



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

**LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE
TRATADOS: LOS ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES.**

CLAUDIA ARACELI PEÑA FLORES

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial
de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Febrero de 1998.





UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA



**LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE
TRATADOS: LOS ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES.**

CLAUDIA ARACELI PEÑA FLORES

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial
de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Febrero de 1998.

CLASIF: _____

ADQUIS: 47193

FECHA: 26/07/02

DONATIVO DE _____

\$ _____

A Dios,

La vida y el privilegio de ser profesionalista.

A mi Madre,

Fuente de fortaleza, el mejor ejemplo en mi vida.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. SRITA. CLAUDIA ARACELI PEÑA FLORES
Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesional y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS: LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Zapopan, Jalisco a 05 de enero de 1998

05 DE ENERO DE 1998

COMITÉ DE EXÁMENES PROFESIONALES
PRESENTE.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que la señorita CLAUDIA ARACELI PEÑA FLORES terminó su proyecto de tesis titulado: LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS: LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

La elaboración de la tesis ha sido aprobada, por lo que le comunico se sigan los pasos necesarios para la conclusión de dicho trabajo.

Agradeciendo de antemano la atención al presente, me despido.

Atentamente,



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

INTRODUCCION

El tiempo avanza y funciona en una dinámica que no siempre es coincidente con la dinámica de las ideas, con la dinámica de la biología humana, de la biología social o de la biología de las instituciones.

Cuando esta disparidad se presenta, nos encontramos en presencia de anacronismos o de obsolescencias. Cuando este fenómeno aparece, es necesario que se entre a la etapa de la modernización.

Fue muy oportuno que al inicio de la administración que presidió Carlos Salinas de Gortari, se haya formulado una modernización integral del sistema nacional; que esta modernización se haya planteado lo mismo en lo que atañe al sistema político que al sistema educativo, que al aparato de producción económica, que lo concierne a finanzas y empresas públicas. Era y es, desde luego, difícil visualizar algún área del acontecer nacional que no requiere de tal modernización.

La idea y también los ideales, son dinámicos y veloces. Su transformación no necesariamente consume tiempo. Los deseos individuales y los colectivos se gestan, algunas veces, de manera súbita e instantánea; por el contrario, las instituciones si requieren tiempo y, en ocasiones, mucho esfuerzo para transformarse. Dentro de lo que sería el sistema perfecto, la modernización consiste esencialmente en transformar los instrumentos al tiempo que se han transformado las ideas.

Cuando esto no sucede, existe el riesgo que se quebrante nuestra máxima legislación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la búsqueda de este desarrollo y modernización, del que hemos estado hablando, el

derecho es un instrumento insustituible. Pero no sólo ello; la justicia y el derecho son también en sí mismos, una expresión del desarrollo. No existe el verdadero desarrollo donde la justicia y el derecho se encuentran postergada aquélla o rezagado éste. El proceso del desarrollo se ha identificado y se identifica con el proceso del derecho en un sentido de positivo cambio.

El cambio de fondo es de manera ineludible un gran proceso de cambio jurídico. Por ello son inoportunos quienes pretenden que el cambio avance en medio de un conservadurismo jurídico, como también resultan inoportunos los que pretenden que el cambio avance pasando por alto las disposiciones que nuestra Carta Magna establece; esto resulta ilógico, puesto que se ha pretendido a través de la historia que nuestro sistema jurídico sea justo y equitativo; respetuoso de la comunidad internacional y celoso de la soberanía, en una palabra custodio y vigilante de las mejores causas de la República.

El propósito de esta tesis profesional es exponer una figura que surgió con la reciente Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales: **los Acuerdos Interinstitucionales**. El carácter innovador de estos acuerdos me motivo a realizar el presente trabajo, principalmente porque con dichos acuerdos se pueden celebrar acuerdos internacionales, con la peculiaridad que pueden ser celebrados por organismos descentralizados en los tres niveles de la Administración Pública.

La Exposición de Motivos de la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales establece que: "Hay que enfrentar las condiciones cambiantes con una actitud nueva, ya que la modernización nos exige ser más eficaces para colmar nuestros propósitos. Es conveniente contar con un marco jurídico respetuoso de nuestra Constitución que nos permita negociar o incorporar a mecanismos modernos para la solución de controversias legales... En síntesis, la

presente iniciativa de Ley que someto al H. Congreso de la Unión, responde a la preocupación esencial del Gobierno de la República por contar con un orden jurídico interno capaz de ofrecer soluciones eficientes a los requerimientos de una sociedad mexicana moderna y con proyección internacional, inserta en un mundo de relaciones complejas, en que la soberanía debe ser ejercida y reiterada en múltiples campos de actividad..."

Resulta, pues, interesante estudiar sí el marco jurídico que se establece en la Ley sobre Celebración de Tratados respecto a los Acuerdos Interinstitucionales, es respetuoso de nuestra Constitución; cómo se consideran los acuerdos internacionales, según distinguidos doctrinistas en el derecho mexicano, así como también en el ámbito internacional.

Los Acuerdos Interinstitucionales son un instrumento de reciente creación, lo cual hace que la información y material bibliográfico acerca de esta figura sea escaso, por lo que más que hacer una aportación, lo que pretendo y pongo a su consideración, es la opinión que fui formando a lo largo del desarrollo de esta tesis profesional.

ÍNDICE GENERAL

Página

CAPÍTULO I. EL TRATADO INTERNACIONAL.

1.1.- El Proceso de celebración del Tratado internacional.	1
1.2.- El Principio de Supremacía Constitucional.	6
1.3.- La Facultad del Presidente de la República para celebrar Tratados internacionales y la intervención del Senado.	12

CAPITULO II. EL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL.

2.1.- Definición de Acuerdo interinstitucional.	19
2.2.- Organismos descentralizados.	19
2.2.1.- Dimensión política.	21
2.2.2.- Dimensión legislativa.	22
2.2.3.- Dimensión administrativa.	23
2.2.4.- Dimensión social.	30
2.3.- Organos gubernamentales extranjeros.	32
2.4.- Organismos internacionales.	32
2.5.- La Ley sobre la celebración de Tratados.	33
2.6.- Acuerdos ejecutivos.	39

CAPITULO III. ASPECTOS CONSTITUCIONALES EN TORNO A LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

3.1.- Artículo 73 fracción XXX Constitucional. Facultades implícitas: no existe fundamento para que el Congreso de la Unión legisle en materia de tratados.	45
3.2.- Los acuerdos interinstitucionales a nivel internacional.	48
3.3.- Los acuerdos interinstitucionales a nivel interno.	54
3.3.1.- Jerarquía de los acuerdos interinstitucionales.	55
3.3.2.- Naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales.	58
3.3.3.- Artículos 76 fracción I y 89 fracción X Constitucionales.	63
3.3.4.- Artículo 115 Constitucional.	69
3.3.5.- No se establece una adecuada incorporación de los Acuerdos interinstitucionales al Derecho Mexicano.	70
Conclusiones.	75
Anexo.	78
Bibliografía.	83

CAPITULO I. EL TRATADO INTERNACIONAL.

1.1.- El Proceso de celebración del Tratado internacional.

El derecho internacional de los tratados es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años. En 1949 la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió codificar la materia de Tratados, y así de ser un derecho que se fue formando en la práctica internacional, con las Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de 1986 sobre Tratados Celebrados entre Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados, pasó a ser un derecho codificado además con un carácter innovador, ya que la introducción de conceptos como el de *ius cogens*, que aporta un nuevo carácter al derecho internacional convencional al limitar la amplia libertad que antes se tenía para realizar tratados internacionales.

Es necesario aclarar, que la Convención de Viena de 1969 no cubre todo el Derecho de Tratados, no se aplica a los tratados concluidos por Estados y organizaciones internacionales o por organizaciones internacionales entre sí; sin embargo, la Convención de Viena trata los aspectos básicos del Derecho de Tratados además de representar en puntos importantes el Derecho Internacional general en la materia.

Concepto de Tratado internacional. Según la Convención de Viena, se entiende por Tratado, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular. Tal disposición es fundamental a efectos de determinar qué entidades pueden ser sujetos de los tratados, así como el ámbito de aplicación de la Convención.¹

Celebración de los Tratados Internacionales:

El proceso de celebración de los tratados se halla regido por un principio de gran arraigo en el Derecho Internacional, la buena fé. Principio que hace que durante la celebración de un tratado surjan obligaciones de comportamiento a cargo de los Estados negociadores.

1. Negociación.

La negociación del tratado se realiza por la vía diplomática, en una conferencia internacional o en una vía convenida por los representantes de los Estados. La expresión de la voluntad de un Estado para obligarse en un tratado internacional sólo lo puede hacer la persona que lo represente. Aquellos que tienen capacidad para comprometer al Estado según el Derecho Internacional son: el jefe del Estado, que según las respectivas Constituciones, puede ser también jefe del gobierno y el Ministro de asuntos exteriores:

¹ ORTIZ, Loretta. Derecho Internacional Público. Segunda edición, Harla, México, p.324.

- Jefes de Estado y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.
- Los Jefes de Misión Diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados.
- Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un Organismo Internacional, para la adopción del texto.²

Fuera de estos supuestos, cualquier otra persona deberá presentar plenos poderes o bien, de no presentarlos, podrá realizar actos de celebración de un tratado si resulta de la práctica de los Estados, o de las circunstancias resulta el considerar a esa persona como representante de un Estado.

Esta etapa no se encuentra regulada por la Convención de Viena, ya que pueden existir varias formas de negociar un tratado, basta con que se logre el objetivo: llegar a un acuerdo entre las partes para determinar las cláusulas del tratado.

2. Adopción del texto.

Una vez negociado el tratado, se adopta como definitivo; los tratados bilaterales se adoptan por unanimidad y los multilaterales, según lo dispongan los Estados parte, y a falta de acuerdo, por las dos terceras partes presentes y votantes. (Artículo 9º Convención de Viena.)

3. Autenticación del texto.

² ORTIZ, Loretta. Ob.cit. pag. 19.

Mediante este acto se establece el texto definitivo del tratado, certificándose que ese texto es el correcto y auténtico. La forma de autenticación se establece en el tratado mismo, o la que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración; sino se establece forma alguna, se hará mediante la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de su Estado en el texto de tratado o en el acto final de la Conferencia en que figure el texto. (Artículo 10º Convención de Viena.)

4. Manifestación del Consentimiento.

Es el acto por el cual los Estados se obligan a cumplir el tratado, siendo estos los que eligen libremente cuál va a ser el modo concreto de manifestar el consentimiento. La Convención de Viena señala como formas de manifestación del consentimiento:

- La firma, expresa el consentimiento del Estado en obligarse cuando en éste se estipula que la firma tendrá dicho efecto; o que conste de otro modo (que de los plenos poderes deduzca la intención de los Estados parte de que se dé dicho efecto a la firma o que dicha intención haya sido manifestada durante las negociaciones). La firma de un tratado, en nuestro sistema jurídico como en el de muchos otros, requiere siempre de ratificación. (Artículo 12º de la Convención de Viena.)

