con 22 capítulos y 134 artículos, esta Constitución manifestaba su postura a favor de un gobierno republicano, representativo y popular federado, cuyas funciones están divididas en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial.¹⁸⁰

Después de la turbulenta época que vivió el país entero en sus primeras cuatro décadas como nación libre e independiente, en el año de 1857 y en consonancia con lo que sucedía en el orden de gobierno federal, Chiapas convocó a la instalación de su Segundo Congreso Constituyente, mismo que tuvo lugar en la ciudad de San Cristóbal de las Casas el 22 de agosto de 1857 y cuyos trabajos derivaron en el elaboración de la segunda Constitución de Chiapas que fue promulgada el 4 de enero de 1858 en la ciudad de Chiapa de Corzo. Este texto constitucional —compuesto por 124 artículos, distribuidos en ocho títulos— además de conservar los elementos de la división de poderes,

¹⁸⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 40, 115, 116 y 124 establece de manera clara las competencias de cada una de las partes que integran la República Mexicana. Esto es lo que en la teoría constitucional se denomina *sistema de competencias*, mismo que permite a las entidades federativas ser libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior y a los municipios, autónomos, pero siempre apegándose a los principios constitucionales federales. Por esa razón, todas las entidades pueden de manera libre organizarse política y territorialmente. Sin embargo, en todos los casos deben observar la división de poderes que subyace en el orden federal. Al respecto, el doctor Emilio O. Rabasa denomina como “cruz federal” a la intersección entre la división de poderes públicos y la división de órdenes de gobierno. En la línea horizontal se encuentra la división de poderes y en la línea vertical los diferentes órdenes de gobierno. *Cfr.*, Emilio O. Rabasa, “La línea quebrada: el federalismo en México”, en Francisco José de Andrea Sánchez (coordinador), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, IJ-UNAM, 2001, p. 533.

suprimió la enseñanza religiosa, lo que representó el primer intento jurídico por contrarrestar el poder de la Iglesia en los asuntos del Estado.¹⁸¹

Por su parte, la Constitución chiapaneca de 1894 conocida también como “Constitución Rabasa”, por ser su principal promotor el gobernador Emilio Rabasa Estebanell, fue el primer texto constitucional que no fue producto de un Congreso Constituyente, sino del trabajo de los integrantes de la XVIII Legislatura local en su carácter instituyente. Además, siguiendo la fórmula federal, estableció que la elección de diputados y gobernador se llevaría a cabo de forma directa, dejando atrás las juntas primarias y secundarias como métodos de elección.¹⁸²

Ahora bien, como comenta la maestra Adriana Flores Castillo, docente del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, “de 1858 a 1914, se dieron una serie de movimientos socio-políticos que provocaron la aparición del grupo de los maderistas en Chiapas. Después de una cadena de movimientos políticos y sociales, en concreto el de los ‘Mapaches’ en 1921, se instaló la XXVIII Legislatura del Congreso del Estado, erigiéndose en Congreso Constituyente”.¹⁸³ Fue así cómo este órgano promulgó el 1 de febrero de 1921 — durante la gubernatura de Tiburcio Fernández Ruiz— una nueva Constitución local conforme con las banderas de la propia Revolución Mexicana, previendo disposiciones como la no reelección del Gobernador.

La quinta Constitución del Estado fue la que se expidió “el 19 de julio de 1973 por la LI Legislatura del H. Congreso del Estado y [fue] promulgada el 6 de agosto del mismo año por Manuel Velasco Suárez, gobernador constitucional,

¹⁸¹ Recordemos que a nivel federal las llamadas *Leyes de Reforma* se incorporaron formalmente al texto constitucional el 25 de septiembre de 1873, mediante un decreto del presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Vid. Guillermo F. Margadant, *La Iglesia ante el derecho mexicano. Esbozo histórico-jurídico*, México, IJ/UNAM, 1991, p. 273.

¹⁸² Vid. Adriana Y. Flores Castillo, “Chiapas a través de sus Constituciones” en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 167 y ss.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 171.

misma que entró en vigor el jueves 16 de agosto de 1973”.¹⁸⁴ Esta Constitución tuvo tres peculiaridades fundamentales. En primer lugar, creó la figura de Secretario General de Gobierno, cuyo encargado sustituía al Gobernador en caso de ausencia temporal o definitiva; en segundo, exigió a los aspirantes al gobierno de la entidad contar con el nivel medio superior como estudios mínimos para ocupar el cargo, y en tercero, quizá el más importante, es que adaptó todo su contenido al contexto económico y político que estaba viviéndose en la década de los años setenta a nivel internacional: crisis económicas, un mundo bipolar a consecuencia de la Guerra Fría, las dictaduras en América Latina y la oleada de movimientos sociales en Europa y México.

Ocho años más tarde, de nueva cuenta frente a un complicado contexto histórico, político, económico y social tanto en el mundo, como en nuestro país y desde luego en la entidad, se expidió la sexta Constitución Política de Chiapas el 24 de agosto de 1981, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado, durante el gobierno de Juan Sábines Gutiérrez.¹⁸⁵ Este documento constitucional se integró por 84 artículos y cinco transitorios, que se distribuyeron en 12 títulos y siete capítulos. Este nuevo documentó constitucional conservó la mayoría de las disposiciones previstas por su antecesor, pero facultó al Congreso local para legislar en materia económica y de seguridad pública; agregó los límites del Estado y su extensión territorial, además exigió la ciudadanía chiapaneca por nacimiento como requisito para acceder a la gubernatura, sin que fuera ya necesaria la residencia mínima de un lustro en el territorio de Estado, ni de poseer la educación media superior como nivel mínimo de estudios requerido.

Finalmente, *Constitución de Chiapas Siglo XXI* es el séptimo ordenamiento del acontecer constitucional del Estado. Para efectos de este trabajo, constituye el más importante de todos los textos constitucionales comentados *ex ante*, en

¹⁸⁴ José Luis Castro A, “Historia de la Constitución Política chiapaneca” en *El Herald de Chiapas*, 29 de enero de 2009.

¹⁸⁵ *Vid.* Considerandos del *Decreto Núm. 263 del Congreso del Estado de Chiapas*, que contiene la Constitución Política local.

virtud de que incluyó en su cuerpo los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,¹⁸⁶ a fin de garantizar la dignidad, libertad e igualdad de las personas y sus derechos fundamentales, además de los ODM planteados por la ONU a través de la resolución 55/2 de la Asamblea General, lo cual la convirtió un documento sin precedentes en su tipo en México y el mundo, que la coloca a la vanguardia constitucional contemporánea.¹⁸⁷

Al incorporar la obligatoriedad del cumplimiento de los ODM en el título décimo primero de la Constitución de Chiapas, se ha sentado el primer precedente en México de cómo dar mayor validez jurídica a las resoluciones adoptadas por Organizaciones Internacionales. El artículo 77 de este ordenamiento constitucional señala que para lograr cumplir con los ODM, los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, en la esfera de su competencia, deberán establecer e implementar políticas públicas con el fin de alcanzar las metas planteadas por el PNUD para el año 2015.¹⁸⁸

2.2. Estructura y contenido de la Constitución Siglo XXI

La Constitución vigente de Chiapas, promulgada el 27 de junio de 2011 está integrada 96 artículos que se distribuyen en 15 títulos y 24 capítulos. El título primero, denominado “Del estado y su territorio”, por medio de dos artículos detalla la forma de gobierno que rige al Estado, además de enumerar todos y cada uno de los 118 municipios que forman parte del mismo.

El título segundo, intitulado “De los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres”, incluye la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que se traduce en cuatro capítulos del texto constitucional. En su primer apartado brinda una introducción general a los derechos humanos, así

¹⁸⁶ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

¹⁸⁷ “Agenda Chiapas- ONU con avances sin precedentes: PNUD” en *El Heraldo de Chiapas*, 8 de junio de 2012.

¹⁸⁸ Roberto Villers Aispuro (coord.), *Reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, Siglo XXI. Cuadernillo de estudio*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría General de Gobierno/Universidad Autónoma de Chiapas, 2011, p. 70.

como la obligación de que en las escuelas se dé una enseñanza sobre el tema. En los tres capítulos restantes, detalla la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de las niñas y los niños y, por último, pero no menos importante, se refiere a los pueblos indígenas, sector poblacional donde el gobierno ha encaminado sus mayores esfuerzos en los recientes años para abatir el rezago que lastima su dignidad humana.¹⁸⁹

“*De los habitantes y la ciudadanía*” es el nombre del título tercero de la Constitución chiapaneca, mismo que engloba los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos del estado, así como las cualidades que deben reunir los individuos que deseen adquirir la ciudadanía chiapaneca y la forma en que se puede llegar a perder dicha cualidad. Por mencionar algunos puntos relevantes, destacan la suspensión del derecho a ser ciudadanos del estado, las obligaciones que como habitante se tienen y las que se le adicionan cuando se es ciudadano, entre otras.

El título cuarto denominado “*De la soberanía, el poder público y las elecciones*”, se divide en dos capítulos. El primero versa sobre el poder público del Estado y establece que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, pero que se ejerce por medio de los poderes públicos, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial. El capítulo segundo describe la forma en la que deben llevarse a cabo los procesos electorales y, en general, se refiere a los ciudadanos chiapanecos, los partidos políticos y las autoridades electorales.

El título quinto denominado “*Del poder Legislativo*”, divide en cinco capítulos la conformación de esta rama del poder público. Así se refiere a la integración del Congreso del Estado, su elección e instalación, las atribuciones que poseen sus integrantes y, en general, el proceso de formación de leyes. Se prevén también a las funciones, derechos y obligaciones de sus integrantes, cómo se dividirán los periodos en los cuales sesionará o, de ser necesario, el método

¹⁸⁹ Cfr. Flores Castillo, Adriana Y., y Jiménez Dorantes, Manuel, *Chiapas. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Senado de la República, 2010, p. 88-90.

para llamar a la instalación de periodos extraordinarios de sesiones, entre otras cuestiones de carácter legislativo.

El título sexto, *“Del poder Ejecutivo”*, se refiere al gobernador del estado y a la organización de la administración pública estatal. Sobre el Ejecutivo señala los requisitos necesarios para acceder al cargo, el tiempo que dura el mandato constitucional, los supuestos en caso de su ausencia temporal o absoluta, además de las facultades y obligaciones propias del cargo como son mantener relaciones políticas con el gobierno federal, fomentar el desarrollo social, ejercer el mando de la fuerza estatal, presentar el Presupuesto de Egresos y el Informe de Gobierno, por mencionar algunas. Además, en cuanto a la administración pública local, establece que el estado se divide en quince regiones socioeconómicas las cuales cuentan con un subsecretario de gobierno, quien se encarga de coordinar las acciones que corresponde realizar a las dependencias de la administración pública estatal con presencia en la región.

“De la Procuraduría General de Justicia del Estado y del Consejo Estatal de Derechos Humanos” es el nombre del título séptimo de esta Constitución. Primero define lo que es el Ministerio Público, situándolo como una institución autónoma que tiene por objeto promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad. Se refiere a su titular, el Procurador General, quien en el cumplimiento de sus deberes se auxilia de un subprocurador, ocho fiscales de distrito, fiscales especializados y especiales, un fiscal electoral y un Consejo de Procuración de Justicia. Además cuenta con fiscalías especializadas en Protección a los Derechos de las Mujeres, Justicia Indígena, Secuestro, Contra la Delincuencia Organizada, entre otras.¹⁹⁰

Después, se refiere al Consejo Estatal de Derechos Humanos, organismo público autónomo, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y entre sus más importantes tareas tiene que asumir la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, impulsar su observancia y promover su estudio y enseñanza en todo el territorial estatal, proponer enmiendas a

¹⁹⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 88.

determinada ley cuando ésta pretenda coartar los derechos humanos y recomendar la reparación del daño a quien sea víctima de la violación de sus derechos, entre otras más.

En el título octavo, intitulado “*Del poder Judicial*” se encuentra lo referente a esa rama del poder público encargada de impartir justicia en Chiapas. Éste se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa y el Tribunal del Trabajo Burocrático. A su vez, este apartado describe el proceso que debe seguirse para el nombramiento de los servidores públicos judiciales, así como sus requisitos de elegibilidad, los mecanismos de control de constitucionalidad y medios para mantener la eficacia de la Constitución, a partir del principio de la supremacía constitucional.

Lo relativo a los municipios se trata en el título noveno, denominado precisamente “*De los municipios*”, considerándolos base de la división territorial y la organización política del Estado. Aquí se define cómo se integran, el método de elección de sus miembros, sus requisitos de elegibilidad y atribuciones.

“*Del Patrimonio y de la Hacienda Pública*” es el nombre del título décimo de la Constitución. Este apartado constitucional se refiere a lo relativo a las arcas públicas estatales y el patrimonio de Chiapas, que se compone por los bienes mostrencos, abandonados o vacantes existentes, así como por los ingresos que el estado perciba, por concepto de aportaciones federales, herencias, donativos o créditos que tenga a su favor.