- El canje de instrumentos, que sólo procede cuando los instrumentos dispongan que su canje tendrá ese efecto o cuando conste de otro modo que esos Estados han convenido en que el canje de los instrumentos tenga ese efecto. (Artículo 13º Convención de Viena)

- La ratificación, la aceptación o la aprobación; la ratificación a que se refiere la Convención de Viena es un acto solemne, se formula en un documento especial y se deposita o se canjea. El tratado es obligatorio para el Estado a partir de su depósito o su canje, por eso algunos consideran que son tipos diferentes de ratificación, la que existe a nivel interno y la que tiene cabida en la Convención de Viena. En el caso de México, se hace por el Senado, y después se manifiesta en el documento especial que se canjea o deposita. (Artículo 14º Convención de Viena.)

- En cuanto a la aceptación, es una novedad en la práctica de los Estados, es un procedimiento que se implantó para facilitar una forma más simple de ratificación o de adhesión, a fin de que los gobiernos pudieran examinar una vez más el tratado sin tener que someterlo al procedimiento constitucional establecido. (Artículo 14º Convención de Viena.)

- La aprobación al igual que la aceptación, indica el consentimiento de los Estados en obligarse en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación. La implantación de la aprobación, tiene su fundamento en los procedimientos o prácticas constitucionales de aprobación de los tratados que rigen en ciertos países. La aprobación actualmente suele expresarse con los términos "firma sujeta a aprobación" o de "tratado abierto a la aprobación". (Artículo 14º Convención de Viena.)

- La adhesión, esta forma procede cuando el tratado o las partes se manifiestan en el sentido de permitir que un tercer Estado que no participó en las negociaciones del tratado, pueda incorporarse a él cumpliendo los requisitos señalados en el mismo o por las partes. (Artículo 15º Convención de Viena.)

Salvo que el tratado disponga otra cosa, los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión harán constar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado al efectuarse su canje entre los Estados partes, su depósito, o su notificación a los Estados contratantes o el depositario.

5. Entrada en vigor del Tratado y su aplicación provisional.

Varios autores señalan este punto como la parte final en la celebración de un Tratado, pues consideran que es a partir de ese momento en que comienza a obligar a los Estados partes.

La Convención de Viena establece en su artículo 24 que un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha en que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores. Para cualquier Estado que posteriormente se adhiera al tratado, éste entrará en vigor a partir del momento en que manifieste su consentimiento, salvo que el tratado disponga otra cosa.

En cuanto a la aplicación provisional de un tratado, esto es obviamente, antes de su entrada en vigor, puede hacerse si el tratado así lo dispone o los Estados negociadores lo han convenido.

1.2.- El Principio de Supremacía Constitucional:

Por supremacía entendemos, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, "el grado supremo en cualquier línea"; la voz constitución, que proviene del vocablo latino *constitutio-onis*, se refiere a la "Ley

Fundamental de la organización de un Estado" y la derivación constitucional es lo "perteneiente a la Constitución de un Estado".

La yuxtaposición de ambos vocablos, supremacía y constitucional, indica toda una pluralidad de normas jurídicas en las que la cumbre de valor se atribuye a las disposiciones contenidas en la Constitución. Ello significa que los órganos gubernamentales federales, estatales y municipales, así como las actividades que ellos realicen están subordinados a los preceptos constitucionales de valor jerárquico superior. Adquiere la supremacía constitucional la naturaleza de principio fundamental en todo Estado de Derecho.³

Recordemos que Kelsen decía: El derecho regula su propia creación, en cuanto a que una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. La unidad de todo sistema jurídico lo constituye precisamente la norma de más alto grado, la norma básica o fundamental, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico de una nación y la legitimidad de la autoridad. Es la Constitución, el nivel más alto dentro del derecho nacional, la premisa mayor de la que las demás normas jurídicas derivan sus conclusiones, fuente en donde las leyes corren por su cauce.⁴

De lo anterior dicho podemos afirmar que formalmente la Constitución es suprema como resultado de su condición escrita y de su regidez que la abrigan contra cualquier acto de los poderes estatales que la quieran destruir o contradecir. Asimismo, materialmente es suprema, por cuanto a que es expresión originaria de la

³ ARELLANO, Carlos. 75° Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera edición, Porrúa, México, 1992. pag. 7.

⁴ POLO, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Primera edición, Porrúa, México, 1985. pag. 15.

soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella ni trasponer o delegar la competencia que le fue por ella asignada.⁵

Hay que hacer notar que sea que fuere escrita o consuetudinaria, es un principio universalmente admitido que la Constitución es ley suprema del Estado; la que viene a condicionar a todas las autoridades, quienes no tienen más poderes que los que autoriza la Constitución.

Antecedentes:

En los antecedentes normativos anglosajones, la formulación concreta del principio de supremacía constitucional se atribuye al juez inglés Coke, quien en 1610, sentenció: "... cuando una ley del Parlamento es contraria al Derecho común y a la razón, o repugnante, o imposible de ser aplicada, el common law la limita e impone su invalidez ..."⁶

La adopción de las instituciones jurídicas inglesas en los albores formativos del Derecho Constitucional de los Estados Unidos de América puede constatarse en "El Federalista", para plasmar la supremacía constitucional se estima que una Constitución es, de hecho, una ley fundamental. Así la deben considerar los jueces. Por tanto, si ocurriera que surja una discrepancia entre la ley fundamental y la ley que provenga del poder legislativo, el juzgador deberá preferir la norma de validez superior.⁷

La naturaleza superior de la Constitución Norteamericana se estatuye literalmente en el párrafo segundo de su artículo 6º en los siguientes términos: "Esta

⁵ POLO, Efraín. Ob.cit: p.17.

⁶ OMEBA, Enciclopedia Jurídica. Buenos Aires, 1979, t.III. p. 1037.

⁷ HAMILTON, Jay, Madison. El Federalista. Traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1943. p. 340.

Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella y todos los tratados celebrados o que se celebren en representación de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema del país, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, no obstante cualquier cosa en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado."

Al elegirse en México la estructura federal, en los primeros años de su vida independiente y después de la monarquía con Agustín de Iturbide, el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, determinó la prevalencia de lo federal frente a lo local.

En lo internacional, el Acta Constitutiva, mediante el artículo 29, RESERVA A LA FEDERACION LA ACCION HACIA EL EXTERIOR, "ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones."⁸

En seguimiento de la misma tónica, la Constitución de 1824, prohibió a los Estados entrar en transacción con alguna potencia extranjera. Desde ese primer documento constitucional federal, se sometió a todos los funcionarios públicos a la observancia de la ley fundamental al indicar en su artículo 163 que : "Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y el acta constitutiva."⁹

El principio de Supremacía Constitucional siguió plasmándose en diferentes documentos jurídicos, en el Código político de 1824 en su artículo 161; en la

⁸ TENA, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Décima tercera edición, Porrúa, México, 1985.

⁹ TENA, Felipe. Ob. cit.

Constitución Federal de 1857 en su artículo 126. En el Congreso de Querétaro, el invocado artículo 126 fue convertido literalmente en el artículo 133 de la Constitución vigente, que posteriormente fue reformado en el año de 1934, siendo el texto de dicho precepto el siguiente:

"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".

Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso federal que emanen de ella y a los tratados internacionales. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución.; se alude así al principio de subordinación de los actos legislativos respecto de la norma fundamental.

La hegemonía de la Constitución sobre los convenios y tratados se corrobora por lo que establece el artículo 15 de nuestra Ley Suprema, en el sentido de que no son concertables tales convenios o tratados si en éstos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión 256/81, promovido por S.H. Boehringer Sohn, fallado el 9 de

julio de 1981, al abordar el rango constitucional de los tratados internacionales, sostiene:

"TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA.- El artículo 133 constitucional no establece diferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo como la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y a otros es el mismo."

En cuanto a la segunda parte del artículo 133, se refiere a que en la Constitución se crean órganos encargados del ejercicio del poder público del Estado. Estos órganos son engendrados por la Ley Fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación debe estar subordinada a los mandatos constitucionales. Es por esto por lo que los órganos estatales nunca deben, jurídicamente hablando, violar o contravenir sus disposiciones.

Esta segunda parte del mencionado precepto constitucional es incompleta, ya que no alude a las demás autoridades distintas de los jueces locales, tampoco en dicha segunda parte se expresa que la Constitución debe ser acatada con preferencia a las leyes federales, cualquiera que sea su naturaleza. Estas dos omisiones pueden subsanarse tomando en cuenta el principio de la supremacía constitucional con la disposición contenida en el artículo 128 del Código Supremo que ordena: *"que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen"*.

En este último artículo, se impone a todo funcionario la obligación de guardar sin distingos la Constitución, por lo que es evidente que la intención del legislador constituyente fue en el sentido de revestir al ordenamiento supremo de primacía aplicativa sobre cualquier norma secundaria, así como de constreñir a toda autoridad a acatar los mandatos de la Ley Fundamental contra disposiciones no constitucionales que la contraríen.

La supremacía constitucional puede ser material y formal;¹⁰ material porque la Constitución es el estatuto primordial, es el que determina toda la actividad jurídica, es el conjunto de normas según las cuales se van a crear y según las cuales van a vivir todas las demás normas. De este concepto de supremacía material se derivan dos consecuencias muy importantes: I) el principio de legalidad, todo acto contra la Constitución carece de valor jurídico, y II) cada órgano tiene su competencia que no se puede delegar salvo los casos expresamente señalados en la misma Constitución.

La supremacía formal deriva de la idea de constituciones escritas y rígidas. Es decir, del hecho de que para modificar una norma constitucional se necesita la intervención de un órgano especial, se crea un orden jerárquico de las normas del sistema jurídico donde la Constitución se encuentra en el lugar más alto. (artículos 135 y 73 f. III Constitucionales.)

1.3.- La Facultad del Presidente de la República para celebrar Tratados Internacionales y la intervención del Senado de la República.

¹⁰ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Tercera edición, Porrúa, México, 1991. pag. 8.

Aquellos órganos que tienen capacidad para comprometer al Estado en el plano del Derecho Internacional y que además se les reconocen ciertos privilegios, inmunidades y facilidades, son el Jefe del Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores. Siendo el Estado una persona moral, es evidente que tiene que actuar por medio de sus órganos. El órgano supremo del Estado es el jefe del

estado que en determinados países, y según las respectivas Constituciones, puede ser también jefe del gobierno. Por lo que se entiende que en las relaciones exteriores el jefe del estado y el jefe del gobierno actúan en nombre del Estado y que, por consiguiente, pueden comprometerle internacionalmente.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de Mayo de 1988 fue reformada la fracción X de el artículo 89 Constitucional con las siguientes modificaciones:

- Se otorga expresamente la dirección de la política exterior al Presidente de la República.
- Los tratados que celebre deben someterse a la aprobación del Senado y no como indebidamente se señalaba al " Congreso Federal ".
- La obligación para el titular del Ejecutivo de conducir la política exterior de conformidad a siete principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad

jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacional.¹¹

El desarrollo de las instituciones constitucionales y administrativas ha entregado al Poder Ejecutivo las facultades de dirección y administración que colocan al titular del mismo como jefe supremo del Estado, subordinado al orden constitucional.

El papel predominante del Presidente de la República como jefe del Estado se manifiesta en importantes funciones de las cuales sobresalen :

- Funciones políticas; que se refieren a todos los actos generales de gobierno, dirección u orientación política. Se considera en este grupo la designación de un alto funcionario, estipulación de tratados internacionales, o la elaboración y orientación de la política general del gobierno.
- Funciones internacionales; la política exterior la lleva a cabo el Presidente de la República al representar ante las demás naciones al Estado mexicano y dirigir las relaciones internacionales, las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados, designar el cuerpo diplomático y consular y las demás relaciones con los Estados que forman la comunidad internacional, principalmente a través de la ONU y demás organismos. (artículos 89, fracciones II, III y X y 133 de la Constitución.)

La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales de modo y en medida diversos al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Senado. El Presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con este título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Octava edición, t.II, Porrúa, México, 1995. pag. 908.

extranjeros y es el único Poder que en materia internacional es informado oficialmente.

Las negociaciones entre plenipotenciarios como representantes de los jefes de Estado, culminan en la conclusión del tratado, el cual no obliga por ese solo hecho, pues a diferencia del mandato civil los plenos poderes se reservan siempre para el representado la facultad de ratificar o no el tratado concluido.

El Senado.

El Senado es una institución que tiene que ver con el liberalismo, con la división de poderes o funciones, con el equilibrio y moderación del poder legislativo, con el presidencialismo y, destacadamente, con el federalismo. No se trata de un órgano accesorio de nuestra forma de gobierno, sino de una institución esencial, medular, del federalismo mexicano.

La Constitución de 1824, primera de carácter federal del México independiente, emuló en lo que hace a la configuración del Poder Legislativo, el modelo de sistema bicameral norteamericano; esto es, se estructuró dicho órgano constitucional con dos Cámaras, a saber: la de Diputados y la de Senadores. Si bien es cierto que el constituyente de 1824 emuló al sistema bicameral norteamericano, y plasmó en todo las mismas características para el Senado que en aquel país, también lo es que el Senado de 1847 surge con perfiles propios, gracias a la notable influencia del pensamiento de Mariano Otero.¹²

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Op. cit. pag.821.

La Constitución de 1857 suprime el sistema bicamaral, argumentándose básicamente, cuestiones políticas: el elitismo subyacente en la Cámara, y que en nuestro país servía como reducto de la clase política dominante.

En 1874 se implantó nuevamente el bicamariismo en virtud de la reforma de la ley fundamental a instancia de Benito Juárez y Lerdo de Tejada. Fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso, constituido hasta entonces por la Cámara única, a fin de distribuir las como exclusivas entre ambas. El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas a las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicamariismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular; y a la de Senadores de las que afectan inmediata y directamente el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo.¹³

Es oportuno señalar, que si bien el Senado mexicano tuvo la referida configuración en sus orígenes, su función, desarrollo y elementos característicos han sido propios del sistema constitucional mexicano.

El Presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales; pero debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores. El 6 de diciembre de 1977 se adicionó la fracción I del artículo 76 constitucional, a efecto de facultar al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Ob.cit; pag. 822.

Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

Esta facultad del Senado, es congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos que involucran al sistema federal en su conjunto, pues además de representar a la Nación, son representantes de su Estado.

La celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes. Surge así en el derecho interno un acto único, aunque complejo que es el tratado.¹⁴

El Senado puede desaprobar un tratado concluido por el Presidente o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciere, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: la invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, la que se consume por la voluntad bilateral de los Estados signatarios expresada mediante la ratificación de los Jefes de Estado. La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en la postura de no ratificar el tratado.¹⁵

¹⁴ TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, décimo séptima edición, México, 1980. pag. 413.

¹⁵ TENA, Ramírez Felipe. Ob.cit. pag. 414.

Una formalidad importante en la aprobación de un tratado, es el Quorum que se requiere para que la Cámara de Senadores pueda abrir sus sesiones y ejercer su cargo, debiendo ser las dos terceras partes del número total de sus miembros.

De lo expuesto anteriormente, podemos darnos cuenta la importancia de la intervención del Senado de la República en las cuestiones internacionales, no solo porque históricamente se le confirieron aquellos asuntos que afectan directamente a los Estados, porque además, este poder puede frenar los actos internacionales del Poder ejecutivo, bien mediante la desaprobación de los tratados internacionales o bien, al no conceder su aprobación a la designación de agentes diplomáticos.

CAPITULO II. EL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL.

2.1.- Definición de Acuerdo interinstitucional:

Conforme a la Ley sobre celebración de Tratados, un Acuerdo Interinstitucional, es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

De acuerdo a lo que establece la Ley sobre celebración de Tratados, estos acuerdos sólo pueden ser celebrados por una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, por lo cual es necesario hablar acerca de los organismos descentralizados y las dimensiones que implica el régimen de la descentralización en nuestro país.

2.2.- Organismos Descentralizados.

La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal; la primera, formada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; y la segunda se compone por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de

crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.¹⁶

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establecen que son organismos descentralizados, aquellas unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto sea:

- la realización de actividades correspondientes a la áreas estratégicas o prioritarias.
- la prestación de un servicio público o social,o
- la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Serra Rojas¹⁷ establece el siguiente concepto de Descentralización: "es la técnica de organización de un ente público que integra una persona jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político y regulador de la tutela administrativa."

Siendo el término *descentralización* de un contenido amplio y dinámico, es pertinente examinar a los organismos descentralizados desde diferentes dimensiones o perspectivas. Para efectos del desarrollo del presente estudio

¹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. PAC, Primera edición, México, 1995.

¹⁷ SERRA R., Andrés. Derecho Administrativo. Décima quinta edición, Porrúa, México, 1992.

identificamos las siguientes dimensiones de la descentralización: dimensión política, legislativa, administrativa y social.

2.2.1.- Dimensión Política.

En esta categoría encuentran su punto de apoyo las otras dimensiones de la descentralización, por ser donde se manifiestan con mayor intensidad los procesos de concentración y distribución del poder.

Los Estados son libres en su régimen interno, capaces de otorgarse su propia Constitución, la cual debe ser sin contravenir la Constitución Federal y deben organizarse de acuerdo a lo que establecen los artículos 115 y 116 Constitucionales. Es por esto el que los Estados tienen una competencia limitada, una franja de actuación libre y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se puede traspasar.

Dentro de estas ideas tenemos que existe un orden jurídico supremo, el orden Constitucional que dá origen a dos ordenes subordinados y coordinados entre sí, el federal y el local. Este orden jurídico constitucional marca la coexistencia de estos dos órdenes a través de una serie de características que son básicas en el sistema federal mexicano:

- La Supremacía Constitucional: De la que ya hablamos en el primer capítulo del presente trabajo y sólo para hacer una breve referencia, sabemos que la Constitución es la norma suprema y toda norma contraria a ella no debe ser aplicada para preservar el orden constitucional. Por lo que todo acto contrario a la Constitución carece de valor jurídico y cada órgano tiene su competencia y ninguna autoridad puede colocarse encima de ella.

- Sistema de distribución de competencias: En nuestro país impera el principio por el cual las autoridades sólo pueden realizar aquellas atribuciones que la Constitución expresamente les establece y las demás facultades se entienden reservadas para los Estados. Si bien este es el principio general, no es el único parámetro para un sistema de distribución de competencias. En la descentralización legislativa se hace una explicación más amplia de este punto.
- Mecanismos de preservación de la integridad del orden federal: Son aquellos que evitan que las competencias de la Federación y Estados sean mutuamente vulnerados y así preservar la integridad del orden federal.

2.2.2.- Dimensión Legislativa.

La Constitución Política establece la distribución de competencias entre la Federación y los Estados. En esta dimensión de la descentralización tenemos como condición inicial la distribución de competencias para poder determinar las vías idóneas para la descentralización en sentido estricto, entendiendo está como la transferencia de facultades de la Federación a los Estados, y de estos a los municipios.

El estudio de la distribución de competencias constitucionales, es el punto clave para deslindar y definir las materias susceptibles de ser descentralizadas. Todo poder debe estar dotado de competencia dentro de su jurisdicción y el ordenamiento que lo faculte debe apegarse a la Constitución.

La Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal, que se puede establecer en la siguiente forma:¹⁸

¹⁸ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Porrúa p. 99.México.

- Facultades atribuidas a la Federación; las facultades que se atribuyen a la Federación, se encuentran en diversos preceptos y especialmente en el artículo 73 Constitucional. Siendo la Constitución la fuente de las competencias ninguna autoridad es propietaria de su competencia, ya que sólo tienen el ejercicio de funciones determinadas y no pueden delegar la competencia que les fue asignada.

- Facultades atribuidas a las Entidades Federativas; a los Estados les corresponden todas las facultades no atribuidas expresamente a la Federación, salvo aquellas prohibiciones que la misma ley suprema establece para los Estados miembros.

- Facultades prohibidas a la Federación; esto se presenta como una cuestión innecesaria sí con el solo hecho de no otorgarle una facultad se le esta negando, sin embargo tal prohibición la encontramos en el artículo 24 Constitucional que dice: "... El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna..."

- Facultades prohibidas a las Entidades Federativas; estas prohibiciones se clasifican en absolutas y relativas. Las primeras son aquellas que los Estados en ningun caso pueden contravenir y se encuentran en el artículo 117 Constitucional.

Las segundas, son aquellos actos que en principio estan prohibidos a los Estados, pero que con la autorización del Congreso de la Unión sí los pueden realizar. El artículo 118 Constitucional establece las prohibiciones relativas.

2.2.3.- Dimensión Administrativa.

Esta dimensión de la descentralización trata del funcionamiento en concreto de los organismos descentralizados y de la forma y tamaño que ha adoptado la

descentralización de la Administración Pública, por lo que se pueden identificar los ámbitos en que se desarrolla la descentralización ejecutiva.