El título décimo primero, denominado “*De la Erradicación de la Pobreza Extrema*” constituye el punto nodal de la transformación constitucional, pues su contenido se refiere al cumplimiento de los ODM, relativos a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, promoción de la plena igualdad de los géneros, mejoramiento de la salud materna, reducción de la mortalidad infantil y el impulso de la asociación internacional para el desarrollo humano y la interconectividad. De esta forma, este título señala que el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo deben diseñar los programas,

metodología, acciones, actividades y fondeo de recursos para alcanzar dichos objetivos. Asimismo, establece que los poderes públicos y los ayuntamientos priorizaran el gasto social en los rubros de educación, acceso a la salud y mejores ingresos para los habitantes de los municipios, entre otras acciones.

“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” es el nombre del título décimo segundo de la Constitución del Estado y en su contenido establece que será considerado como servidor público toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, paraestatal o municipal, siendo en todo momento responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de su cargo.

El título décimo tercero se denomina *“Prevenciones Generales”*. De manera general, establece, entre otras aspectos, que los empleos o cargos públicos durarán el tiempo establecido por la ley; que todos los servidores públicos al tomar posesión de sus cargos harán protesta formal; que los cargos de gobernador, diputado y miembro del Ayuntamiento sólo serán renunciables por causa justificada; que los poderes públicos del estado residirán en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y que el periódico oficial es el órgano para dar a conocer a los habitantes del estado las disposiciones de observancia general.

El título décimo cuarto, *“De las Reformas a la Constitución”*, como su nombre lo dispone se refiere al proceso de reformas y adiciones que se realicen al texto constitucional.

Finalmente, el último título de esta Constitución, décimo quinto, lleva por nombre *“De la Inviolabilidad de la Constitución”*, dispone que ese documento es la ley fundamental del estado, y que no perderá su fuerza y vigencia, aunque se interrumpa su observancia temporalmente.

Como puede observarse, la nueva Constitución chiapaneca goza de una singularidad que permite el perfecto funcionamiento de un engranaje político y jurídico que guarda como fin último el bienestar de toda la población. Pero sobre todo, sienta un precedente en el sistema constitucional mexicano, en lo que se refiere a las resoluciones adoptadas por Organizaciones Internacionales.

2.3 Evaluación de la adopción de los ODM dentro del texto de la Constitución chiapaneca

Como ya se ha mencionado, los ODM son parte de un ambicioso programa de la ONU que busca erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo a nivel mundial. Sin embargo, pocos son los países que han podido lograr las metas establecidas. En Latinoamérica, por ejemplo, sólo se puede afirmar que sólo Chile, Venezuela, Cuba y Perú han cumplido con la mayoría.¹⁹¹ De ahí la relevancia que tan nobles aspiraciones se hayan incorporado en el texto constitucional chiapaneco y que también se busque hacer lo propio a nivel federal.

En efecto, Chiapas es la primera entidad en México y el mundo en incluir la obligación de cumplir con los ODM dentro de su marco constitucional. Con ello se busca que el Estado, en su conjunto, eleve la calidad y nivel de vida de sus habitantes, particularmente de los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁹² que presentan niveles similares a Angola y Zimbabwe, países del África subsahariana.¹⁹³ De esta forma, los beneficios de su cumplimiento buscan tener un alcance universal para todos los chiapanecos, con particular énfasis en las regiones y grupos más vulnerables, como son mujeres, niños, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad. Así, la entidad se posiciona como un Estado impulsor y capaz de aportar soluciones de fondo a los grandes problemas nacionales desde una perspectiva local.

¹⁹¹ Vid. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005, 335 pp.

¹⁹² De acuerdo con el PNUD, “el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas para que con libertad alcancen una vida larga y saludable, puedan adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tengan la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso”. En este sentido, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que año con año esta Organización hace de los países pertenecientes a la misma, es una herramienta que permite medir los avances de una sociedad en esta materia registrando sus niveles de desarrollo a partir de tres indicadores: salud, educación e ingreso. Vid. Luis F. López-Calva y Roberto Vélez Grajales, “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México” en *Estudios Sobre Desarrollo Humano*, PNUD-México, Núm. 2003-1, p. 8.

¹⁹³ Cfr. Isaí López, “Chiapas, con el más bajo índice de desarrollo humano” en *El Heraldo de Chiapas*, 11 de marzo de 2013.

Llegar al documento final de esta nueva Constitución significó un gran esfuerzo de coordinación y trabajo en equipo entre el Ejecutivo estatal, los integrantes del H. Congreso del Estado y los representantes de 118 municipios que lo integran, quienes se apoyaron en especialistas reconocidos a nivel nacional e internacional. Su mayor logro consiste en alinear las políticas públicas de Chiapas a los ODM, lo cual implicó visualizar los elementos convergentes entre el *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012* y los ODM, a partir de variables e indicadores que permitieran realizar un avance programático y evaluable en cualquiera de los objetivos planteados.¹⁹⁴

Para la medición de todos los objetivos, el gobierno del Estado creó la plataforma técnica de alineación denominada *Línea Basal*, conformada por un conjunto de indicadores que la administración estatal utiliza para evaluar los resultados obtenidos en cada área, la cual fue formulada en el seno del Comité de Información, Estadística y Geográfica del Estado.¹⁹⁵ Con todos estos elementos, el gobierno de Chiapas puede precisar la focalización de políticas públicas, sus programas y proyectos a efecto de incrementar el desarrollo humano, combatir la pobreza y lograr una vida más próspera y digna para todos los habitantes de la entidad. De esta manera, la elevación a rango constitucional de los ODM por parte del Gobierno del Estado Chiapas constituye una invitación y un ejemplo del compromiso con el desarrollo de los chiapanecos y también un llamado al gobierno federal para desarrollar un esquema que permita evaluar el alcance de las políticas públicas instrumentadas en materia económica y social.

Al respecto, cabe señalar que el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, “se propuso incluir, por primera vez, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), indicadores que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, para darles puntual seguimiento y

¹⁹⁴ *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 2007, p. 11.

¹⁹⁵ *Vid. Línea Basal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Dirección de Geografía, Estadística e Información Subsecretaría de Planeación, Presupuesto y Egresos Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas, 2010, 45 pp.

conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento”.¹⁹⁶ Estos indicadores son reconocidos y avalados por instituciones y organismos internacionales, lo cual garantiza la objetividad de las mediciones y resultados alcanzados.

3. Las relaciones exteriores de Chiapas: paradiplomacia y cooperación internacional como oportunidades para el desarrollo

El éxito y el sentido de la adopción de los ODM en Chiapas se deben fundamentalmente a la importante participación que ha tenido el Estado en el escenario internacional, en especial en lo concerniente a temas de desarrollo social y derechos humanos. De esta forma, aunque la conducción de la política exterior del Estado Mexicano corresponde única y exclusivamente al Ejecutivo Federal y su análisis al Senado de la República, los Estados de la República también pueden entablar bases de cooperación con otras naciones u organizaciones internacionales a través de la llamada *paradiplomacia*, pese a que es muy cuestionable su práctica pues contraviene flagrantemente las restricciones absolutas que tienen los Estados de la República en materia de tratados con otros Estados en el plano internacional, de conformidad con la fracción I del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹⁷

Al respecto, debe decirse que con la aparición de nuevos actores internacionales después de la Segunda Guerra Mundial —léase empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y bloques regionales, por mencionar algunos— la diplomacia y las relaciones exteriores de México y el mundo entero comenzaron también a transformarse y con ello, las posibilidades de desarrollo de distintas entidades que tradicionalmente no eran sujetos del derecho internacional.

¹⁹⁶ *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*, México, Gobierno de la República, 2012, p. 159.

¹⁹⁷ Para ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores asesora a las autoridades de los Poderes Ejecutivos de los Estados y los municipios para desarrollar sus propios esquemas de cooperación con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales. *Vid. Marco normativo en México para la firma de acuerdos interinstitucionales por parte de gobiernos locales*, México, SRE, 2011, p. 54.

Así, el concepto de paradiplomacia surge en la década de los años ochenta del siglo pasado. Paulatinamente países como Italia, Canadá y Estados Unidos permitieron —de forma constitucional— la participación activa y descentralizada de los gobiernos locales en el exterior, aunque en el caso de México se trató más bien de una práctica *de hecho* que derivó en *derecho*, al promulgarse la *Ley sobre Celebración de Tratados* de 1992 y con ella se dio el surgimiento de los multicitados acuerdos interinstitucionales.

En este mismo contexto, surgen los primeros intentos por explicar el impacto de pequeñas provincias o entidades subnacionales en la esfera internacional como consecuencia de la incapacidad de los Estados-Nación para representar todos los intereses de una población. Autores como Ivo Djuchaeck y Panayotis Soldatos —considerado este último como el “padre de la paradiplomacia”— comenzaron por demostrar la activa participación de Quebec en un entorno global, al tiempo que definieron las características imprescindibles que deben existir en el ejercicio de esta nueva práctica diplomática.¹⁹⁸

En la construcción de una paradiplomacia regional o transfronteriza, dependiendo del espacio geográfico compartido por determinadas entidades subnacionales, las entidades tienen que poseer un territorio y contar con un sistema democrático donde gocen de autonomía para administrar sus ingresos. De esta forma, los tipos de contacto que pueden existir entre dichas entidades, pueden ser informales (si no poseen una estructura y se trata de negocios, pláticas o foros de interés común) o formales (si tienen una estructura definida donde se establecen ministerios o representaciones en el exterior por medio de convenios de cooperación o hermanamiento). En síntesis, y como propone el maestro Sergio Rodríguez Gelfenstein, la paradiplomacia es el conjunto de todas aquellas acciones internacionales que conforman una política de inserción internacional de los gobiernos locales.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Vid. Soldatos Panayotis, *La nueva generación de localidades internacionales*, IEVI. Montreal, 1989.

¹⁹⁹ Cfr. Sergio Rodríguez Gelfenstein, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa. México, 2006.

En México, la paradiplomacia juega también un papel importante: atisba como objetivos alcances mucho más lejanos a una nueva forma de convivencia, reconocimiento y cooperación mundial. El caso de Chiapas es, por excelencia, altamente representativo en términos de paradiplomacia. La riqueza cultural, natural e histórica de nuestra entidad es un componente fundamental para la atracción de inversiones extranjeras y turismo internacional.

Sin embargo, a pesar de la innumerable serie de beneficios que entraña la activa participación de Chiapas en el escenario internacional —desarrollo económico, erradicación de problemas como pobreza y marginación, preservación ambiental, entre otros— existen algunos obstáculos que impiden su plena vinculación con países y entidades en el exterior.

De hecho, como se comentó, la conducción de la política exterior de México corre a cargo del Presidente de la República y su análisis y aprobación de los instrumentos que éste firma con otras naciones y organismos internacionales, lo realiza el Senado de la República, en virtud de los artículos 76 y 89 constitucionales. Además, el artículo 117 constitucional prohíbe a las entidades que forman la República mexicana celebrar alianzas, tratados o coaliciones con potencias extranjeras, y les impide “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.”

Sin embargo, en un contexto de apertura económica y diversificación comercial y gracias a la promulgación de la Ley sobre la Celebración de Tratados en 1992, se estableció que “los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.

Así, la promulgación de esta ley tuvo gran relevancia en tanto que facultó a las diversas instituciones de los gobiernos y municipios para poder entablar relaciones institucionales con el exterior, pues aunque aún persiste la necesidad

de reformar el marco legal para evitar contradicciones y malas interpretaciones de la ley, lo cierto es que el reconocimiento a las pequeñas entidades subnacionales es hoy día una realidad. Sin dejar de reconocer que las disposiciones de esta ley están fuera de lo permitido por nuestra Ley Fundamental y, por tanto, son inconstitucionales.

CAPÍTULO III

La reforma constitucional en México: lege ferenda en materia de resoluciones internacionales

1. Regulación constitucional de las normas internacionales en México

De los 136 artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde el 1o. de mayo de 1917, sólo doce de sus preceptos hacen referencia a la figura de los tratados internacionales —o también denominados *convenciones internacionales*, que es la definición formalmente reconocida como fuente del Derecho Internacional Público, de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia—.

Se trata de los artículos 1o. (reconocimiento de los Derechos Humanos de las personas que se encuentren en territorio nacional, así como de las garantías para su protección, conforme con la Constitución y los tratados de la materia en los que México sea parte); 15 (prohibición expresa para celebrar tratados de extradición de reos políticos y de personas que hayan tenido la calidad de esclavo en el extranjero, o aquellos que alteren los Derechos Humanos reconocidos por la propia Constitución o los que prevean los tratados internacionales vinculantes para nuestro país); 18 (celebración de convenios de extradición para el traslado de reos mexicanos que estén purgando penas en países extranjeros o de extranjeros que estén sentenciados por delitos del orden federal o del fuero común); 73, fracción XXIX-P (facultad del Congreso para expedir leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme con los tratados de los que México sea parte); 76, fracción I, párrafo segundo

(facultad exclusiva del Senado para aprobar los tratados que el Ejecutivo Federal suscriba con uno o más sujetos reconocidos por el Derecho Internacional); 89, fracción décima, (facultad exclusiva del Ejecutivo para celebrar tratados internacionales); 103, 104 y 105 (facultad de los Tribunales de la Federación para conocer y resolver cualquier controversia derivada de la aplicación de cualquier norma internacional que viole las garantías consagradas por la Constitución, así como para plantear la posible contradicción entre una norma internacional y la Constitución Política, por vía de la acción de inconstitucionalidad); 117 (prohibición expresa a los Estados para celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las naciones extranjeras); 119 (cumplimiento del proceso de extradición con apego a la Constitución y los tratados en la materia ratificados por el Senado) y 133 (relativo a la jerarquía constitucional).