El marco jurídico general de la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 90 Constitucional y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta último cuerpo de leyes establece las bases de organización de la administración de acuerdo a su división Constitucional en centralizada y paraestatal.

Las principales características de la administración centralizada son:¹⁹

- Los organismos centralizados carecen de personalidad jurídica propia y siempre actúan dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

- Dependen jerárquica y administrativamente del Poder Ejecutivo.

- Actúan por facultades delegadas del Ejecutivo y conforme a atribuciones que se encuentran en las leyes y decretos del Congreso.

- Carecen de patrimonio propio.

Son características principales de la administración paraestatal las siguientes:²⁰

- Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, decreto o de un acto jurídico, según sea el caso.

- No dependen jerárquica ni administrativamente del Ejecutivo Federal, sino de sus propios órganos de gobierno.

¹⁹ ORTEGA, Roberto. El Nuevo Federalismo: La Descentralización. Primera edición, Porrúa, México, 1988. pag. 131.

²⁰ ORTEGA, Roberto. Ob.cit; pag. 131.

- Actúan con base en su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.

- Tienen patrimonio propio.

En cuanto a la Administración Pública Estatal, su marco jurídico se encuentra en la Constitución de cada Estado, en las leyes que las legislaturas expidan, que generalmente toman el nombre de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal. Y para la Administración Pública Municipal, su marco jurídico se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Estatal y en la Ley Orgánica Municipal.

Según Roberto Ortega Lomelín²¹ la dimensión administrativa de la descentralización se puede clasificar en dos ámbitos:

a) Al interior de la administración pública : Se manifiesta a través de la delegación, desconcentración y de la descentralización funcional en sentido estricto. Solo se hará referencia a esta última por relacionarse con el tema que se desarrolla en el presente capítulo.

La descentralización funcional en sentido estricto es la que conocemos como descentralización por servicio, y cómo el maestro Gabino Fraga²² señala, esta se conforma con la creación a través de ley o decreto de los organismos públicos descentralizados a los que se les encarga la realización de atribuciones de carácter técnico que corresponden al Estado. Este tipo de organismos están regulados en los

²¹ ORTEGA, Roberto. Ob.cit. pag. 117.

²² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima segunda edición, Porrúa, México, 1994. pag.201.

artículos 90 y 93 Constitucionales, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Este tipo de organismos pueden tener diferente orientación, por lo que existen tipos muy variados lo cual se refleja en la forma como se constituyen sus órganos de gobierno, ya sea en forma tripartita (INFONAVIT, IMSS) en donde participan el gobierno, los trabajadores y patrones; en forma bipartita o exclusivamente gubernamental.

Las características más reelevantes de estos organismos son las siguientes:

- Se ubican en la misma esfera de la administración pública centralizada, es decir, son federales.

- Se les reconoce autonomía orgánica.

- Se les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio.

- Su campo de actuación se encuentra regulado con el estatuto general de la administración pública, el de las entidades paraestatales, con el instrumento que crea a el organismo y con el reglamento que expida su órgano de gobierno.

- De acuerdo a lo que establece el artículo 45 de la ley orgánica de la Administración Pública Federal, estos organismos pueden adoptar diversas formas legales.

- Sus facultades en general, se refieren a la administración de recursos o a la prestación de algún servicio.

- Tienen un radio de acción nacional o limitado territorialmente.

Cabe mencionar que existen organismos descentralizados, tales como el Banco de México y la UNAM, que no se sujetan a la Ley de Entidades Paraestatales, ya que la misma las exceptúa.

b) Entre la administración pública federal, las administraciones estatales y las municipales, y de la Administración Pública Estatal hacia la municipal: Esta descentralización es la que conocemos como descentralización por región y se manifiesta de la Administración Pública Federal hacia la Administración Estatal y Municipal, y de la Administración Estatal a la Municipal.

La primera se refiere a la distribución de competencias entre Federación, y Estados miembros, y así descongestionar la administración central. Para formalizar esta descentralización existen dos vías, la legal y la convencional, que describiré más adelante.

En cuanto a la descentralización de la Administración Estatal hacia la Municipal, el objeto es transferir facultades del gobierno estatal a los municipios.

Respecto a las vías para la descentralización territorial, como ya señalamos son dos, la legal y la convencional. En la legal, lo que es objeto de descentralización son aquellas materias que en principio eran, según el modelo constitucional de 1917, competencia de los estados y con el paso del tiempo pasaron a la competencia de la federación. En esta vía, la Constitución debe establecer un régimen concurrente, o bien que suprima de la competencia federal aquellas facultades que pasarán a la competencia local, o que se inserte como competencia exclusiva de esta última.

Por la vía convecional, la relación se puede dar entre Federación y Estado, Federación, Estado y Municipio y Estado-Municipio. Elisur Arteaga Nava²³ señala que los convenios de descentralización entre Federación y Estados deben seguir los siguientes principios:

- 1) Tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales deben establecer las bases para la celebración de convenios, mientras esos no dicten las bases no pueden celebrarse convenios.
- 2) Ambos cuerpos legislativos pueden dictar leyes que establezcan las bases generales para todo tipo de convenio, o específicas que consignent las que deban tomarse en cuenta para un tipo de convenio respecto de determinada materia.
- 3) Los convenios pueden celebrarse en forma potestativa.
- 4) Los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, más no suponen la situación inversa (salvo el caso expresado en el artículo 18 constitucional párrafo tercero).
- 5) La intervención estatal puede ser respecto de tres actividades, las tres de carácter ejecutivo: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponda a los poderes centrales y la operación de obras realizadas por el gobierno federal.
- 6) Los convenios únicamente pueden comprender actos de naturaleza ejecutiva que han sido confiados al presidente de la República y que se confían por convenio al gobernador de un estado. La rama jurídica local no puede tener competencia sobre otra clase de materia diferente a las previstas en forma expresa por la Constitución

²³ ORTEGA L., Roberto. Ob.cit. pag. 156; cita a: Elisur Arteaga Nava. Revista de Estudios Municipales. Algunas Cuestiones de derecho municipal. Cuaderno 5, septiembre-octubre, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985. p.92-96.

en sus artículos 104 fracción I, 107 fracción XI y XII y 133; la función legislativa federal no puede ser objeto de convenio.

7) Si el gobierno federal confía la prestación de un servicio y éste no es prestado en los términos convenidos, existe la posibilidad teórica de que por incumplimiento, la Federación lo pueda dar por rescindido sin necesidad de declaración judicial.

8) La Federación por virtud de convenio, no pierde la facultad que constitucionalmente le corresponde, simplemente declina su ejercicio, pero sigue siendo la titular.

9) La Federación como titular de la facultad, conserva en todo momento la facultad de supervisión y vigilancia sobre los estados respecto de la materia que es objeto del convenio.

Este mismo autor señala para los Estados y Municipios las siguientes bases a que pudieran sujetarse los convenios celebrados entre estos dos entes.

1) No existe posibilidad constitucional de que la Federación celebre directamente un convenio con un municipio, ya que la Constitución contempla como única vía la que se sigue por mediación de los gobiernos de los estados.

2) Que la legislatura local esté facultada para establecer las bases según las cuales puedan celebrarse esos convenios.

3) De las actividades susceptibles de ser sujetas a convenio entre la Federación y los estados, estos últimos sólo pueden celebrar convenio con sus ayuntamientos respecto del ejercicio de funciones federales y la prestación de servicios públicos.

4) Que la naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas a los ayuntamientos siempre es ejecutiva.

5) Que si bien lo previsto en el último párrafo del artículo 116 constitucional se refiere a materias competencia de la Federación que son confiadas a los estados y que éstos asimismo las confían a los municipios, no existe impedimento legal para que las entidades federativas, cuando así lo determinen sus constituciones, confíen mediante los convenios respectivos, el ejercicio de ciertas funciones que son propias del Ejecutivo a los ayuntamientos.

7) Pueden ser objeto de convenio exclusivamente las facultades del Ejecutivo local, pero cuando menos a nivel de Constitución General no es factible que los municipios cedan mediante los mismos actos facultades que les son propias.

8) La celebración de convenios es potestativa.

9) Que para efectos de determinar quién representará a los municipios, deberá atenderse a lo que determine la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Estos instrumentos tienen su fundamento en los artículos 26 y 116 constitucionales, en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.2.4.- Dimensión Social.

De acuerdo al maestro Gabino Fraga²⁴, esta es la llamada descentralización por colaboración que se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y como consecuencia se le van presentando problemas para cuya

²⁴ FRAGA, Gabino. Ob.cit. pag. 200.

resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa. La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

A diferencia de la descentralización por región y de la descentralización funcional o por servicio, en la descentralización social la actividad que se desarrolla es en nombre de la organización privada, pues en las dos primeras, la actividad pública que tienen encargada se realiza en nombre y en interés del Estado.

La descentralización social o por colaboración se ejerce a través de distintas clases de organismos que pueden clasificarse de la siguiente forma:

- organismos consultivos.
- organismos de ejecución, y
- organismos de decisión.

Según lo expuesto en el apartado que se refiere a la descentralización administrativa, los organismos descentralizados clasificados por región y en funcionales se encuentran en una posición distinta a los clasificados dentro de la descentralización social. Los dos primeros representan al Estado Mexicano, por lo que actúan en nombre de este, pero no por esto los organismos que pertenecen a la

descentralización social dejan de ser organismos descentralizados y por tanto, al igual que los otros dos tipos de organismos, se encuentran en la posibilidad de celebrar los Acuerdos Interinstitucionales según lo establecido por la Ley sobre Celebración de Tratados.

Analizamos una de las partes que pueden celebrar los Acuerdos Interinstitucionales; por la otra parte tenemos que pueden ser órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales:

2.3.- Órganos gubernamentales extranjeros.

Órganos gubernamentales es un concepto muy amplio, pero entendemos que es una entidad encargada de realizar determinados asuntos de su país, y que cualquiera que sea el sistema de gobierno (parlamentario, presidencial) ó el tipo de estado (simple o complejo) por la generalidad con que señala la Ley sobre Celebración de Tratados a estos órganos gubernamentales, debemos entender que se encuentran en un nivel que pueden comprometer a su país en el ámbito internacional.

2.4.- Organismos internacionales.

En cuanto a los organismo internacionales, sabemos que son sujetos del Derecho Internacional Público creados con el fin de gestionar intereses comunes de sus integrantes que por lo general son sujetos también, del Derecho Internacional Público. Estos organismos gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios y

están dotados de órganos permanentes independientes de los miembros de la organización.

Para determinar si un organismo internacional tiene personalidad jurídica internacional, es preciso consultar si su ordenamiento jurídico constitutivo le otorga derechos y obligaciones propios, diferentes de los derechos y obligaciones propios, de los Estados que lo constituyen. Más indudable se establece la personalidad jurídica de los organismos internacionales cuando ellos celebran tratados internacionales.