Sin embargo, formalmente el sistema constitucional mexicano sólo reconoce el ámbito de competencia del Derecho Internacional respecto al orden jurídico nacional, en sus artículos 27, párrafos cuarto y quinto y 42, fracciones V y VI, referentes a la propiedad de la nación sobre todos los recursos naturales que se encuentren en el suelo y subsuelo del territorio mexicano, las aguas del mar territorial y su espacio aéreo. Incluso la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (ICC, por sus siglas en inglés) sólo puede ser reconocida por el Ejecutivo, siempre y cuando cuente con la aprobación del Senado de la República, de acuerdo con el párrafo octavo del artículo 21 constitucional.²⁰⁰ De esta forma, el cumplimiento de los compromisos de México frente a la comunidad internacional, cualesquiera que sean sus actores, siempre se halla subordinado a la Ley Fundamental, en virtud los principios de primacía y supremacía, que antes hemos explicado.

En este mismo sentido y a propósito de la jurisdicción internacional en temas como violaciones a los derechos humanos, los crímenes de guerra, el

²⁰⁰ Cfr. Víctor Emilio Corzo Aceves y Ernesto Eduardo Corzo Aceves, en "El Derecho internacional en el sistema jurídico mexicano" en *Revista El Mundo del Abogado*, julio de 2010.

genocidio y la tortura, el mítico ex jefe diplomático de los Estados Unidos, Henry Kissinger, quien ha tenido una influencia determinante en la política internacional desde la década de los años setenta del siglo XX, ha advertido del riesgo que se corre al sustituir la “tiranía de los gobiernos” por la de los jueces internacionales.²⁰¹ Planteamiento que cuestiona el papel que ejercen los impartidores de justicia a nivel mundial, así como el orden jurídico interno de cada Estado y su aplicación *a modo* por parte de sus autoridades.

1.1. El caso de las normas internacionales complementarias

De la identificación de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a las normas internacionales que guardan un carácter vinculante, es decir, obligatorio, para México frente al Derecho Internacional, se establece que en nuestro país la regulación constitucional de las resoluciones de las Organizaciones Internacionales como fuente de derecho nacional es inexistente. De nueva cuenta, se ratifica el hecho que el sistema jurídico interno prevalece sobre el internacional, en virtud de que no hay una fuerza o valor jurídico lo suficientemente eficaz para hacer que nuestras autoridades cumplan con los acuerdos que se ha adoptado en el seno de las asambleas mundiales.

Ciertamente las resoluciones de las Organizaciones Internacionales derivan de los tratados constitutivos que dieron origen a éstas y, por tanto, los Estados parte reconocen a través de un acto de soberana aceptación las decisiones que se adopten en su seno como obligatorias, como sería el caso de la ONU, en cuya Carta constitutiva se prevén los órganos de carácter deliberativo que pueden adoptar recomendaciones, resoluciones o medidas que resulten obligatorias para nuestro país en el plano internacional; o el Tratado de Maastricht que constituye, *stricto sensu*, el fundamento jurídico de la UE y, desde

²⁰¹ Vid. Henry Kissinger, “Las trampas de la jurisdicción universal”, en *Foreign Affairs en español*, vol. 1, núm. 3, otoño-invierno, 2001.

luego, del Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Consejo Europeo y en general todas sus instituciones regionales, cuyas decisiones —independientemente del nombre que acojan— pueden tener efectos vinculantes para los Estados miembros de la Unión.²⁰²

De hecho, algunos sistemas constitucionales, como el francés, en teoría consideran a las resoluciones de las Organizaciones Internacionales como *actos legislativos internacionales*, mismos que al estar apegados al tratado constitutivo de la propia Organización que los adoptó, obligan a su cumplimiento, independientemente de que no sean considerados formalmente tratados internacionales y sin que se prevea, incluso, un sistema de incorporación a su derecho interno o positivización, como podría ser su ratificación o aprobación por parte del Parlamento, o desde el momento de su publicación el Diario Oficial de la República Francesa.²⁰³

En ese orden de ideas, resulta lógico que este tipo de normas internacionales sí creen obligaciones e impliquen *a fortiori* la responsabilidad de los Estados parte en su cumplimiento frente a la comunidad mundial; sin embargo, también es claro que en ningún ordenamiento —interno ni externo— se prevé alguna técnica o proceso de incorporación de estas normas a los derechos nacionales. Se entiende, entonces, que ello depende del sistema de recepción establecido en la Constitución de cada Estado y que su obligación de cumplirse, se sujeta a sus propios ordenamientos internos. Al respecto, el doctor Ángel José Rodrigo Hernández, sostiene que

²⁰² Cfr. Neil MacCormick, “The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now” en *European Law Journal*, volume 1, Issue 3, November 1995, pp. 259–266. En este artículo el filósofo escocés quien era miembro del Parlamento Europeo hasta el día de su fallecimiento, cuestionaba el tema de la soberanía en la legislación de la UE. Desde su perspectiva “la supremacía del derecho comunitario no debía considerarse como la imposición de una estricta jerarquía dentro de un sistema jurídico monista”, dado que la soberanía de los Estados parte no se ha trasladado por completo a los órganos e instituciones supranacionales europeos.

²⁰³ Vid. Artículos 52-55 de la *Constitución Política de la República Francesa*, en vigor desde el 4 de octubre de 1958.

“La recepción de las resoluciones de las Organizaciones internacionales en los derechos internos es, en sentido estricto, el procedimiento de introducción de dichas resoluciones en los mencionados derechos internos y de adaptación técnica de éstos al contenido de las normas internacionales contenidas en aquéllas. Es decir, la recepción es el procedimiento jurídico a través del cual las resoluciones señaladas, como otras normas de Derecho internacional, se incorporan a los ordenamientos jurídicos internos”.²⁰⁴

Sin embargo, es un hecho que en la gran mayoría Estados constitucionales contemporáneos, las resoluciones de las Organizaciones Internacionales no tienen un reconocimiento expreso como una fuente de su derecho interno y, por tanto, tampoco prevén su incorporación al sistema jurídico nacional. Ello explica por qué la cuestión no ha sido lo suficientemente estudiada desde la perspectiva de la doctrina jurídica, ni tampoco ha sido tema de la jurisprudencia constitucional nacional.²⁰⁵

Ante este problema eminentemente de interpretación jurídica, pero que puede derivar en conflictos políticos, económicos e incluso militares, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿es necesario prever un procedimiento específico de recepción de las resoluciones internacionales en el sistema jurídico mexicano, que comprenda su incorporación y aplicación en el orden jerárquico nacional? La sola pregunta obliga a repensar el sistema de fuentes jurídicas internacionales y su proceso de positivización en México.

Como ya se ha explicado *ex ante*, los acuerdos interinstitucionales no son sujetos al mismo proceso de positivización que los tratados internacionales; sin embargo, es un hecho que conforme el sistema constitucional mexicano y la legislación nacional vigente, para que un instrumento internacional sea obligatorio para México e implique, desde luego, la responsabilidad de su

²⁰⁴ Ángel José Rodrigo Hernández, *op. cit.*, p. 141.

²⁰⁵ Sin embargo, no dejamos de reconocer los precedentes que existen en esta cuestión en la Unión Europea, en virtud del desarrollo del derecho comunitario en esta región. *Vid.* José A. Girón Larrucea, *La Unión Europea, la Comunidad Europea y el derecho comunitario*, España, Universidad de Sevilla, 2002, p. 339-350.

cumplimiento ante el Derecho Internacional, tiene que ser celebrado por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Senadores, de conformidad con los artículos 76 y 89 constitucionales. Además, de lo anterior, el artículo cuarto, párrafo segundo, de la *Ley sobre la Celebración de Tratados* señala que “los tratados, *para ser obligatorios* en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación”.²⁰⁶

Con base en la teoría de los actos cuasi-legislativos internacionales y conforme a los tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales de las que México es parte, la recepción de sus resoluciones podría ser automática en nuestro sistema jurídico si estas normas fueran publicadas en el DOF. Con ello su cumplimiento tendría mayor vigor jurídico a nivel interno con independencia de los mecanismos internacionales que obligan su observancia; sin embargo, esto no sucede así. Señalábamos, páginas atrás, casos concretos como la *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados* de 1974, que jamás fue aprobada por el Senado de la República, ni publicada en el DOF. O bien, la resolución 55 (II) de la AGNU, mejor conocida como “Declaración del Milenio”, que contiene los ocho ODM que México se ha comprometido a cumplir antes del año 2015 y cuyo texto no figura en ninguno de los ejemplares del DOF.

Es por ello que, desde nuestra perspectiva, la reforma constitucional constituye la mejor vía para dar mayor valor jurídico a las resoluciones de Organismos Internacionales de los que México sea parte. En el ámbito local, como se explicó en el capítulo II de este trabajo, existe un precedente importante al respecto: la Constitución de Chiapas, en cuyo cuerpo se incorporó en el año 2011 la figura de los ODM, hecho que obligan a las autoridades de esta entidad a encaminar todos sus esfuerzos a su cumplimiento. De esta forma, el compromiso que ha adquirido el Estado Mexicano frente a la comunidad internacional a través de la resolución 55 (II) de la ONU, se ha fortalecido particularmente en esta entidad.

²⁰⁶ Artículo 4o. de la *Ley sobre la Celebración de Tratados*.

Sin embargo, éste sólo es un reflejo muy particular de las alternativas que tiene el sistema constitucional mexicano para positivizar las normas complementarias del Derecho Internacional Público. La Constitución de Chiapas se enfoca directamente a los ODM y al cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que formalmente también es una resolución de la AGNU: 217 A (III), del 10 diciembre de 1948. No obstante, son muchas más las resoluciones de Organizaciones Internacionales que pueden tener un impacto directo en el sistema jurídico nacional. De ahí la importancia de hallar una propuesta mucho más amplia para su incorporación en el derecho interno.

Al respecto, resulta interesante destacar dos Estados en el mundo que además de reconocer a los tratados internacionales dentro de sus derechos internos, avalan la importancia de las decisiones que se adopten en las Organizaciones Internacionales de las que son parte. Es el caso del Reino de los Países Bajos y la República de Portugal.

El artículo 93 de la *Constitución del Reino de los Países Bajos*, sostiene que “las disposiciones de los tratados y de las resoluciones de las instituciones internacionales pueden ser vinculantes para todas las personas en virtud de sus contenidos y serán obligatorias después de que hayan sido publicadas”.²⁰⁷ En tanto que la *Constitución de la República de Portugal*, señala que en su artículo 164, inciso j, que “compete a la Asamblea de la República [...] aprobar los tratados que versen sobre materias de su exclusiva competencia legislativa, los tratados de participación de Portugal en organizaciones internacionales, los tratados de amistad, de paz, de defensa y de rectificación de fronteras y cualesquiera otros que el Gobierno acuerde someterle”.²⁰⁸

Con base en estos planteamientos, en las posteriores páginas se aborda el tema de la reforma constitucional como una propuesta para dar validez jurídica en el orden nacional a las resoluciones que se adopten en los Organismos

²⁰⁷ Artículo 93 de la *Constitución del Reino de los Países Bajos*.

²⁰⁸ Artículo 164 de la *Constitución de la República de Portugal*.

Internacionales en los que México participa. Para ello, se realiza una revisión histórica de los antecedentes más importantes del Constituyente Permanente en nuestro país, se estudian las particularidades y requisitos formales que se requieren tanto a nivel federal como local para su realización, así como el análisis de algunos de los procesos de reforma constitucional que se siguen en distintos países del mundo. Finalmente, se presenta una propuesta propia que podría cumplir con el objetivo antes planteado.

2 .El procedimiento de reforma constitucional en México

Como explica el doctor Jorge Carpizo, “la realidad es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y las aspiraciones de un pueblo. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad”.²⁰⁹ A la luz de esa reflexión, queda claro que los planteamientos para realizar una reforma constitucional en materia de normas complementarias del Derecho Internacional deben tomar en cuenta todos los elementos que le permitan ser integral en cuanto a su contenido y, a su vez, le den la flexibilidad suficiente para adaptarse al nuevo contexto que se vive en el plano internacional.

En este sentido, antes debe entenderse que el proceso de reforma constitucional en México es ambivalente. Por una parte se ubica el *poder revisor de la Constitución* —derivado de los poderes constituidos— que se prevé en el artículo 135 constitucional, nos referimos al llamado *Constituyente Permanente*. Por otro, se encuentra la instalación de un *Congreso Constituyente*, con poder de mando originario²¹⁰ que fija los principios y definiciones fundamentales de la

²⁰⁹ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 309.

²¹⁰ Dentro de la doctrina jurídica el poder originario o fundacional surge de la Revolución y se caracteriza por su libertad total, ilimitada y autónoma. Por ello se le denomina también *Congreso Constituyente Revolucionario*. Vid. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 73-81.

nación con la creación de un nuevo texto constitucional.²¹¹ Al respecto, la doctora María del Pilar Hernández comenta:

“El poder del Constituyente Permanente se encuentra en un grado jerárquico intermedio entre el Constituyente originario y los poderes constituidos. Es el poder constituyente originario el que se enfrenta al acto creador de órganos y competencias y son los poderes constituidos a los que les corresponde concretar no sólo los actos de gobierno sino, además, aquella parte de la voluntad popular que legitima al propio Estado en su devenir histórico.”²¹²

De forma tal, el Constituyente Permanente es el poder revisor derivado de la propia Constitución y, por tanto, único ente político-jurídico capaz de adicionar, derogar y abrogar su contenido. Por lo que su actuación está subordinada y condicionada siempre al orden constitucional vigente y sobrevive en el tiempo frente al Constituyente originario —que creó las bases de ese mismo orden— por la razón de ser producto de los poderes legítimamente constituidos.

En cuanto al grado de reformabilidad constitucional que implica necesariamente también el grado de transformación de un Estado, algunos especialistas como el doctor Miguel Carbonell ubican dos procesos de cambio: el *superagravado* y el *formalmente agravado*. La denominación del primero deriva de la naturaleza del cambio estatal que produce, puesto que puede modificar total o parcialmente la estructura territorial; el segundo, es el que se realiza para variar el texto constitucional en cualquiera de sus artículos, capítulos o títulos, siendo el más recurrente.²¹³

²¹¹ Para estudiar más a fondo acerca de los procesos de reforma política en América Latina y temas afines. Vid. José María de la Serna de la Garza, *La reforma del estado en América latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.

²¹² María del Pilar Hernández, “Reforma Constitucional y Poder Constituyente” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre, 1996.

²¹³ Cfr. Miguel Carbonell, “Comentario al artículo 135 constitucional” en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. XX, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, p. 913.

Stricto sensu, el proceso *superagravado* de reforma constitucional tiene su fundamento en el artículo 73 constitucional, fracción III, donde se establece la facultad del Congreso para *admitir nuevos Estados a la Unión Federal*, siempre y cuando se cumplan los siete requisitos previstos por tal precepto, a saber:

1°. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2°. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3°. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5°. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7°. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.²¹⁴

²¹⁴ Vid. Artículo 73, fracción III, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Con ello, no sólo se reforma la estructura original del texto constitucional, sino también los límites territoriales del Estado y/o de sus partes integrantes, de ahí la definición de *superagravado*.

Por su parte, el proceso *formalmente agravado* y que implica cualquier tipo de cambio de la *Ley Fundamental* se prevé en el artículo 135 constitucional, que a la letra establece:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”²¹⁵

Aunque ni la jurisprudencia ni la doctrina ofrecen una definición certera de los términos “adicionar” y “reformar” empleados en el artículo 135 constitucional, lo cierto es que la Constitución sí contempla su propia transformación, a través de un procedimiento legislativo especial o distinto al ordinario, previsto en el artículo 72 de la Constitución Política.

En términos generales, la reforma constitucional incluye los siguientes pasos: 1. presentación de la iniciativa de adición o reforma constitucional en cualquiera de las Cámaras federales; 2. dicha iniciativa se turna a comisiones para su estudio y posterior dictamen; 3. se presenta al Pleno de la Cámara de origen el dictamen aprobado en comisiones, para que hagan lo propio las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente; posteriormente pasa a la Cámara revisora, siguiendo el mismo trámite; 4. la Cámara revisora, de no tener observaciones a la minuta que contiene la adición

²¹⁵ Vid. Artículo 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

o reforma constitucional, lo aprobará por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes y ésta pasará a las Legislaturas locales. De no darse el supuesto expresado en los puntos 3 y 4, se tomará en cuenta, sólo en lo conducente, lo señalado en los incisos d) y e) del artículo 72 constitucional; 5. posteriormente la mayoría de las Legislaturas estatales deberá analizar, discutir y en su caso aprobar el decreto que les fue turnado; 6. el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas; 7. el decreto que contiene las adiciones o reformas constitucionales pasa al Ejecutivo federal para su publicación, donde se señalará cuándo entrará en vigor.

Para el pleno desarrollo del procedimiento antes descrito, la Constitución establece dos requisitos fundamentales: el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, y la aprobación de la mayoría de las Legislaturas estatales. Sin embargo, su redacción también tiene importantes lagunas que es necesario colmar.

Así, por ejemplo, el artículo en cuestión no establece qué sujetos se encuentran facultados para presentar algún proyecto de reforma constitucional, lo cual da lugar a una interpretación en la que de acuerdo con el artículo 71 de la propia Constitución Política, sean el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso, las Legislaturas de los Estados e incluso los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, los entes facultados para modificar cualquier tipo de disposición constitucional.²¹⁶

Otra de las importantes ausencias presentes en el artículo 135 de la Constitución es, precisamente, la tramitación especial de las iniciativas de reforma constitucional. El artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley presentado en una Cámara debe ser discutido por la colegisladora y,

²¹⁶ La reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, conocida también como “Reforma Política”, incorporó las figuras de la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la iniciativa preferente del Ejecutivo federal.

posteriormente —en caso de ser aprobado— ser remitido al Ejecutivo, quien de no tener observación alguna, lo publicará de forma inmediata en el DOF. Este procedimiento, de acuerdo con el inciso F del citado precepto constitucional, es igualmente aplicable para las propuestas de reforma constitucional —en las que, por cierto, el Ejecutivo no tiene facultad de veto aunque no lo establezca el artículo 135 de la Constitución—²¹⁷ salvo que antes de publicarse en el DOF deben contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados, pero no se habla nada con respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,²¹⁸ y mucho menos del rechazo de la reforma por parte de los Congresos estatales.

Otro elemento igualmente controversial, es la relativa facilidad con la que se puede llevar a cabo una reforma constitucional si se considera la figura del *quórum reglamentario*. Si bien es cierto que para la realización de una reforma a una ley federal sólo es necesario que la mayoría simple de los miembros presentes de ambas Cámaras federales así lo aprueben y que el Ejecutivo cumpla con la parte que le corresponde en el proceso legislativo mandando publicar las reformas en el DOF; y que para reformar la Constitución Política es necesario, en ambas Cámaras, el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión que se discuta la propuesta de reforma constitucional, y desde luego la aprobación de ésta por parte de la mayoría de las Legislaturas estatales, ello no es garantía de una auténtica voluntad popular.

Lo anterior tiene una explicación esquemática muy clara: mientras que es necesario que para que una reforma a una ley ordinaria federal se lleve a cabo se necesita al menos el voto de 126 diputados y 33 senadores —considerando que el quórum mínimo para ambas Cámaras es de 50 por ciento más uno de sus

²¹⁷ La única restricción explícita que nuestra Constitución Política prevé para el poder Ejecutivo en cuanto a las reformas constitucionales, es la que se señala en su artículo 71: “No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución”. En el entendido que este derecho le asiste única y exclusivamente al Presidente de la República. *Vid.* Artículo 71 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

²¹⁸ En el proceso del Constituyente Permanente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sitúa en un plano inferior al de los Congresos de los Estados, en virtud de que no participa en el proceso de aprobación de las reformas constitucionales. *Cfr.* Adalberto Saldaña, *Ensayos para una Teoría Política de la Constitución*, México, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, 1996, p. 179.

integrantes, es decir, 251 diputados y 65 senadores, respectivamente—; para realizar una reforma constitucional se requiere cuando menos el voto de 44 senadores y 167 diputados, y que no haya abstenciones, lo anterior en el supuesto de que en la sesión correspondiente se cumple el requisito necesario para poder iniciarla (quórum reglamentario), esta situación en *stricto sensu* no implica una mayor rigidez de la reforma constitucional, pues un grupo de legisladores relativamente reducido puede llevar a cabo cambios al texto fundamental, sin el consentimiento de la mayoría de sus pares.²¹⁹

Finalmente cuando en el artículo 135 constitucional se establece la necesidad de que el proyecto sea aprobado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, esto significa que alcanzado el cómputo de 17 votos aprobatorios, se entiende por aprobada la reforma constitucional, sin tomar en cuenta el pronunciamiento a favor o en contra de tal cambio. En suma, todas estas cuestiones forman parte de los trabajos pendientes que el Congreso Mexicano debe atender para dar mayor certeza a la reforma constitucional, sobre todo por las implicaciones que conlleva un cambio a nuestra Ley Fundamental.

2.1. Antecedentes del poder revisor de la Constitución

Desde que México inició su vida constitucional en 1814, la figura de la reforma constitucional ha estado presente en todas nuestras Leyes Fundamentales. Algunos estudiosos en esta materia identifican una cantidad exhaustiva de antecedentes en los textos constitucionales de la Nación. A pesar de que existen al menos veinte de ellos que han modificado y alterado la figura de reforma constitucional,²²⁰ sólo algunos han presentado una incidencia directa sobre la interpretación y la ejecución *per se* del procedimiento reformador.

El primer antecedente que puede encontrarse en los documentos históricos sobre el derecho mexicano es, incluso, anterior a la Constitución de

²¹⁹ Cfr. José Luis Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 120.

²²⁰ Cfr. Miguel Carbonell, *op. cit.*, pp. 932-945.

Apatzingán. Se trata del Punto 18 de los llamados *Elementos Constitucionales*, elaborados por Ignacio López Rayón en 1812, precisamente como preparación para el Congreso de Anáhuac que se instaló en Chilpancingo en 1813, cuyo contenido estipulaba:

“El establecimiento y derogación de las Leyes, y cualquiera negocio que interese a la nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el protector nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos.”²²¹

Un segundo antecedente se encuentra contenido en los artículos 375 al 384 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812. El contenido de dichos artículos en materia de reforma constitucional giraba en torno a los lapsos posteriores a la promulgación de determinadas leyes que debían esperarse para poder iniciar el proceso de reforma y facultaba a los órganos para llevarla a cabo, al tiempo que los comprometía a publicar las resoluciones finales adoptadas en las Cortes.

El tercer antecedente histórico se encuentra presente en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán en 1814, que en sus artículos 237 y 238 señalaba que en tanto los legisladores no fueran elegidos —recordemos que se trató de la Constitución que elaboró el movimiento insurgente— “se observara inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en qué consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe”.²²²

Para 1824, se reconocía ya dentro del *Acta Constitutiva de la Federación* que la modificación o adición de la misma sólo podía estar contenida dentro de la

²²¹ Máximo Gámiz Parral, et al., *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 136.

²²² *El Congreso de Anáhuac. Documentos Conmemorativos*, México, Comisión Especial de Conmemoración del Bicentenario del Congreso de Anáhuac y de los Sentimientos de la Nación de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013, p. 62.

Constitución General. Durante el mismo año, pero dentro de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos —en sus artículos 166 al 171—, se hacía ya un importante reconocimiento de la participación de las Legislaturas de los Estados en el procedimiento reformador.

La pauta marcada por esta Constitución en materia de reforma constitucional ha sido una de las más importantes si de la trayectoria de la reforma en México, pues establecía una limitante a la reforma constitucional en tanto que “señalaba un lapso de cinco años [...] para tomar en cuenta cualquier observación que pudiera hacerse legalmente sobre los textos constitucionales, pues llegó a considerarse que no en menos de un lustro podría juzgarse debidamente el funcionamiento y eficacia práctica del cuerpo constitucional”.²²³ Es oportuno señalar que, después de esta Constitución, no volvieron a establecerse candados ni limitantes a la reformabilidad.

Posterior a 1824 y con el paso de los años, el proceso para reformar la Constitución se fue transformando paulatinamente. En el artículo 202 de las Bases Orgánicas de 1843, se estableció que “en cualquier tiempo podrán hacerse alternaciones o reformas a estas Bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras”.²²⁴

La importancia de este antecedente constitucional radica en que, a pesar de que en el Acta Constitutiva de 1824 se realizara un importante reconocimiento de uno de los elementos esenciales del actual Constituyente Permanente —el involucramiento de las Legislaturas de los Estados en el procedimiento reformador—, en 1843 se prescindió de la participación de las Legislaturas estatales en dicho proceso.

La situación anterior dio paso a un antecedente más, cuando en 1847, se estableció el artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas que “en cualquier

²²³ Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 170.

²²⁴ Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 938.

tiempo podrán reformarse los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y de la presente Acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas Cámaras o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los Poderes del estado necesitarán además la aprobación de la mayoría de las Legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la dilación establecida en el artículo anterior”.²²⁵

Para 1857, en la Constitución del mismo año, se estipuló en su artículo 127 que:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.²²⁶

Finalmente, la Constitución de 1917 funge como un antecedente más en materia de reforma constitucional a pesar de que presenta modificaciones ligeras y casi imperceptibles en su interior. De hecho, el artículo 135 de nuestra Constitución actual es esencialmente el mismo que el de 1857. La única modificación que ha sufrido data de 1966 cuando, con el fin de agilizar el proceso legislativo, se agregó una frase para equiparar a la Comisión Permanente —organismo encargado de las tareas del Congreso cuando éste se encuentra en receso— con el Congreso de la Unión en tanto que podía realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas al tiempo que emitía la declaración una vez aprobada la reforma o adición.

²²⁵ Vid. *Acta Constitutiva y de Reformas*, en Miguel Carbonell, *et. al., op. cit.*, p. 939.

²²⁶ Máximo N. Gámiz Parral, *op. cit.*, p. 137.