Naturalmente que la personalidad jurídica de los organismos internacionales es suficiente para considerarlos como sujetos de Derecho Internacional sin que se les pretenda indentificar con los Estados pues se trata de personas jurídicas distintas.

2.5.- La Ley Sobre la Celebración de Tratados.

La Ley sobre Celebración de Tratados establece muy pocos aspectos que deben realizar los organismos descentralizados para celebrar un Acuerdo Interinstitucional, aspectos que de ninguna manera, en mi opinión, regulan en forma suficiente este tipo de acuerdos internacionales.

A continuación señalo los aspectos a que anteriormente hice referencia y que se encuentran en la Ley sobre la Celebración de Tratados, haciendo un breve análisis de los mismos:

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

En este artículo se establece el objetivo del ordenamiento que nos ocupa, que es el de regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Así como también se establecen las partes que intervienen en la celebración de ambos instrumentos.

“Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- "Tratado": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

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

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

III.- "Firma ad referendum": el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.

IV.- "Aprobación": el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.

V.- "Ratificación", "adhesión" o "aceptación": el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

VI.- "Plenos Poderes": el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

VII.- "Reserva": la declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

VIII.- "Organización Internacional": la persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

Este artículo, define lo que es el Tratado en forma similar a como lo establece la Convención de Viena y como es conocido el Tratado en la doctrina de Derecho Internacional Público; así mismo se establecen una serie de conceptos que se aplican únicamente a los Tratados, ya que sólo se hace referencia a dicho documento en estos conceptos.

En cuanto al concepto de acuerdo interinstitucional, la Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Senadores hace una reflexión sobre el sustento de dicho instrumento, de la cual hablaré en el capítulo III en el apartado de Naturaleza del Acuerdo interinstitucional, por considerarlo más adecuado para desarrollar el citado tema.

"Artículo 7º.- Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictámen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo."

En este artículo se señalan dos aspectos que se deben realizar para llevar a cabo el acuerdo interinstitucional. Primero, la obligación de toda dependencia u organismo descentralizado de mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de todo acuerdo interinstitucional que se pretenda celebrar. Segundo, que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la facultada para dar el visto bueno a

los acuerdos interinstitucionales, formulando un dictámen en el que manifiesta si se debe o no celebrar el acuerdo interinstitucional. De ser el dictámen afirmativo, se procederá a inscribirlo en el correspondiente registro que lleva esta Secretaría.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28 fracción I, establece la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para : Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la administración pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

Del anterior artículo se desprende una importante función de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero si bien desde este ángulo puede la Secretaría dirigir la política exterior del país, histórica y constitucionalmente hablando, en la Cámara de Senadores se encuentran representados los intereses de los Estados miembros de la federación, más aun cuando se trata de asuntos que trascienden las fronteras de nuestro país, pues en todo acuerdo internacional que el Estado mexicano celebre con otras naciones debe imperar la armonía y seguridad jurídica.

*Artículo 8º.- Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales par la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.”

Este artículo habla acerca de los principios que deberán regir cuando en un tratado o acuerdo interinstitucional existan mecanismos internacionales para la solución de controversias legales entre las partes que intervienen en la celebración de los mismos. Siendo el acuerdo interinstitucional un convenio de Derecho Internacional Público no sería lógico que estos instrumentos den lugar a controversias entre personas físicas ó morales, ya sea por parte del Estado mexicano ó del extranjero, pues sí los acuerdos interinstitucionales sólo pueden ser celebrados entre organismos descentralizados y órganos gubernamentales u organizaciones internacionales, en las controversias que se susciten, las partes en conflicto serían las mismas que celebraron el acuerdo.

“Artículo 10º.- De conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que se refiere el artículo 8, a quienes participen como árbitros, comisionados, o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.”

Este artículo faculta al Presidente de la República para que sea quien nombre a las personas que vayan a fungir como árbitros, comisionados o expertos en los mecanismos internacionales para la solución de controversias, lo anterior debe ser conforme a los tratados que sean aplicables, pues sí partimos de la idea de que

estamos frente a sujetos del Derecho Internacional Público, pueden considerarse como tratados aplicables :

- La Convención de la Haya para la solución pacífica de los conflictos internacionales de 1907;

- El acta general para el arreglo de la diferencias internacionales, adoptada por la Asamblea general de la Liga de las Naciones el 26 de Septiembre de de 1928 y revisada por la Asamblea General de la ONU el 28 de Abril de 1949.

Los citados documentos proveen mecanismos tales como la negociación, los buenos oficios y la mediación, las comisiones de investigación, procedimiento conciliatorio, el arbitraje internacional y el procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia. Así como también el procedimiento establecido en los artículos 65 al 68 de la Convención de Viena.²⁵

2.6.- Acuerdos Ejecutivos.

Durante mucho tiempo los presidentes han sostenido que tienen la facultad para celebrar convenios ejecutivos obligatorios bajo el derecho internacional, sin el consejo y la aprobación del Senado. Literalmente, los presidentes han celebrado miles, y la tendencia se ha acelerado en años recientes. En 1930, los Estados Unidos concluyeron 25 tratados y tan sólo 9 convenios ejecutivos. En 1968, los Estados Unidos celebraron 16 tratados y 266 convenios ejecutivos, y para el 1º de Enero de 1972 se encontraban en vigor 947 tratados y 4359 convenios ejecutivos.²⁶

²⁵ ORTIZ, Loretta. Ob. cit. pag.179

²⁶ J.GLENNON, Michael. Política y Derecho: Diplomacia Constitucional. Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pag. 236.

¿Acaso tiene el Presidente autoridad para celebrar un convenio internacional obligatorio sin la aprobación del Senado?

En el término "tratado" existe un consenso respecto a su uso, el cual atribuye dos acepciones: una, como nombre genérico para designar cualquier clase de acuerdos internacionales (en ese sentido se utiliza para denominar la rama del derecho internacional que se ocupa de estos actos jurídicos internacionales) ; y la segunda, para designar los acuerdos solemnes o formales llamados así por oposición a los tratados sin formalidad, es decir, los tratados en forma simplificada.

Los primeros, son aquellos que versan sobre materias tales como límites, extradición, paz, amistad, etcétera, materias de la mayor importancia y por esa razón se envían siempre a la sanción del Poder Legislativo; en cambio, los segundos son aquellos en cuya celebración sólo interviene el Poder Ejecutivo. A estos últimos la doctrina los denomina "convenios o acuerdos ejecutivos o administrativos".²⁷

Los tratados en forma simplificada, además, pueden llevar como título, además de los señalados, el de convenio, acuerdo, pacto, arreglo, protocolo, compromiso, carta, memorándum de entendimiento, etcétera.

El Ejecutivo mexicano celebra tratados en forma simplificada, es decir, sin someterlos a la formalidad de la aprobación del Senado, los llamados convenios o acuerdos ejecutivos. La facultad de celebrar estos convenios, no está prevista expresamente en ninguna disposición de la Constitución. La práctica de celebrar esta clase de convenios existe en todos los países, aunque sólo en algunos, por ejemplo en Estados Unidos, la legislación le concede esa facultad al ejecutivo.

²⁷ PALACIOS, Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Segunda edición, Archivo histórico diplomático mexicano SRE, México, 1986. pag. 14.

En México, esta práctica se remonta a los primeros años de vida independiente y mucho se ha escrito con respecto a si tiene alguna fundamentación en la legislación mexicana o no.

En tomo a los acuerdos ejecutivos, existen opiniones que fundamentan y otras que desvirtúan su existencia. La mayor parte de los autores que opina en forma positiva, fundamenta esta práctica en la facultad que tiene el presidente de dirigir las negociaciones diplomáticas, contenida en la fracción X del artículo 89 Constitucional.

Para César Sepúlveda su justificación, aunque sin sostén constitucional, podría estar en que con ellos se busca promover beneficio a la comunidad. Considera este autor además, que la práctica del Ejecutivo de celebrar los convenios administrativos es sólo una consecuencia natural y lógica de las facultades y obligaciones que tiene encomendadas en la propia Constitución, pues para dar fiel cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones I y X del artículo 89 Constitucional, el Ejecutivo debe celebrar en ocasiones, convenios administrativos, pues por la naturaleza misma de algunos asuntos, la actividad del Ejecutivo no puede ni debe limitarse al ámbito interno del Estado y con otros sujetos de derecho internacional toma medidas de carácter administrativo para reglamentarla. El mismo autor ofrece un ejemplo: El Ejecutivo mexicano tiene la obligación de adquirir mejores tecnologías para la industria y si el gobierno de otro país, en el ámbito de sus programas de cooperación hacia el exterior, las ofrece, entonces nada más natural que se llegue a un acuerdo para que México las adquiera.²⁸

Otros autores señalan que la mayoría de estos acuerdos ejecutivos requieren que se actúe con rapidez, y que no siempre se podría esperar el período de sesiones

²⁸ PALACIOS, Jorge. Ob.cit. pag. 51.

del Senado; que la práctica de celebrar convenios administrativos responde a la necesidad de contar con mecanismos adecuados para satisfacer las exigencias cotidianas de las relaciones internacionales.

Pero debemos considerar que los requisitos procesales prescritos por la Constitución no deben ser desechados en nombre de la eficiencia, y la sustancia de una política, no obstante lo atractiva que pueda ser, nunca puede justificar darle la vuelta al procedimiento exigido por la Constitución para su adopción.²⁹

La práctica de los acuerdos ejecutivos ha sido objetada por considerarla antijurídica dado que la Constitución no le confiere expresamente al Ejecutivo la facultad de celebrar esa clase de tratados. Es evidente que el Presidente puede actuar dentro del ámbito de sus facultades independientes, pero lo cuestionable, o el punto del debate sería sobre el alcance de dichas facultades, donde terminan las suyas y dónde comienzan las del Senado.

El Pensamiento contrario se resume en que debe bastarnos observar que a diferencia de la práctica norteamericana, la Constitución mexicana no reconoce los tratados autoejecutivos. Sin embargo existe un alarmante número de ellos en la práctica mexicana, muchos de los cuales se refieren a la relación México-Estados Unidos; y si la aplicación de uno de estos tratados ejecutivos, causa agravios a un ciudadano, entonces puede legitimar la petición de amparo y protección de la justicia federal.³⁰

A nivel internacional, antes de la Convención de Viena era corriente en la doctrina y en la práctica la distinción entre tratados, de una parte, y acuerdos en

²⁹ J. GLENNON, Michael. Ob. cit. pag. 217.