3. Límites de la reformabilidad constitucional

Al igual que todo procedimiento jurídico, el análisis, estudio y puesta en práctica de la reforma constitucional se encontrarían inacabados si no existiera un mecanismo de control que lo regulara legalmente. De esta manera, la reforma sería únicamente funcional dentro de la doctrina, sin ser efectivos su aplicación ni su procedimiento.

Respecto de los límites de la reformabilidad constitucional, cabe señalar que formalmente no existe ninguno explícito o taxativo, aunque evidentemente uno de los preceptos cuyo texto se ha respetado íntegramente desde 1857 es el artículo 136, relativo a la inviolabilidad de la Constitución. Y aunque en la Constitución Federal de 1824 sí existieron las *normas pétreas*, es decir, aquellas que estipulaban la prohibición de modificar diversas disposiciones, tal y como lo señaló el artículo 171 de esta Constitución, en el curso del devenir constitucional mexicano no se conservó ningún tipo de cláusula de este tipo, ni mucho menos se prevé en el texto vigente.

En cuanto a los controles o limitantes de la reforma constitucional, el maestro español Pedro de Vega sostiene que éstos deben ser entendidos a partir de tres funciones que desempeña: fungen como instrumento legal garante de la vigencia y eficacia de la reforma constitucional; como sistema legal garante de las normas que establecen pautas para su procedimiento y, finalmente, como un medio para asegurar los límites del poder reformador.²²⁷ Al respecto, el jurista mexicano Ulises Schmill señala que “las reformas a la Constitución nunca pueden cuestionarse por los contenidos que llegaren a incorporar, pero sí por los vicios formales que tuvieran, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos”.²²⁸

²²⁷ Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 297.

²²⁸ *Vid.* Ulises Schmill, “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”, en *Tribunales constitucionales y la defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994.

Siguiendo el análisis de Schmill, es preciso destacar que aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de declarar inconstitucionales las disposiciones y normas expedidas por el Poder Legislativo, se encuentra incapacitada para actuar del mismo modo respecto de las reformas constitucionales, pues la única injerencia que ésta puede tener es declarar nula una reforma constitucional solamente en caso de que se haya presentado un vicio procedimental, es decir, cuando no se haya llevado a cabo cabalmente el procedimiento establecido por la propia Constitución, de lo cual existe un precedente judicial en el Estado de Baja California, donde la Corte resolvió procedente la impugnación de una serie de reformas constitucionales locales, en ejercicio de las atribuciones que le son conferidas en el artículo 105 constitucional.²²⁹

A pesar de todo lo anterior, lo cierto es que el tema de los límites a la reforma constitucional se ha planteado estrictamente en el orden doctrinario, debido a que, —como ya se ha mencionado anteriormente— la Constitución mexicana no contempla ningún límite expreso a la reforma constitucional. Así, al no existir cláusulas de reformabilidad, la Ley Suprema carece de artículos protegidos, pues absolutamente todos, incluso el mismo 135, son susceptibles de ser reformados.

Respecto de lo anterior, el último recurso que se tiene como limitante directo al poder reformador, es el principio de inviolabilidad constitucional, establecido en el artículo 136 de nuestra Ley Fundamental. A pesar de que el contenido de dicho artículo hace alusión a cualquier rebelión o posible riesgo de intervención extranjera amenazando nuestro sistema jurídico en la actualidad, sí es clara la importancia del artículo 136 para limitar la reforma constitucional y preservar así la esencia de la normatividad mexicana contra toda adversidad.

Al respecto es preciso comentar que en México existen tres corrientes principales que discuten el problema relativo a la limitación del poder

²²⁹ Sentencia dictada por la SCJN en Pleno, respecto a la Controversia Constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, en el *DOF*, 1 de junio de 2009.

reformador del Constituyente Permanente. La primera de ellas denominada *absoluta* sostiene que, siempre que las reformas se lleven a cabo por la vía jurídica establecida, la Constitución puede ser reformada —aún en su totalidad— cuando el fin último sea evitar el rompimiento del sistema jurídico. Una segunda corriente, llamada *limitacionista*, propone la existencia de determinados principios inmutables dentro de la Constitución, contenidos en algunos artículos específicos, que deberían ser protegidos de toda reforma, pues supone que su modificación atentaría contra los derechos del pueblo y alteraría la propia naturaleza de la Constitución. Por último, existe una postura intermedia, cuyo principal exponente en México es el constitucionalista Felipe Tena Ramírez. Esta hibridación, a diferencia de las dos anteriores, presume que aun cuando la Constitución no puede ser derogada ni sustituida en su totalidad, por vía de la reforma, nada escapa a las facultades del Constituyente Permanente. Aunque admite también la existencia de ciertos principios fundamentales en la Constitución y promueve una mayor rigidez en la modificación de los mismos.²³⁰

Pese a las distintas opiniones, la realidad actual del marco jurídico continúa situando al artículo 136 como el único límite expreso para las reformas pero, en palabras del doctor Emilio Rabasa, manteniendo siempre la existencia y preservación de la integridad del texto constitucional.²³¹

3.1. La reforma en el orden subnacional

Al igual que sucede con la Constitución Política Federal, los textos constitucionales locales únicamente pueden ser revisados y reformados de manera integral aunque jamás sustituidos en su totalidad, como sucedió en Chiapas con la incorporación de los ODM o como se está llevando actualmente en el Estado de Durango. Por esa razón, cuando se habla de la creación de una

²³⁰ Cfr. Carla Huerta Ochoa, *Teoría del derecho: cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

²³¹ Cfr. *Ídem*.

“nueva Constitución” de lo que realmente se trata es de un amplio y profundo proceso de transformación de los contenidos y estructura de la Ley Fundamental que, propiamente, fue expedida por un Congreso Constituyente originario.

Después de todo, como comenta el doctor Elisur Arteaga Nava, “una Constitución totalmente nueva sólo puede darse cuando se elimina la norma que permita sólo reformas y se sustituya por otra que autorice la expedición de una nueva. De no hacerse así se tratará siempre y formalmente del documento original, a pesar de cambios totales que se le hubieren hecho”.²³²

En efecto, la modificación de la Constitución es producto de la función legislativa ordinaria, aunque con requisitos específicos como una votación especial y la intervención de otros órganos. A este proceso, que es previsto por la misma Ley Fundamental, es lo que la doctrina constitucional mexicana ha denominado como *Constituyente Permanente*, que no es otra cosa más que el poder revisor de la Constitución, cuya facultad y finalidad es reformar total o parcialmente el texto constitucional.

Como hemos explicado, a nivel federal para reformar la Constitución es necesario que el Congreso de la Unión —entiéndase ambas cámaras federales— aprueben las reformas y/ o adiciones por las dos terceras partes de los legisladores presentes en el pleno, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los estados, conforme lo previsto por el artículo 135 constitucional.

En este proceso de reformas, que coloca a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos como una *rígida* según la clasificación de James Brice, participan las Legislaturas locales teniendo una doble intervención: una *potestativa*, puesto que en virtud del artículo 71, fracción III, tienen la facultad de presentar una iniciativa tendiente a la modificación de la Constitución; y una

²³² Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Reformas a las Constituciones estatales. Marco teórico doctrinal y estudio de derecho comparado de las 31 constituciones a nivel estatal*, México, Cámara de Diputados, 2005, p. 5.

obligatoria, que se reduce en el simple hecho de aprobar o no aprobar el proyecto de modificación que le envía el Congreso de la Unión.²³³

Asimismo, a nivel local todas las Constituciones prevén la existencia de un poder revisor o reformador de sus contenidos, esto es lo que se denomina como *Constituyente Permanente Local*, que al igual que a nivel federal se trata de una función legislativa ordinaria con carácter *constituyente* porque requiere de una mayoría de votos especial para aprobar los cambios a la Constitución y en la que intervienen, por lo regular, los Ayuntamientos. Sin perder de vista que en todos los casos los poderes federales están impedidos para participar en los procesos de reforma constitucional local.

Ahora bien, los procedimientos para reformar las Constituciones de las entidades de la República coinciden en lo fundamental aunque existen ciertas variantes. Por ejemplo, en la gran mayoría de los Estados se les confiere la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional a los diputados y al gobernador de la entidad, pero existen algunos otros como Baja California Sur y Coahuila en los que se requiere que la iniciativa sea suscrita por al menos tres diputados o una fracción parlamentaria. O bien, algunos otros Estados como el de México, Veracruz e Hidalgo, por mencionar tres casos, además otorgan este derecho a los ciudadanos, al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos en los ramos de su competencia, o inclusive a los diputados federales y senadores del Estado que se encuentren en funciones.

Casi siempre los Ayuntamientos participan directamente en el proceso de la reforma a la Constitución estatal, aunque existen ciertos casos en los que no es así, como sucede en Tamaulipas y Baja California Sur. Ahora bien, en dieciocho Estados de la República las reformas constitucionales son aprobadas por la mayoría simple de los Ayuntamientos; en tanto que en Nayarit, Querétaro y Zacatecas se requiere de la aprobación de dos tercios del número total de Ayuntamientos y en San Luis Potosí se logra con tres cuartos de los mismos. Por su parte, en Coahuila se requiere mayoría absoluta y en Chihuahua se pide la

²³³ Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *et. al., op. cit.*, p. 133.

aprobación de 20 ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado. Un caso singular es Tlaxcala, donde además de requerir la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, estos a su vez resuelven consultando al Cabildo, cuyos miembros aprueban las reformas por el voto de las dos terceras partes.²³⁴

Respecto a los tipos de votaciones al interior de las Legislaturas para la aprobación de las reformas constitucionales, en las Constituciones de Aguascalientes, Campeche, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, México, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, por citar algunos ejemplos, se establece que deberán aprobarse por las dos terceras partes de los diputados presentes; mientras que en Guanajuato se requiere que las reformas sean aprobadas por el voto de cuando menos el setenta por ciento de los miembros del Congreso; y en Jalisco y Morelos, por ejemplo, se necesita el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura.

4. La reforma constitucional: estudio comparado

La cultura resulta, invariablemente, un determinante para la vida social, política y jurídica de cualquier pueblo independientemente su ubicación geográfica en el mundo. De hecho, el cambio de un sistema jurídico, en su conjunto, obedece a la evolución cultural de las naciones y su base yace en la Constitución Política, documento que constituye el crisol de sus legítimas aspiraciones y estructura fundamental de su organización política y social.

En este sentido, el presente apartado presenta un estudio de *derecho comparado*²³⁵ entre el procedimiento de reforma constitucional presente en

²³⁴ Máximo N. Gámiz Parral y J. Enrique Rivera Rodríguez (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del estado*, México, IJ/UNAM, 2005, p. 19.

²³⁵ El método comparativo en la ciencia jurídica parte del principio que cada ordenamiento es diferente y que sólo a través de la distinción de sus diferencias y particularidades se puede perfeccionar un sistema jurídico en particular. *Vid.* Paolo Biscaretti di Ruffía, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1998.

distintos países de América, Europa y Asia, respecto del que estipula el artículo 135 de la Constitución mexicana.

A manera de advertencia, debe saberse que la selección de sistemas constitucionales así como sus procesos de reforma que a continuación se explican, no responde a un ningún tipo de criterio cualitativo o de valoración jurídica, sólo representa un esfuerzo por mostrar la interminable gama de diferencias y similitudes perceptibles en los Estados contemporáneos y sus estructuras constitucionales. Al final, “la comparación del propio sistema con otro permite examinar los principios del sistema legal nacional y, en consecuencia, entenderlo mejor. Muchas de las disposiciones legales de un país tienen su fuente en las de otros países, o bien, han inspirado la legislación de otras naciones”.²³⁶

Es el caso de los países de América Latina, en los que a pesar de la cercanía geográfica y la historia común que los une, sus sistemas constitucionales guardan entre sí notas distintivas en cuanto al sistema presidencial, pero son diferentes en muchas más materias. En lo que se refiere al proceso de la reforma de sus Constituciones, que resultan —de alguna u otra manera— similares al adoptado en México desde 1857, pueden ubicarse dos: el de Argentina y el de Estados Unidos, aunque cada uno tiene características que los distinguen y los hacen singulares.

Así, por ejemplo, el artículo 30 de la *Constitución de la Nación Argentina*, señala en su artículo 30 que:

“La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.”²³⁷

²³⁶ Consuelo Sirvent Gutiérrez, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, México, Porrúa, 2009, p. 3.

²³⁷ Vid. Artículo 30 de la *Constitución de la Nación Argentina*, texto vigente desde 1853, cuya última reforma integral data del 22 de agosto de 1994.

En cuanto al procedimiento de reforma constitucional estadounidense, el artículo V de esta Constitución, cuyo texto está en vigor desde el 17 de septiembre de 1787, señala:

“Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las Legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las Legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.”²³⁸

Como puede observarse, en ambos casos existe una similitud con el contenido del artículo 135 de la Constitución Política mexicana en tanto que considera como requisito la aprobación de dos terceras partes de los legisladores de ambas cámaras del Congreso para realizar cualquier tipo de reformas a sus textos fundamentales. Aunque en Estados Unidos se requiere que las enmiendas avaladas por los integrantes del Congreso, sean aprobadas por 38 legislaturas estatales —tres cuartas partes de los Congresos locales—, o bien, sean ratificadas a través de una Convención Estatal en la que participen dos tercios de los Estados de la Unión Americana. Mientras que en Argentina las reformas constitucionales además de requerir el voto de dos terceras partes del Congreso, deben ser adoptadas a través de una Convención Constituyente en la que

²³⁸ Vid. Artículo V, de la *Constitución de los Estados Unidos de América*, en vigor desde el 17 de septiembre de 1787.

participan diputados electos para tal efecto, de todas las fuerzas políticas de la nación. Es claro que por el tipo de reforma de estos tres sistemas constitucionales, sus Leyes Fundamentales son consideradas rígidas, como sucede también en países como Chile, Cuba, Colombia y Venezuela.

El sistema constitucional chileno, por ejemplo, establece que los proyectos de reforma constitucional pueden ser iniciados por el Presidente de la República o por cualquiera de los integrantes del Congreso Nacional, requiriéndose el voto de las tres quintas partes de los diputados y senadores para ser aprobados. Aunque de tratarse de reformas a los capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (De los Derechos y Deberes Constitucionales), VII (Tribunal Constitucional), X (Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública), XI (Consejo de Seguridad Nacional) o XIV (Reforma de la Constitución), se necesita, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores. En cualquiera de los dos supuestos anteriores, las dos Cámaras se reúnen en pleno, toman conocimiento del proyecto de reforma constitucional y lo votan sin debate. De aprobarse, el proyecto se turna al Presidente de la República, el cual tiene derecho a rechazar “totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso”.²³⁹

Por su parte, el sistema constitucional de Cuba, establece que la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) es el único órgano que puede acordar una reforma a su Constitución, siempre y cuando estén de acuerdo con ésta las dos terceras partes del “número total” de sus integrantes, que en la actualidad alcanza los 614 diputados. En el supuesto que la reforma fuera total o se refiriera a las facultades de la propia ANPP, las de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la propia Constitución, además del número requerido para su aprobación esta reforma debe ser refrendada por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, que serán convocados para tal efecto por la propia Asamblea.²⁴⁰

²³⁹ Cfr. Artículo 116 y 117 de la *Constitución Política de la República de Chile*, en vigor desde el 11 de marzo de 1981.

²⁴⁰ Artículo 137 de la *Constitución de la República de Cuba*, en vigor desde el 24 de febrero de 1976.

En Colombia, la situación es también diferente. El artículo 374 de su Constitución Política, además de contemplar la posibilidad de presentar una propuesta de reforma constitucional por el Gobierno, diez miembros del Congreso, el 15% de los concejales municipales y al menos el 5% de los ciudadanos, conforme al último censo electoral, también prevé la posibilidad de la instalación de una Asamblea Constituyente que reforma integralmente el texto constitucional o incluso expida uno nuevo, previo refrendo del pueblo —si dos terceras partes de los electores así lo aprueban—. Al respecto, el artículo 376 señala que el Congreso —por el voto mayoritario de sus integrantes— podrá disponer que los ciudadanos, en votación popular, decidan si se convoca a una Asamblea Constituyente, misma que una vez instalada suple la facultad ordinaria del Congreso Nacional.²⁴¹

Finalmente, en lo que respecta al continente americano, resulta interesante estudiar el procedimiento de enmienda o reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En los artículos 340 y 342 de su Ley Suprema, se distinguen ambas figuras reformadoras: la *enmienda* tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, en tanto que la *reforma* constituye una revisión parcial del texto constitucional y la sustitución de una o varias de sus normas. Ambas pueden proceder siempre y cuando, no alteren principios fundamentales de su Ley Fundamental.

Tanto la enmienda como la reforma constitucional pueden ser promovidas por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, el 15% de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral o el 30% de los integrantes de la Asamblea Nacional. Sin embargo, para que una enmienda entre en vigor sólo se requiere el voto de dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Nacional, mientras que para la reforma

²⁴¹ Cfr. Artículos 374 a 380 de la *Constitución Política de la República de Colombia*, en vigor desde julio de 1991.

constitucional, además de este requisito, la Constitución establece que ésta debe ser sometida a referendo popular.²⁴²

A grandes rasgos, los sistemas constitucionales hasta ahora expuestos presentan una vasta cantidad de diferencias cuantitativas y facultativas en materia de reforma constitucional. Sin embargo, el procedimiento mexicano en comparación con los de algunos países europeos resulta también interesante.

En el caso específico de la Constitución de la República Federal de Alemania, en vigor desde el 31 de agosto de 1990, su artículo 79 señala que ésta “sólo podrá ser modificada por medio de otra ley que expresamente altere el tenor literal de la Ley Fundamental o la suplemente”, con la excepción de que en el caso de tratarse de tratados internacionales para un arreglo de paz o la abolición de un régimen de ocupación, bastaría que éstos no se opongan al texto constitucional y añadir al mismo un agregado que así lo explique. De hecho, cualquier tipo de modificación constitucional que afecte la división de la Federación o a sus principios fundamentales es considerada ilícita. Finalmente, al igual que como sucede en México, se requiere la aprobación de dos tercios de los miembros del Bundestag (Dieta Federal) y dos tercios de los votos del Bundesrat (Consejo Federal).²⁴³

En el Reino de España su Constitución Política, en vigor desde diciembre de 1978, señala que la aprobación de una reforma a su estructura debe ser aprobada por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, e incluso prevé que en caso de no lograrse un acuerdo al respecto, es posible la instalación de una comisión bicameral de composición paritaria entre diputados y senadores para tal efecto. Sin embargo, en caso de no lograrse la aprobación por esta vía, también es posible que el cambio constitucional propuesto prospere si obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado y al menos dos tercios del Cortes Generales. Una vez aprobada, dicha reforma puede ser sometida a

²⁴² Cfr. Artículos 340 a 346 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, en vigor desde el 30 de diciembre de 1999.

²⁴³ Artículo 79 de la *Constitución de la República Federal de Alemania*, en vigor desde el 31 de agosto de 1990.

referéndum para su ratificación, cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En caso de que se tratara de una revisión total de la Constitución, una vez cumplido el proceso antes descrito, se declaran disueltas las Cortes.²⁴⁴

Por su parte, Constitución Política de la República Francesa establece en su artículo 89 que la iniciativa de reforma “corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento”, misma que para ser aprobada “deberá ser votada por las dos asambleas en términos idénticos”. Para la aprobación definitiva de la reforma, es necesaria que ésta sea sometida a referéndum; sin embargo, cuando “el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos”. Finalmente en cuanto a este sistema constitucional y su proceso de reforma, cabe resaltar que al igual que otras naciones, establece que su forma republicana de gobierno no puede, por ningún motivo, ser objeto de reforma, ni en menoscabo de la integridad de su territorio.²⁴⁵

Finalmente, con ánimos de ampliar el presente estudio comparativo, resulta interesante destacar el procedimiento de reforma constitucional en la República Popular de China, cuyo requisito cuantitativo en materia de votos para la aprobación de la reforma es, hasta cierto punto, equiparable con el sistema cubano. El procedimiento reformador en el gigante asiático se activa a propuesta del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (compuesto por 134 miembros entre ellos el Presidente de la República, los Vicepresidentes y el Secretario General) o a propuesta de más de un quinto de los diputados a la

²⁴⁴ Artículo 167 de la *Constitución Política del Reino de España*, en vigor desde el 29 de diciembre de 1978.

²⁴⁵ *Vid.* Artículo 89 de la *Constitución Política de la República Francesa*, en vigor desde el 4 de octubre de 1958.

Asamblea Popular Nacional, siendo una exigencia para su aprobación el voto más de dos tercios de estos últimos.²⁴⁶

Indudablemente, la reforma constitucional es un tema cuya complejidad impide realizar una generalización tanto de sus procedimientos como de los actores que en ella participan. Asimismo, en algunas ocasiones, la flexibilidad de las normas donde se encuentra contenida mantiene siempre la posibilidad de crear hibridaciones para la vida funcional de los sistemas políticos en el mundo.

5. Propuesta de reforma constitucional en materia de normas internacionales complementarias

A la luz del cuadro histórico y jurídico expuesto en los apartados anteriores respecto a la reforma constitucional en México, es posible establecer que a pesar que nuestra Constitución Política hace referencia a los tratados internacionales en sus artículos 1o., 15, 18, 73, 76, 89, 103, 104, 105, 117, 119 y 133 y reconoce la jurisdicción del Derecho Internacional en sus preceptos 21, 27 y 42; en ninguno de estos artículos se refiere a las resoluciones que son adoptadas en el seno de las Organizaciones Internacionales de las que México es parte, mismas que por su naturaleza y alcances vinculatorios la doctrina ha denominado *normas internacionales complementarias* o *actos legislativos internacionales*. Sin embargo, una reforma constitucional en esta materia sólo podría tener impacto en los artículos 76 y 89 constitucionales, en virtud de que estos preceptos son los que pueden dar mayor coherencia jurídica al sistema de normas internacionales reconocidas por la costumbre y el Derecho Internacional.

Desde nuestra perspectiva, en primer lugar, correspondería facultar al Senado de la República para aprobar las normas emanadas de los órganos competentes de las Organizaciones Internacionales de las que México sea parte, y establecer que éstas tendrán vigor en el orden jurídico nacional, una vez que hayan sido publicadas en el DOF y siempre y cuando estén conforme a los

²⁴⁶ Cfr. Artículos 64-66 de la *Constitución de la República Popular China*, en vigor desde el 4 de diciembre de 1982.

tratados constitutivos que dieron origen a la Organización y que no contravengan la Constitución Política.

En segundo lugar, habría que reformar el artículo 89 constitucional con el propósito de establecer la obligación del Presidente de la República de cumplir, en la esfera de su competencia, con los compromisos internacionales que México ha contraído en el seno de las Organizaciones Internacionales por *motu proprio* por decisión de la mayoría de sus Estados miembro e instrumentar políticas públicas con el fin de alcanzar ese objetivo, con apego a la Constitución.

En el caso que los legisladores federales se interesarán por el planteamiento central de este trabajo, nuestra propuesta para reformar los artículos 76, fracción I, párrafo segundo y 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería la siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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

Además, aprobar los tratados internacionales que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **así como las resoluciones emanadas de los órganos competentes de las Organizaciones Internacionales de las que México sea parte, si éstas se adoptan conforme a sus tratados constitutivos y no contravienen esta Constitución, siendo**

obligatorias para el orden jurídico nacional después de que hayan sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado y **hacer cumplir en la esfera de su competencia las resoluciones internacionales aprobadas por este órgano.** En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Desde nuestra perspectiva, hoy la diplomacia mexicana está viviendo uno de sus mejores momentos desde principios del siglo XXI. El Presidente de la

República, Enrique Peña Nieto, ha fijado como uno de los ejes de su administración hacer de “México un actor con responsabilidad global”. Es precisamente en este contexto que consideramos viable una propuesta como la que aquí se expone, no sólo porque ello reafirmaría el compromiso de nuestro país con el cumplimiento del Derecho Internacional, sino también porque daría mayor certeza jurídica a las decisiones que se adoptan en el seno de las Organizaciones Internacionales. Además, los legisladores federales han avanzado de manera muy considerable en la elaboración de una nueva *Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados*, que podría incluir estos planteamientos, que hasta ahora resultan ajenos a las discusiones que se generan en los recintos legislativos y que, no obstante, pueden tener un impacto sustantivo en el orden jurídico interno.

CONCLUSIONES

A decir verdad, al inicio de esta investigación se planteó proponer la incorporación de los ODM al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del éxito que se ha obtenido en Chiapas desde el año 2011 cuando se incorporaron al cuerpo de su Constitución, convirtiéndolos en legislación local. Esta idea originalmente se trazaba no sólo por el impacto jurídico que tiene este hecho en el orden jurídico interno, sino porque ello se ha traducido en un modelo de desarrollo sustentado en una visión de cooperación y solidaridad internacional que ha elevado la calidad de vida de los habitantes de la entidad.

En la actualidad Chiapas está demostrado que a pesar de los importantes rezagos que enfrenta en educación, salud, atención al campo, turismo y seguridad, entre otros, ha logrado fincar una política social tendiente al progreso y desarrollo armónico de su pueblo, a pesar de ser precisamente el epicentro de la inconformidad y la desesperanza social, en especial del sector indígena, que por la falta de condiciones mínimas para el desarrollo humano, con legítimas razones, alzó la voz en 1994.

A todas luces, esta peculiar situación además de ser una materia interesante de estudio para el científico social, es un ejemplo para toda la Federación e incluso para otras naciones del mundo. Se trata de una entidad históricamente marginada y alejada por distintas circunstancias de la dinámica nacional, pero que ha comenzado a construir las bases de un proyecto económico y social, sustentado en el cumplimiento de los ODM, pero no sólo como un propósito de gobierno o como parte de la costumbre internacional, sino

como una política de Estado fincada en la norma constitucional, hecho que posiciona a la Constitución chiapaneca como una de las más avanzadas del país y el mundo entero.

Sin embargo, después del estudio doctrinario de la naturaleza, fines y alcances de las resoluciones internacionales, ubicándolas finalmente como normas complementarias del Derecho Internacional Público o actos de cuasi-legislación internacional, derivó la propuesta final de este trabajo en el sentido de plantear *lege ferenda* en la materia, a fin de de que estas normas sean parte del sistema jurídico mexicano y su aplicación e interpretación no sea simplemente implícita o inherente a la costumbre internacional.