³⁰ BECERRA, Manuel. Los Poderes de la Federación Mexicana y las Relaciones Internacionales en: El Derecho en México: Una visión de conjunto. Primera edición, tomo II, UNAM, México, 1990. pag. 956

forma simplificada, de otra. Los tratados eran celebrados por los órganos estatales investidos de competencias al respecto (normalmente firma en representación del ejecutivo y ratificación posterior con autorización del legislativo, siendo este último el que expresaba el consentimiento del Estado en obligarse). La celebración era mediata, en cuanto que se descomponía en varios actos: negociación, firma y ratificación, y el instrumento era único.

Por el contrario, los acuerdos en forma simplificada (agreements) se concluían por el ministro de Asuntos Exteriores o el jefe de la respectiva misión diplomática, no estaban sujetos a ratificación, sino que obligaban por la firma, y podían manifestarse en más de un instrumento jurídico.³¹

La Convención de Viena no distingue entre tratados y acuerdos en forma simplificada, y designa como tratados a ambos tipos de acuerdos ya que según la Comisión de Derecho Internacional, las diferencias radican casi exclusivamente en el procedimiento de celebración y entrada en vigor, pues las normas de Derecho que se refieren a la validez, la eficacia y los efectos, la ejecución y el cumplimiento, la interpretación y la extinción, se aplican a toda clase de instrumentos internacionales.

Cualquier acuerdo regido por el derecho internacional público que se celebre con otro Estado soberano, debe considerarse una obligación internacional asumida por México, o por los Estados Unidos como Nación. Los efectos internacionales de un convenio o acuerdo ejecutivo están en el mismo plano que un tratado; para el derecho internacional, la distinción es absolutamente irrelevante. Probablemente para efectos de derecho interno, ciertos acuerdos ejecutivos no pueden alterar el

³¹ PASTOR, José A. Curso de Derecho Internacional Público y Organismos internacionales. Cuarta edición, Tecnos, España, 1992. pag. 115.

derecho existente, en tanto que un tratado se convierte en Ley Suprema de la Nación y tiene precedencia sobre cualquier ley anterior.³²

³² GOMEZ-ROBLEDO, Alonso. "El Régimen jurídico de los Tratados en México y el artículo 133 Constitucional" en: Problemas actuales del Derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Primera edición, UNAM, México, 1994. pag. 165.

CAPITULO III. ASPECTOS CONSTITUCIONALES EN TORNO A LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES.

3.1.- Artículo 73 fracción XXX Constitucional. Facultades implícitas: no existe fundamento para que el Congreso de la Unión legisle en materia de tratados.

Existe en la Constitución un precepto que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Hablamos de la última fracción del artículo 73 (fracción XXX) que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas.

Las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario par ejercer alguna de las facultades explícitas. El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos:³³

- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;
- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; y
- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

³³ TENA, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición, Porrúa, México, 1944. pag.116.

El primer requisito engendrará la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría. El segundo requisito presupone que la facultad explícita sería inútil si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita, es por lo que surge la relación de necesidad entre una y otra. El tercer requisito significa que ni el Poder ejecutivo ni el judicial pueden conferirse a sí mismo las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Legislativo; en cambio este Poder se las da a sí mismo.

El recurrir a la fracción XXX del artículo 73 constitucional resulta dudoso. Como se señala en el Dictamen de la H. Cámara de Senadores, las facultades implícitas tienen como sustento el que "sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades mencionadas". La facultad del Presidente de la República para celebrar tratados se ejercita desde que México es un Estado independiente. Por lo tanto, no puede considerarse como indispensable o necesaria la Ley que se acaba de expedir, autorizando con ello el ejercicio de las facultades implícitas.³⁴

No existe base constitucional para dar una ley que reglamente el ejercicio de la facultad de negociar y concluir tratados y convenciones prevista en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X. Por muchas razones la misma no había sido expedida, no obstante que desde 1824, en los documentos fundamentales, se ha venido facultando a esos órganos a intervenir en esa materia. Al fin de cuentas pudiera tratarse de una materia no susceptible de ser reglamentada; cualquier intento podría menoscabar o poner en peligro el elemento de discrecionalidad, prudencia, oportunidad e idoneidad que son necesarios para llevar adelante las negociaciones diplomáticas o influir negativamente en su resultado final, que son los tratados y las

³⁴ ORTIZ, Loretta. Ob.cit; pag. 49.

convenciones; y para el caso de que se hiciera, existe el peligro de que el presidente pase por alto, que no acate, los principios legales que intentaran reglamentar su actuación.³⁵

El Congreso de la Unión no tiene asignada la facultad de dar una ley reglamentaria de los artículos 76 fracción I y 89 fracción X constitucionales, pues no existe una norma que en forma expresa faculte al Congreso de la Unión a dar una ley de esa naturaleza.

Una lectura minuciosa del artículo 73, que es el que enumera en forma sistemática las facultades del órgano legislativo, da por resultado que no se encuentra directa ni indirectamente principio que haga suponer tal autorización. En el resto de la Constitución no existe texto que en forma expresa lo faculte a hacerlo. No es solución recurrir a las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73; los principios que regulan su operatividad niegan tal posibilidad. Ciertamente el Congreso de la Unión, cuando en la Constitución aparece una facultad que por sí misma no pueda ser ejercida por su titular, está autorizado para tender los puentes para hacerla efectiva. En lo relativo a relaciones exteriores, no se da el caso : el presidente de la República durante la vigencia de la Constitución del 57 y de la actual, es decir durante más de ciento treinta años, ha venido ejerciendo la facultad de celebrar tratados y convenciones sin necesidad de recurrir a una ley reglamentaria; el Congreso de la Unión goza de la facultad de reglamentar la Constitución, pero ella no es amplia, sin restricciones y exclusiva.³⁶

Si se toma en cuenta el principio de legalidad, no cuesta mucho trabajo concluir que las autoridades, concretamente el Congreso de la Unión, sólo puede

³⁵ ARTEAGA, Elisur. Ob.cit; tomo III.pag.92.

³⁶ ARTEAGA, Elisur. Ob.cit; tomo III.pag.93.

actuar en aquellas materias en que existe norma que lo autorice y que en lo restante lo tiene prohibido. Hay un elemento más que impide la expedición de una ley reglamentaria de la materia que ya ha sido mencionado: el Presidente de la República goza de un amplio campo de acción en lo relativo a las relaciones exteriores y salvo las limitaciones que existen en la Constitución, nadie puede agregar otras.

3.2.- Los Acuerdos interinstitucionales a nivel internacional.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados en el Segundo periodo de sesiones, se llegó a la conclusión de que la producción de efectos jurídicos o creación de derechos y obligaciones está implícita en la frase "regidos por el Derecho Internacional". Es necesario partir, en cualquier caso, de la presunción del carácter jurídicamente obligatorio de los acuerdos entre Estados, lo que quiere decir que la intención de desproveer de tales efectos a un acuerdo debe resultar expresa o implícitamente de sus disposiciones, particularmente del lenguaje de sus cláusulas.

Es de tomarse en cuenta que, de conformidad con el artículo 2, párrafo I, inciso a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de Febrero de 1975 y en vigor desde el 27 de Enero de 1980, el tratado tiene la categoría de tal cualquiera que sea su denominación :

"a) Se entiende por tratado, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento

único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular ."

Debe aclararse así mismo que la forma en que esté redactado un tratado no es relevante para calificarlo de formal, pues sino llena los requisitos que señale la legislación respectiva de las partes para su perfeccionamiento como tratado será uno en forma simplificada; la distinción sólo puede darse en el ámbito interno de un Estado, pues en derecho internacional todos los tratados independientemente de su forma o de su nombre tienen igual validez.³⁷

En el Derecho Internacional un tratado internacional es un acuerdo regido por las normas del Derecho internacional, para lo cual, existen dos criterios esenciales para distinguir los tratados internacionales de los acuerdos no regidos por el Derecho internacional: el primero se refiere a la intención de las partes de someter un acuerdo al Derecho Internacional o al Derecho interno de un Estado; el segundo criterio, opera por la presunción de las personas que han intervenido en su celebración, de manera que si ha sido celebrado por los órganos responsables de las relaciones internacionales, existirá una presunción en torno a su calificación como tratados.³⁸

Complementando la idea anterior, existen dos puntos de vista polares sobre el derecho internacional correcto en esta materia: el constitucionalista y el internacionalista. De acuerdo con los constitucionalistas, un tratado concluido por los representantes de un Estado es inválido si rebasa su competencia según el derecho constitucional de un Estado; el razonamiento de la regla es que ninguna aprobación real ha sido dada por el Estado en cuestión. Los internacionalistas, sin

³⁷ PALACIOS, Jorge. Ob.cit; pag.15.

³⁸ GONZALEZ J.,SANCHEZ L.,PAZ M.,Curso de Derecho Internacional Público, Quinta edición, Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1992. pag. 135.

embargo, argumentan que aunque dentro de un Estado puede ser inválida una obligación de un tratado porque no cumple con los requisitos constitucionales, la obligación internacional no resulta afectada si se satisfacen los requisitos del derecho internacional, porque tales requisitos no incluyen ninguna referencia al derecho interno.³⁹

La cuestión del nombre ha sido superada en derecho internacional, muy independiente de lo que ocurre en las legislaciones internas de cada Estado, pues la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados respeta expresamente los usos de los Estados en lo que se refiere a la terminología acerca de los tratados al decir en el párrafo dos de su artículo, 1 lo siguiente : "Las disposiciones del párrafo 1 sobre los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de estos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado".

En cualquier instrumento regido por el Derecho Internacional Público, el Estado Mexicano sería el único sujeto obligado en el plano internacional y así las partes puedan tener plena seguridad de que el acuerdo o tratado se cumpla tal como se pacto.

La Corte Permanente de Justicia Internacional ha declarado que es un principio de derecho internacional y un concepto general del derecho, que cualquier incumplimiento de un compromiso impone la obligación de efectuar una reparación. Para que surja la responsabilidad internacional deben concurrir los siguientes elementos :

³⁹ J.GLENNON, Michael. Ob.cit. pag. 241.

- Existencia de una norma jurídica internacional que establece un deber a cargo de un sujeto de la comunidad internacional.

- Una conducta violatoria de la norma jurídica internacional, que puede consistir en acciones y omisiones o en ambas.

- La conducta violatoria de la norma jurídica internacional ha de ser imputable directa o indirectamente al Estado.

- La violación imputable de la norma jurídica internacional ha de engendrar un daño material o moral.⁴⁰

Aunado a esto, existe la opinión dominante entre los expertos del Derecho Internacional que sólo pueden ser sujetos de acto ilícito internacional los Estados y otras comunidades directamente sometidas al Derecho Internacional, mas no los individuos. Sólo por excepción surge una responsabilidad individual. En la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo, el 26 de Diciembre de 1933, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1936, se precisa en el artículo 2º la personalidad única hacia el exterior de la Federación y la carencia de personalidad externa de los Estados de la República, estableciendo dicho dispositivo lo siguiente :

"El Estado Federal constituye una sola persona ante el Derecho Internacional ."