Con ello se busca desarrollar una codificación de las bases consuetudinarias de las resoluciones internacionales para robustecer sus contenidos, tanto en lo interno como en lo externo, dado que en el marco de la dinámica mundial actual no puede establecerse que los instrumentos constitutivos de las Organizaciones Internacional y las decisiones que adopten en sus órganos deliberativos, sean siempre obligatorias siguiendo sólo los principios de *opinio juris* y *ex consensu advenit vinculum*.

Dicho de otro modo, si bien las recomendaciones internacionales contribuyen de manera importante a armonizar las relaciones entre los sujetos del Derecho Internacional Público, desde nuestra perspectiva y para el caso mexicano, no pueden continuar siendo consideradas *soft law*, es decir, reglas que en principio no tengan plena fuerza jurídica vinculante, puesto que *de hecho* su incumplimiento puede derivar en responsabilidad internacional.

De forma que se plantee que ese tipo de normas sin ser tratados internacionales formalmente, llámense acuerdos, resoluciones, recomendaciones, opiniones, declaraciones y cualquiera otra que sea su nomenclatura, pero que son producto de un órgano internacional deliberante y contienen disposiciones convencionales para los Estados miembros, se integren al sistema constitucional mexicano, a fin de dar mayor certidumbre jurídica al contenido de

este tipo de acuerdos, puesto que en México no existe aún un proceso que permita su positivización dentro del orden jurídico nacional.

Lo anterior se fortalece con el hecho de que el análisis del carácter jurídico de las resoluciones adoptadas por las Organizaciones Internacionales y los efectos que éstas conllevan en el sistema internacional, pero sobre todo en el ámbito nacional, es uno de los problemas que poco ha sido estudiado desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Después de todo, aunque sus efectos pueden ser, en algunos casos, meramente declarativos o difusos, sobre todo en lo que se refiere a la afectación que tienen en el sistema jurídico internacional; la fuerza que adquieren algunas resoluciones, sobre todo en cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales, merece ser estudiada con mayor detenimiento, tanto por los centros universitarios enfocados a estos asuntos, como por los órganos del Estado que participan en el control de la política exterior mexicana.

Ahora bien, en el ámbito internacional es claro que correspondería a la Comisión de Derecho Internacional discutir el proceso de codificación de las resoluciones de la AGNU y las distintas Organizaciones Internacionales con carácter deliberativo. Sin embargo e insistimos en este sentido, hasta el momento ninguna institución ha abordado la cuestión y deja abierta la posibilidad para que los derechos internos de cada Estado prevean su recepción o al menos su interiorización como normas nacionales. De hecho, la ausencia de una teoría general de las resoluciones internacionales, da lugar a interpretaciones como la nuestra que tratan de prever los alcances de la incorporación o recepción de estas normas dentro de los derechos internos, particularmente para el caso de México.

Así, originalmente nuestro análisis se nutrió en primer lugar de la experiencia de la Constitución Política de Chiapas en lo referente a la Declaración del Milenio, pero después de enriqueció con referentes como las Constituciones del Reino de los Países Bajos y la República de Portugal, que sí contemplan a las resoluciones internacionales como una fuente de derecho

internacional e, incluso, interno, y no sólo como parte de las normas de *ius cogens* que delinear en general la práctica del Derecho Internacional Público.

Al final, en nuestro país las resoluciones internacionales no son sujetas al control constitucional que prevén los artículos 76 y 89 constitucional, ni mucho menos son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como sí sucede con los tratados internacionales que, para que sean obligatorios, deben ser publicados previamente el periódico oficial del Estado Mexicano.

Si bien la simple publicación de las resoluciones internacionales en el Diario Oficial de la Federación puede contribuir al conocimiento de las obligaciones que está contrayendo México con la comunidad mundial, a través de su participación en las diversas Organizaciones Internacionales de las que se parte, desde nuestra perspectiva se requiere un mecanismo que fortalezca estos instrumentos en lo interno. De ahí la propuesta de la reforma constitucional que presentamos al final de este trabajo.

No hay que perder de vista que a lo largo de su historia como nación libre e independiente, México ha intentado encontrar el equilibrio justo entre la defensa de su soberanía constitucional y una participación más activa en la nueva realidad mundial que cada día encuentra en la aplicación del Derecho Internacional la alternativa más viable y ejemplar en la resolución de cualquier tipo de conflicto con naciones extranjeras.

La creciente intervención de nuestro país en la escena internacional no sólo se refleja en la celebración de tratados con prácticamente todas las naciones del mundo, sino también con su participación en las Organizaciones Internacionales, que cada vez más tienen un papel más decisivo en la toma de decisiones a nivel mundial.

Al evaluar una reforma constitucional de este tipo, siempre con un ánimo reflexivo y analítico que nos lleve a descubrir sus potencialidades y a mantener vivas las fortalezas de nuestra Constitución, es claro que existe una congruencia entre nuestro pasado histórico, nuestra vocación internacional y los principios fundamentales de nuestra Constitución.

Desde nuestra perspectiva, nuestra Constitución desde 1917 ha evolucionado permanentemente pero siempre es perfectible, pues debe responder a las necesidades sociales del contexto histórico que vivimos, así como a los grandes cambios que se presentan en el entorno internacional. A la luz de este planteamiento, es preciso destacar dos aspectos importantes que nos explican la necesidad de una reforma constitucional de este tipo: en primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún cuando es el más importante documento y la base de nuestra estructura jurídica, fue concebido como un instrumento jurídico dinámico, capaz de adecuarse a un entorno cambiante a fin de responder a las necesidades sociales que siempre están en permanente cambio; en segundo, porque las funciones, atribuciones, estructura y organización de los tres poderes federales y su relación con los gobiernos estatales y municipales, implica una constante readecuación a fin de garantizar la eficiente operación de las estructuras gubernamentales.

En este caso, se trata de establecer una nueva vinculación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el proceso de celebración y aprobación de instrumentos internacionales, a fin de sentar una más amplia corresponsabilidad entre ambos poderes en la conducción y control de la política exterior mexicana.

En este sentido, cabe señalar que cada uno de los nueve títulos de nuestra Constitución Política, tiene una razón y un sentido que no admiten desperdicio, porque responden a una necesidad normativa o a demandas sociales que en su momento resultaba preciso integrar. Los 136 artículos que componen el texto constitucional son la guía y sostén del proyecto de nación que hemos decidido seguir y fortalecer a lo largo de poco más de nueve décadas.

Por ello, pensar en la idea de una nueva Constitución es echar a la borda el legado histórico, revolucionario y visionario que acompaña a la actual. Sólo un prurito lleno de banalidad podría pensar en construir las bases constitucionales del México del siglo XXI, a partir de la destrucción de lo que las generaciones de ayer hicieron por las de hoy.

Definitivamente, el análisis y discusión de una propuesta como la que aquí se esboza puede tomar particular relevancia en nuestro país a la luz de la incorporación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos a la Constitución Política Federal en junio de 2011, que formalmente se trata de la resolución 217 A (III) de la AGNU. Esto sucedió después de 63 años de haber votado y adoptado este instrumento internacional en la sede de la ONU. Ése es un ejemplo claro de que las resoluciones de las Organizaciones Internacionales aún tienen una gran brecha de estudio dentro del sistema jurídico mexicano.

Todos estos planteamientos se fortalecen, desde nuestra perspectiva, al resultar preocupante y contradictorio que la propia Secretaría de Relaciones Exteriores cuente con una *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre Celebración de Tratados*, en el que se prevén los lineamientos, criterios generales y prohibiciones que impone nuestra Constitución Política para la celebración de este tipo de acuerdos, pero que en ningún otro documento oficial haga referencia a las resoluciones internacionales, salvo los protocolos diplomáticos que deben seguir los representantes de la cancillería ante las Organizaciones Internacionales de las que México es parte. Dicho de otro modo, el tratamiento y análisis de este tipo de acuerdos se realiza sólo con base en la costumbre internacional.

Finalmente, cabe destacar que el hecho de que las resoluciones internacionales no se prevean dentro del sistema constitucional y legal mexicano, no significa que éstas sean inconstitucionales y que en ello radique nuestra propuesta de elevarlas a rango constitucional, puesto que *stricto sensu* no dejamos de reconocer que éstas derivan del principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “*pacta sunt servanda*” que se condensa en los tratados constitutivos de la Organización Internacional que se trate y que, por ello, no pueden ser desconocidas arguyendo una contradicción de derecho interno. Sin embargo, este tipo de resoluciones si deben ser al menos sujetas al control constitucional que consagran los artículos 76 y 89 constitucionales, por las consecuencias jurídicas, políticas y económicas que pueden generar para el

Estado Mexicano, siguiendo la tesis de la SCJN en el sentido de evitar caer en cualquier tipo de responsabilidad internacional.

Caso totalmente diferente a lo que sí sucede con los acuerdos interinstitucionales y la ley que los consagra, a todas luces inconstitucionales, dado que son absolutamente contrarios a nuestra Constitución, al reconocer la capacidad jurídica de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal para contraer compromisos internacionales con instancias homologas de otras naciones y Organizaciones Internacionales, sin que éstos sean sometidos al análisis y, consecuente, aprobación por parte del Senado de la República, e incluso sin ser publicados tampoco en el Diario Oficial de la Federación.

En suma, los acuerdos interinstitucionales son otra materia que el legislador debe analizar acuciosamente, dado que la práctica de estos acuerdos viola flagrantemente los principios constitucionales y de Derecho Internacional Público que reconocen sólo a los Jefes de Estado y Gobierno, los Ministros de Relaciones Exteriores y quienes cuentan con plenos poderes la capacidad de representar a su Estado frente a otra nación u Organización Internacional y celebrar acuerdos de carácter internacional. Todo lo cual obliga también a pensar en la acción de inconstitucionalidad sobre la *Ley sobre Celebración de Tratados* de 1992, o bien, al menos en una reforma constitucional que reconozca este tipo de acuerdos, cuya práctica da sustento a la paradiplomacia que ejercen los estados de la República.

FUENTES

Bibliografía

- Aguilar Balderas, Lidia, *Derecho Constitucional. Sistema Constitucional Mexicano*, México, Ed. Patria, 2010.
- Atienza Rodríguez, Manuel, *Tres lecciones de teoría del derecho*, San Vicente, Alicante, Editorial Club Universitario, 2000.
- Ayala Corao, Carlos M., *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, Colección Derecho, administración y política, México, FUNDAp/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nueva/Comisión Estatal de Derechos Humanos, Querétaro, 2003.
- *Basic facts about the United Nations*, New York, Department of Public Information of United Nations, 2000.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, España, Edit. Paidós, 1997.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1994.
- Bustos Cifuentes, Rodrigo Alberto, *La política energética común en la Unión Europea: hacia el diseño geopolítico de una estrategia de seguridad para*

el suministro de hidrocarburos, 1986 al 2010, tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2012.

- Calduch Cervera, Rafael, “Capítulo 5. Los actores internacionales” en Ileana Cid Capetillo, *Lecturas básicas para introducción al estudio de las relaciones internacionales*, México, Facultad de Ciencia Políticas y Sociales de la UNAM, 2001.
- Calvario Martínez, Leticia y Chargoy Valdés, Martha Araceli, *Acciones de Política Pública para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en lo relativo a la Igualdad de Género (Educación Básica Y Mortalidad Materna)*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 2011.
- Camacho Quiroz, César, *Reflexiones sobre la acción política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 139.
- Camacho Vargas, José Luis, *El ABC del Senado de la República*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2009.
- _____, *El Congreso Mexicano*, México, Ediciones de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013.
- _____, *La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Nostra Ediciones, 2009.
- Carbonell, Miguel, “Comentario al artículo 135 constitucional” en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. XX, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006.

- Carnelutti, Francesco, *Metodología del derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1940.
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- Castañeda y Álvarez de la Rosa, Jorge, *El valor jurídico de las resoluciones de Naciones Unidas*, México, Colegio de México, 1967.
- Castañeda, Mireya, *El derecho internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), *Derecho de los Tratados*, 1a. ed., México, Secretaría de Gobernación, 2009.
- Colaiácovo, Juan Luis, *Negociación y contratación internacional*, Buenos Aires-Bogotá, Editorial Macchi, OEA-CICOM, 1996.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, CONEVAL, 2012.
- Cossío Díaz, José Ramón, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- _____, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2003.
- *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, 2011.
- De García Villegas, Sánchez-Cordero, Olga, *La Constitución y los Tratados Internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 1999.