Nuestro País como sabemos, es un Estado Federado, y es así que a la Federación le compete la representación en lo internacional de sus Estados que la forman, dado que estos carecen de personalidad internacional. En lo internacional

⁴⁰ ARELLANO, Carlos. Ob.cit. pag.214.

existe otro principio aceptado sin discrepancias en el sentido de que el Estado Federal es responsable de los Estados que, como unidades, integran la Federación.

En torno a este punto de la Responsabilidad de la Federación ante la Comunidad Internacional, la Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Senadores en su dictámen de la Ley sobre Celebración de Tratados, establece que los compromisos que se pacten a través de los acuerdos interinstitucionales, no los asume el Estado Mexicano como tal, sino que constituyen compromisos para las dependencias u organismos descentralizados federales, estatales o municipales que los suscriben. Si el funcionario es representativo de un órgano del Estado y realiza funciones que le corresponden a ese órgano del Estado, la conducta infractora de la norma jurídica internacional es imputable directamente al Estado, aunque no se le haya autorizado ni haya recibido instrucciones para violar una norma jurídica internacional.

Un principio de derecho internacional generalmente aceptado determina que el Estado Federal es responsable de la conducta de sus subdivisiones políticas, y no puede evitar esa responsabilidad alegando que sus poderes constitucionales de control sobre ellas son insuficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Este principio lógico tuvo oportunidad de confirmarse en la preparación de la Conferencia de Codificación de la Haya, reiterándose el principio en los comentarios y respuestas de los gobiernos, que se mostraron unánimes en el reconocimiento de que el Estado encargado de concluir las relaciones exteriores de un Estado subordinado o protegido, y el gobierno o la autoridad central responsable por la conducción de las relaciones exteriores de los Estados miembros agrupados

en una federación o unión, deben asumir la responsabilidad de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales por parte de dichos Estados subordinados.⁴¹

Es importante conocer el criterio que predomina en el ámbito internacional acerca de otros posibles sujetos del derecho internacional público, para saber si es trascendente el que un organismo descentralizado sea el que celebre los acuerdos interinstitucionales.

Dada la pluralidad de sujetos del Derecho Internacional Público y dadas sus características disímboles, es pertinente hacer referencia a ellos desde diversas perspectivas clasificatorias.⁴²

a) Desde el punto de vista de la aptitud para comparecer por derecho propio ante un tribunal internacional, hay sujetos aptos para hacerlo y sujetos sin facultades para ello. Así, para comparecer a la Corte Internacional de Justicia se debe tener el carácter de Estado; los demás sujetos podrán ser materia de la controversia a través de la representación de los Estados.

b) Desde el punto de vista de la aptitud para celebrar tratados internacionales, hay sujetos de Derecho Internacional Público como los Estados y los organismos internacionales que pueden celebrarlos y sujetos como los individuos que no pueden celebrarlos.

c) Desde el punto de vista doctrinal de su admisión como sujetos de Derecho Internacional, existen los sujetos plausibles y los debatibles. Son plausibles los Estados porque todos los autores admiten su calidad de sujetos de Derecho Internacional Público. Son debatibles los otros sujetos como son : el individuo, los

⁴¹ ARELLANO, Carlos. Ob.cit; pag. 227.

⁴² ARELLANO, Carlos. Ob.cit; pag. 285.

organismos internacionales, las minorías nacionales, las empresas privadas, etcétera.

d) Desde el punto de vista de la tenencia de derechos y obligaciones, existen sujetos de Derecho Internacional Público, pasivos, activos o ambivalentes. Son pasivos los que sólo tienen deberes desprendidos de las normas jurídicas internacionales. Son activos los que desprenden derechos subjetivos de las normas jurídicas internacionales y son ambivalentes los que deducen derechos y deberes de las normas jurídicas internacionales.

En congruencia con la amplia clasificación, encontramos como sujetos del Derecho Internacional: los Estados, los organismos internacionales, el individuo, las personas morales, consideradas individual o colectivamente, con existencia original interna o con existencia original internacional, con personalidad privada o con personalidad pública, las entidades sociológicas, las entidades con un régimen especializado (como el Vaticano), los Estados diminutos y las representaciones gubernamentales en el exilio.

3.3.- Los Acuerdos interinstitucionales a nivel interno.

A nivel interno, el Acuerdo Interinstitucional es considerado por los legisladores de naturaleza diferente al Tratado, es decir que el Acuerdo Interinstitucional no es un Tratado. Como vimos, la postura internacionalista no distingue entre los diferentes nombres que pudiera tener un acuerdo internacional, considerándolos a todos con la misma validez. Este apartado lo desarrollaré en cinco apartados para un mejor desarrollo del tema :

3.3.1.- Jerarquía de los Acuerdos interinstitucionales:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria Vera José Antonio (Semana Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo XCVI, página 1639) resolvió:

"Que aun cuando la expresión literal del texto 133 autoriza a pensar, a primera vista, que no es sólo la Constitución la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben "emanar" de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan "estar de acuerdo" con ella."

Se alude con todo lo anterior al principio de subordinación de todos los actos respecto a la ley fundamental. De lo expuesto podemos inferir que de conformidad con la jurisprudencia y con la doctrina más reciente, la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico nacional comprende:⁴³

- En el ámbito Federal:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en cumplimiento de la Constitución General y los tratados o convenios internacionales celebrados y que se celebren de acuerdo con ella.

III. Las Constituciones locales, las leyes ordinarias, los reglamentos y normas individualizadas que no contravengan al Pacto Federal.

⁴³ POLO, Efrain. Ob.cit. pag. 22.

- En el ámbito local:

I. La Constitución Federal, las leyes federales y los tratados.

II. Las Constituciones locales.

III. Las leyes ordinarias.

IV. Las normas reglamentarias.

V. Las normas municipales, y

VI. Las normas individuales.

Los acuerdos interinstitucionales no tienen una clara jerarquía en el derecho mexicano. La posición de dichos acuerdos en el sistema jurídico mexicano es algo que, entre otros puntos de los ya señalados, no contempla la Ley sobre la Celebración de Tratados.

César Sepúlveda ha dicho al respecto : "Si esos pactos tienen que ver sólo con el comportamiento de los órganos administrativos del Estado mexicano y si no causan lesión jurídica a un particular, entonces no existe aparentemente obstáculo legal para su existencia, pues entonces caen más bien dentro de la capacidad del Ejecutivo para reglamentar su propia actividad... empero cuando el convenio ejecutivo supone cargas a particulares, el pacto es manifiestamente ilegal y carece de eficacia, pudiendo combatirse con éxito por los procedimientos y recursos constitucionales...En el caso de este tipo de convenios, cualquiera ley federal

ordinaria y aun los mismos decretos administrativos están por encima de ellos. El pacto ejecutivo no puede alterar, por otra parte, el derecho preexistente.”⁴⁴

En caso de que alguno de estos acuerdos interinstitucionales entre en conflicto con la legislación interna, como podríamos determinar que efecto legal tendría el acuerdo interinstitucional. Esto es un problema interno que en nada afecta su posición de tratado a nivel internacional, ya que dichos instrumentos internacionales crean compromisos con los sujetos con los cuales se celebran y son fuente de obligaciones para el Estado mexicano.

Tanto en la Exposición de motivos, como en el Diario de debates de la Ley sobre la celebración de Tratados, se establece que los acuerdos interinstitucionales no son Ley Suprema, quedando éstos fuera del nivel que los Tratados o convenios internacionales tienen en la jerarquía de normas apuntada anteriormente.

Siendo el acuerdo interinstitucional una nueva fuente de derechos y obligaciones, es necesario determinar cual es su jerarquía en el derecho mexicano y su naturaleza jurídica; dos aspectos por demás importantes y que son tratados ambigüamente tanto en la exposición de motivos, como en el diario de debates y en la propia Ley.

En los multicitados documentos se establece que los acuerdos interinstitucionales no son ley suprema por que no requieren la aprobación del Senado de la República, lo cual colocaría a los cuerdos interinstitucionales en la misma jerarquía que una ley ordinaria ó un reglamento. Por lo que podemos deducir que el aspecto determinante es: la no intervención del Senado.

⁴⁴ PALACIOS, Jorge. Ob.cit. pag. 51; cita a César Sepulveda. La situación de los Tratados en el orden legal mexicano. Contribuciones mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado Mexicano. UNAM.

3.3.2.- Naturaleza jurídica de los Acuerdos interinstitucionales.

Considero importante transcribir parte del Dictámen de la H. Cámara de Senadores, así como de la Exposición de Motivos de la Ley sobre la Celebración de Tratados, ya que dichos textos hablan de las características y fines de los Acuerdos Interinstitucionales y así tratar de establecer ante que tipo de figura jurídica nos encontramos.

- Dictámen de la H. Cámara de Senadores. Consideraciones generales:

"En virtud del dinamismo propio de las relaciones internacionales, los Estados han recurrido a la celebración de *ACUERDOS DE CARACTER EJECUTIVO* que tienen como propósito poner en práctica compromisos de dependencias y órganos homólogos extranjeros o con organizaciones internacionales. Esta práctica ha hecho posible una cooperación más eficiente entre organismos gubernamentales con responsabilidades similares. Por razones de seguridad jurídica para el Estado y los gobernados, es preciso que su ámbito material de validez se circunscriba a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

... esta Comisión reflexionó sobre el sustento de dichos instrumentos, toda vez que en la definición se especifican que los mismos pueden derivarse o no de un tratado previamente aprobado.

En este sentido, se estimó indispensable hacer una referencia específica al ámbito material de estos instrumentos. En estas consideraciones coincidimos tanto los Diputados federales como los Senadores que participamos en las reuniones de conferencia.

Así se estableció la conveniencia de introducir un segundo párrafo a la fracción II del artículo que nos ocupa, para señalar que:

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

En virtud de lo anterior, ha quedado debidamente precisado y sobre todo a partir del concepto de tratado antes enunciado, que los acuerdos interinstitucionales tienen una NATURALEZA DISTINTA a la de los tratados. En virtud de su suscripción, LOS COMPROMISOS que se pacten NO LOS ASUME EL ESTADO MEXICANO como tal, sino que constituyen compromisos para las dependencias u organismos descentralizados federales, estatales o municipales que los suscriben.