- De Frías, Ana Salinas y Vargas Gómez-Urrutia, Marina, *Soberanía del Estado y derecho internacional*, España, Universidad de Málaga, 2005.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Constitución, estado de derecho y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.
- De la Serna de la Garza, José María, *La reforma del estado en América latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.
- De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Del Cantillo, Alejandro, (comp.), *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año de 1700 hasta el día*, Madrid, Imprenta de Alegría y Charlain, 1843.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, vol. A-C, México, Porrúa-UNAM, 2007.
- *El Congreso de Anáhuac. Documentos Conmemorativos*, México, Comisión Especial de Conmemoración del Bicentenario del Congreso de Anáhuac y de los Sentimientos de la Nación de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. VI, Q-Z, México, Porrúa, 2002.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional”, en Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés, (coord.) *Formación y Perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- Flores Ávalos, Elvia Lucía (coord.), *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 36, La jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

- Flores Castillo, Adriana Y., “Chiapas a través de sus Constituciones” en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- _____, y Jiménez Dorantes, Manuel, *Chiapas. Historia de las Instituciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Senado de la República, 2010.
- G. Finkelstein, Norman, *Imagen y realidad del conflicto palestino-israelí*, Madrid, Ediciones Akal, 2003.
- Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 2001.
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Reformas a las Constituciones estatales. Marco teórico doctrinal y estudio de derecho comparado de las 31 constituciones a nivel estatal*, México, Cámara de Diputados, 2005.
- Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, J. Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del estado*, México, IIJ/UNAM, 2005.
- _____, César Astudillo, Isidro de los Santos Olivo y Gonzalo Armienta Hernández, *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.
- _____, et. al., *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1988.
- García Picazo, Paloma, *¿Qué es esa cosa llamada Relaciones Internacionales?*, Barcelona, España, Ed. Marcial Pons, 2000.

- García Robles, Alfonso, *La Conferencia de San Francisco y su obra. algunas consideraciones esenciales*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 2004.
- Girón Larrucea, José A., *La Unión Europea, la Comunidad Europea y el derecho comunitario*, España, Universidad de Sevilla, 2002, p. 339-350.
- Gómez Gallardo, Perla, *Filosofía del Derecho*, México, IURE Editores, 2005.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “El régimen jurídico de los tratados en México”, en varios autores, *Estudios en homenaje a Jorge Carpizo: Problemas actuales del derecho constitucional*, México, UNAM, 1994.
- Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Letras J–Z, 6a. ed., México, Porrúa, 2002.
- Herrera Beltrán, Fidel, *El poder del Poder Legislativo: alternativas para renovar el sistema presidencial mexicano*, tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho Público, Universidad Veracruzana/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Xalapa, Veracruz, 2010.
- Hobbes, Thomas, *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Huerta Ochoa, Carla, *Teoría del derecho: cuestiones relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- Iglesia-Caruncho, Manuel, *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Madrid, España, Los Libros de la Catarata, 2005.

- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Kelsen, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- Klabbers, Jan, *The Concept of Treaty in International Law*, Netherlands, Kluwer Law International, 1998.
- *La Comisión de Derecho Internacional y su Obra*, vol. I, 7a. ed., Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2009.
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. W. Roces, México, Ediciones Coyoacán, 1996.
- *Línea Basal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Dirección de Geografía, Estadística e Información Subsecretaría de Planeación, Presupuesto y Egresos Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas, 2010.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, 1997.
- López-Bassols, Hermilo, *Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instrumentos Básicos*, México, Porrúa, 2001.
- *Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio – Naciones Unidas*, México, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 2011.
- *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, México, Presidencia de la República, 2011.
- *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, 2005.
- Margadant, Guillermo F., *La Iglesia ante el derecho mexicano. Esbozo histórico-jurídico*, México, IIJ/UNAM, 1991.

- Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, 3a. ed., Madrid, Alianza, 1988.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo, “Valor jurídico de las resoluciones de las organizaciones internacionales” en Ricardo Abello Galvis, (ed.), *Derecho Internacional Contemporáneo. Liber Amicorum en homenaje a Germán Cavellier*, Colombia, Universidad del Rosario, 2006.
- _____, *Derecho Internacional Público*, 5a. ed., Bogotá, Colombia, Editorial Telmis S.A., 2002.
- Moreno Díaz, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- Möirth Ulrika, *Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*, Cheltenham, U.K., Northampton, E. Elgar Pub., 2005.
- Moyano Bonilla, César, *Interpretación de los tratados*, Montevideo, Uruguay, Editorial M.B.A, 1985.
- Porfirio Muñoz Ledo, *La vía radical para refundar la República*, México, Grijalbo, 2011.
- O. Rabasa, Emilio, “La línea quebrada: el federalismo en México”, en Francisco José de Andrea Sánchez (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, IIJ-UNAM, 2001.
- _____, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.
- *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005.
- *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011*, Nueva York, Naciones Unidas, 2011.

- Olawale Elias, Taslim, *Africa and International Law*, Leiden, 1972.
- Orduña Díez, Pilar, *El subdesarrollo y la economía del desarrollo: una explicación teórica*, España, Universidad Complutense de Madrid, 1993.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2005.
- Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, México, SRE, 1986.
- Pallares, Eduardo, *¿Qué es una Constitución?*, México, Fontamara, 2004.
- Panayotis, Soldatos, *La nueva generación de localidades internacionales*, IEVI. Montreal, 1989.
- Parker, R. A. C., *El siglo XX. Europa 1918-1945*, 16a. ed., México, Editorial Siglo XXI, 1992.
- Pastor Ridruejo, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003.
- Pedro Sagüés, Néstor, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea Ediciones, 2004.
- Pereznieta Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado. Parte general*, 8a. ed., México, Oxford University Press, 2005.
- *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado, 2007.
- *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*, México, Gobierno de la República, 2012.

- PNUD, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2012*, México, 2012.
- Ramírez de Arellano Solórzano, Saúl Arturo, *Hacia una Política Exterior de Estado. Facultades del Poder Legislativo Federal en la Reforma del Gobierno del Estado Mexicano*, tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2012.
- Remiro Brotóns, Antonio, *et. al., Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- Reuter, Paul, *Introducción al derecho de los tratados*, México, FCE-UNAM, 2001.
- Rodrigo Hernández, Ángel José, *Las resoluciones obligatorias de las organizaciones internacionales intergubernamentales en el ordenamiento jurídico español*, tesis para obtener el grado de Doctor, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 1996.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa. México, 2006.
- Rodríguez, Agustín W., y Galetta de Rodríguez, Beatriz, *Diccionario Latín Jurídico, Locuciones latinas de aplicación jurídica actual*, Buenos Aires, Ed. García Alonso, 2008.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1999.
- Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.
- Ruiz Sánchez, Lucía Irene (coord.), *Las negociaciones internacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

- S. Odell, John, *Teoría de las negociaciones en la economía mundial*, México, Edit. Gernika, 1998.
- Saldaña, Adalberto, *Ensayos para una Teoría Política de la Constitución*, México, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, 1996.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 10a. ed., México, Porrúa, 2006.
- Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Schmill, Ulises, “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”, en *Tribunales constitucionales y la defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 2004.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Evolución 2006-2012 del presupuesto autorizado a la SRE: logros y retos. Memoria Documental*, México, SRE, 2012.
- _____, *Marco normativo en México para la firma de acuerdos interinstitucionales por parte de gobiernos locales*, México, SRE, 2011.
- Secretaría de Salud, *El VIH/SIDA en México*, México, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), 2012.
- Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, 23a. ed., Porrúa, México, 2002.
- Serrano Migallón, Fernando, “Anexión de Chiapas a la Federación Mexicana”, en Mario Melgar Adalid, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

- Shooyans, Michael, *La cara oculta de la ONU*, México, Editorial Diana, 2002.
- Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, México, FCE, 1973.
- Suprema Corte de Justicia de la Federación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, Editado por el Poder Judicial de la Federación, México, 2001.
- _____, *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, México, Color S.A., 2008.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- *The Millennium Development Goals Report 2010*, New York, United Nations, 2011.
- Tunkin, Grigory Ivanovich, *El Derecho y la fuerza en el Sistema Internacional*, trad. Manuel Becerra Ramírez, México, 1989, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Vallarta Marrón, José Luis, *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 2006.
- Van Vásquez, Cornelius, *Derecho Internacional Público*, 9a. ed., México, Porrúa, 1983.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *El Derecho Internacional Público en la Agenda Política de las Relaciones Internacionales*, 1a. ed., México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2005.
- Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Madrid, España, Editorial Aguilar, 1963.
- Villers Aispuro, Roberto (coord.), *Reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, Siglo XXI. Cuadernillo de estudio*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría General de Gobierno/Universidad Autónoma de Chiapas, 2011.

- Virally, Michel, *El devenir del derecho internacional. Ensayos escritos al correr de los años*, México, FCE, 1998.
- Walss Auriolos, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, México, Porrúa, 2001.
- Whelon Wayman, Frank & F. Diehl, Paul, *Reconstructing realpolitik*, United States of America, University of Michigan Press, 1994.
- Wolfgang Benz, y Graml, Herman, *El siglo XX. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*, México, Editorial Siglo XXI, 1982.

Hemerografía

- “Agenda Chiapas- ONU con avances sin precedentes: PNUD” en *El Heraldo de Chiapas*, 8 de junio de 2012.
- Álvarez Orellana, S.M., “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, en la *Revista REDUR10*, diciembre 2012.
- Añorve Baños, Manuel, “El Control de la Política Exterior desde el Congreso” en *La Crónica*, 18 de junio de 2013.
- Bernal, Carlos, “Los Convenios Ejecutivos antes el Derecho Constitucional e Internacional”, en *Jurídica. Anuario*, México, núm. 12, 1980.
- Carabias, Julia, “Objetivos del Milenio” en *Reforma*, 16 de octubre de 2010.
- Cardona, Salvador, “La política exterior de México y el derecho internacional”, en *Ciencias Políticas y Sociales*, Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, año VIII, núm. 27, enero-marzo de 1962.

- Castro A. José Luis, “Historia de la Constitución Política chiapaneca” en *El Heraldó de Chiapas*, 29 de enero de 2009.
- Corzo Aceves, Víctor Emilio y Corzo Aceves, Ernesto Eduardo, en “El Derecho internacional en el sistema jurídico mexicano” en *Revista El Mundo del Abogado*, julio de 2010.
- De Fiumel, Henryk, “El carácter jurídico de las resoluciones de los órganos del Consejo de Ayuda Económica Mutua” en *Revista Derecho de la Integración*, originalmente publicado en *Cahiers de Droit Européen*, París, 1967, núm. 5.
- Del Pilar Hernández, María, “Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional. A propósito del 50o. Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año 1997, Número 88, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- _____, “Reforma Constitucional y Poder Constituyente” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre, 1996.
- Henry Kissinger, “Las trampas de la jurisdicción universal”, en *Foreign Affairs en español*, vol. 1, núm. 3, otoño-Invierno, 2001.
- López Mata, Rosendo, “Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados” en *Jurídica-Anuario* del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 24, México, 1995.
- López, Isái, “Chiapas, con el más bajo índice de desarrollo humano” en *El Heraldó de Chiapas*, 11 de marzo de 2013.
- López-Calva, Luis F. y Vélez Grajales, Roberto, “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México” en *Estudios Sobre Desarrollo Humano*, PNUD-México, Núm. 2003-1.
- MacCormick, Neil, “The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now” en *European Law Journal*, volume 1, Issue 3, November 1995.

- Méndez, Sergio, “La nueva cultura jurídica garantista” en *Revista Contralínea*, 31 de julio de 2012.
- Meza Viveros Carlos, “Pacta Sunt Servanda” en *El Sol de Puebla*, 2 de mayo de 2012.
- Monroy Cabra, Marco Gerardo, “El derecho internacional como fuente del derecho constitucional” en *ACDI*, Bogotá, Año ISSN: 2027-1131, Núm. 1, 2008.
- ONUSIDA, “Reducción de VIH-SIDA en África subsahariana” en *Centro de Noticias de las Naciones Unidas*.
- Patiño Manffer, Ruperto, “Algunos problemas derivados de la incorporación del derecho internacional al derecho nacional y la jerarquía de los tratados”, *Revista de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 3, No. 5, 2007.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, “Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas de Jorge Castañeda” en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. 8, núm. 1, jul.- sep., 1967.

Instrumentos Internacionales

- *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*
- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*
- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos.*
- *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*
- *Reglamento de la Asamblea General de Naciones Unidas.*

- *Resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 29 de noviembre de 1947.*
- *Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.*
- *Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de diciembre de 1974.*
- *Resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración del Milenio”, 13 de septiembre de 2000.*

Legislación

- *Constitución de la Nación Argentina*
- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*
- *Constitución de la República de Cuba*
- *Constitución de la República de Portugal*
- *Constitución de la República Federal de Alemania*
- *Constitución de la República Popular China*
- *Constitución de los Estados Unidos de América*
- *Constitución del Reino de los Países Bajos*
- *Constitución Política de la República de Chile*
- *Constitución Política de la República de Colombia*
- *Constitución Política de la República Francesa*
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.*
- *Constitución Política del Reino de España*
- *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- *Ley del Servicio Exterior Mexicano.*
- *Ley General sobre Celebración y Aprobación de Tratados [minuta en revisión].*
- *Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.*
- *Ley sobre la Celebración de los Tratados.*
- *Reglamento del Senado de la República.*

Tesis Judiciales

- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X, Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, 28 de octubre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99.*
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXV, Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, abril de 2007, Tesis P. IX/2007.*
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octava Época. Tomo LI, Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, diciembre de 1992, Tesis P. C/92.*
- *Contradicción de Tesis 293/2011 en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, t. 1. 3 de septiembre de 2013.*

Documentos de apoyo parlamentario

- *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, de la sesión ordinaria del jueves 26 de abril de 2012, correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio de la LXI Legislatura.
- *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, de la sesión ordinaria del viernes 13 de diciembre de 2002, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio de la LVIII Legislatura.
- *Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores*, de la sesión ordinaria del martes 13 de abril de 2010, correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio de la LXI Legislatura.
- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, del año XV, número 3489-IX, el jueves 12 de abril de 2012.