A su vez, se ha precisado que el ámbito competencial para que dichas dependencias y organismos celebren este tipo de acuerdos, se desprende de las atribuciones que cada una de ellas tenga en las diversas normas que integran nuestro ordenamiento jurídico: la Constitución y las leyes federales y los tratados internacionales , así como sus disposiciones reglamentarias, en el ámbito federal; y las Constituciones locales y las leyes locales, así como sus disposiciones reglamentarias, en los ámbitos estatal o municipal."⁴⁵

- Exposición de Motivos de la Ley Sobre la Celebración de
Tratados:

⁴⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, Primer periodo ordinario, LV Legislatura, diciembre de 1991, num. 26, pag. 3.

*Un acuerdo interinstitucional obliga a las partes firmantes según el Derecho Internacional Público, pero a diferencia de los tratados, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado, pues no son Ley Suprema de la Nación, y en contraste con contratos internacionales privados, no son regulados por reglas del Derecho Internacional Privado. Los acuerdos interinstitucionales son hoy en día un fenómeno jurídico en todos los países cuyo origen se debe a las exigencias, siempre crecientes, de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos. La gama de actividades de cooperación es muy amplia, abarca, entre otros, acuerdos en materia de radio y televisión, cuestiones aduaneras, asuntos culturales, de energía atómica, exportaciones, forestales, transporte marítimo, vivienda, enseñanza técnica, asistencia médica, seguridad social, turismo, pesca y narcóticos. Dicho de otra forma, el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales está circunscrito a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

La iniciativa que se somete, por su digno conducto al H. Congreso de la Unión busca así mismo, regular de modo específico los tratados o acuerdos interinstitucionales que contengan mecanismos internacionales para la solución de controversias legales.

Bajo estas características del Derecho Internacional y ante el creciente número de actos jurídicos transnacionales donde ya no sólo los Estados sino también los particulares intervienen, México no puede permanecer al margen de la reciente tendencia universal.

Las controversias legales internacionales que se regulen en la iniciativa que se somete a su consideración, son aquéllas en que son parte la Federación, personas morales o físicas mexicanas por un lado, y gobiernos, personas morales o físicas extranjeras u organizaciones internacionales por el otro.⁴⁶

De acuerdo a los párrafos anteriores de ambos documentos, debemos preguntarnos si con la nueva Ley Sobre la Celebración de Tratados se legaliza la práctica de los acuerdos ejecutivos, que permiten al presidente tranquilamente desembarazarse del posible veto del Senado ó simplemente actuar libre de todo control legislativo.

Según el dictámen de la H. Cámara de Senadores, los acuerdos interinstitucionales tienen una naturaleza distinta a los Tratados, y que las obligaciones que se deriven de dichos acuerdos no los asume el Estado Mexicano, únicamente constituyen compromisos para los organismos descentralizados que los suscriben.

Al respecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores estableció el siguiente criterio:

"Los convenios administrativos no por su objeto administrativo dejan de ser convenios entre dos países que establecen o modifican obligaciones o derechos de un Estado con relación al otro. Son actos de contratación entre los Estados y por tal motivo comprendidos dentro del género que designa el derecho internacional con el nombre de Tratados. La consecuencia es que si tales convenios son tratados, deben sujetarse a la aprobación del Poder Legislativo.

⁴⁶ Exposición de Motivos de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Carlos Salinas de Gortari, 6 de diciembre de 1991. Cámara de Diputados, Unidad de servicios documentales y bibliográficos.

Los arreglos sólo se diferencian de un tratado por sus formalidades y por la importancia de la materia sobre la que versan, pero no por ello dejan de significar una obligación adquirida por un Estado hacia otro, cualquiera que sea la dependencia encargada de cumplir con dicha obligación y la materia de ésta, y por consiguiente, jurídicamente deben considerarse como tratados, aunque menos solemnes e importantes que los que reciben tal nombre .⁴⁷

Con los acuerdos interinstitucionales se legaliza la práctica de los acuerdos ejecutivos. Los acuerdos interinstitucionales son materialmente tratados con un proceso de celebración más sencillo a nivel internacional. Como puede observarse de la definición de Acuerdo interinstitucional, se acepta que es un convenio regido por el derecho internacional, las normas de derecho internacional que los rigen son las Convenciones de Viena y el que lo celebren cualquiera de las dependencias mencionadas no cambia en nada su naturaleza de tratado.

Los términos tratado, acuerdo interinstitucional, convención, convenio y alianza, son equivalentes tanto en el derecho internacional como en nuestro sistema jurídico. Todos ellos tienen la misma naturaleza jurídica, por cuanto se encuentran regidos por el derecho internacional, producen los mismos efectos jurídicos y vinculan a los Estados.⁴⁸ Un presidente que da la vuelta al requisito del consejo y la aprobación del Senado mediante la celebración de un convenio de tipo ejecutivo con otra nación, logra generalmente cuando menos en el nivel internacional, el mismo resultado: un acuerdo obligatorio.

Lo importante es establecer que los acuerdos interinstitucionales son verdaderos tratados y que no importa pues, la denominación particular que se le

⁴⁷ PALACIOS, Jorge. Ob.cit. pag. 52.

⁴⁸ ORTIZ, Loretta. Ob.cit. pag. 52.

otorgue al instrumento internacional para que sólo con ello pudiera pensarse que es modificable su naturaleza. Sin embargo, en nuestro país ha prosperado la práctica de celebrar un sinnúmero de acuerdos internacionales, que son verdaderos tratados, que producen efectos jurídicos regidos por el derecho internacional, y que no obstante esto, no se someten a la aprobación del Senado, en donde por lo demás, ni siquiera se exige la práctica estadounidense de la votación afirmativa de las dos terceras partes del Senado, sino que es suficiente con que el tratado se aprueba por simple mayoría de votos.⁴⁹

Apoyando la idea de que los acuerdos interinstitucionales deben ser aprobados por el Senado de la República y por tanto ser considerados en el derecho mexicano como un tratado internacional, desarrollo el siguiente punto:

3.3.3.- Artículos 76 fracción I y 89 fracción X Constitucionales.

Cómo sabemos, el principio de Supremacía Constitucional encierra dos nociones: la idea de legalidad y la de estabilidad jurídica. La legalidad, entendida de manera que, ningún acto es válido si no halla apoyo y sostén en el Código Supremo; y la estabilidad jurídica estriba en que la norma de normas es la unidad del orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella.

La Constitución establece la competencia del orden federal y local, y ningún funcionario debe realizar acto alguno que este fuera del ámbito competencial que le señala la Constitución, y en forma expresa, nuestra Carta Magna establece una

⁴⁹ GOMEZ-ROBLEDO, Alonso. Ob.cit. pag.161.

puerta de acceso al exterior: El Presidente de la República. El resto de los poderes federales y locales no tienen competencia en esta materia.

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado..."

En vista del término empleado por la Constitución en la fracción x del artículo 89, "Dirigir la política exterior ...", se concede al Presidente toda la actividad externa. Jurídicamente el único titular de la facultad de celebrar tratados y convenciones es el Presidente de la República, nadie más goza de ella. A él compete determinar el momento, las condiciones, los medios para iniciar y realizar las negociaciones diplomáticas y él es el único que puede solicitar del Senado la ratificación de un tratado.⁵⁰

El Presidente de la República tiene la suprema representación internacional dentro de los límites impuestos por la Constitución. De acuerdo a lo que establece la fracción II del artículo 2º de la Ley sobre Celebración de Tratados, se contravienen los artículos 89 fracción X 76 fracción I y 133 constitucionales, pues no puede el legislador como lo hace en la citada ley, dejar de respetar tales disposiciones constitucionales y entregar la facultad de celebrar tratados, bajo la denominación de "acuerdos interinstitucionales" a dependencias gubernamentales federales, locales o municipales descentralizadas de muy inferior categoría y que nunca podrán representar al país hacia el exterior.⁵¹ En ningún precepto de nuestra Carta Magna

⁵⁰ ARTEAGA, Elisur. Ob.cit. tomo III. pag.88.

⁵¹ ARELLANO, Carlos. Ob.cit. pag. 703.

se consagra la facultad de los organismos descentralizados de celebrar los acuerdos interinstitucionales.

Estas dependencias gubernamentales sólo son órganos representativos del Estado y no sujetos de la comunidad internacional y tampoco son sujetos del derecho internacional. El Gobierno federal tiene muchos órganos y no todos los órganos están constitucionalmente autorizados para representar a nuestro país en la celebración de acuerdos internacionales.

En el proyecto de constitución que presentó la comisión en 1856 en su artículo 64, base 8, facultaba al congreso para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo. Así fue presentado a la asamblea en la sesión celebrada el 8 de Octubre; Zarco asienta en su historia que él hizo uso de la palabra para los efectos de hacer notar que "... cree que el artículo deja un vacío que se presta a un pernicioso abuso. Con el nombre de convenciones, los gobiernos constitucionales han celebrado pactos que son verdaderos tratados en que han interesado la fe pública de la nación, disponiendo de sus rentas e imponiéndose onerosos compromisos, y estos pactos se han escapado de la revisión del congreso de una manera abusiva y sólo porque la constitución no empleaba la palabra convenciones...Propone, pues, para evitar este abuso, que el artículo se incluya la palabra convenciones, y cree que así, aunque haya mucha condescendencia por parte de nuestros gobiernos, no volverá a comprometerse la república, porque las potencias extranjeras sabrán que nada vale cualquier arreglo mientras no esté aprobado por el congreso".⁵²

⁵² ARTEAGA, Elisur. Ob.cit. pag. 106-107.

De la intervención de Zarco se desprende que en 1857, cuando menos en la práctica, se hacía una distinción entre un tratado, un convenio y una convención. Esto es obvio, de otra manera no habría habido necesidad de adicionar el término convenciones, para poner fin a un vicio que se daba. Se habían celebrado negociaciones diplomáticas y, siguiendo la práctica norteamericana, de estimar diferentes los tratados de los acuerdos ejecutivos se llevaron a conclusión bajo la denominación de convenciones o convenios con el fin de evitar la intervención del congreso o del senado, en su caso. La intención de la adición era romper un precedente e impedir que, mediante el expediente de recurrir a una figura diferente, se contrajeran compromisos internacionales a espaldas de los órganos colegiados.

Las actuaciones u ordenaciones que discrepen o controvertan los fundamentos constitucionales se someterán a su enjuiciamiento. De aquí que el control de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cualquier acto o ley es una consecuencia del carácter fundamental de la Constitución que resulta de la necesidad de limitar el poder por el Derecho, el cual es inherente a la esencia del Estado de Derecho. Todos los poderes deben mantenerse dentro de la órbita de sus competencias y obedientes a las normas que a través de la Constitución fijó el poder constituyente.

Aún dentro de la administración pública ha habido opiniones que niegan al presidente la facultad de celebrar convenios administrativos de tipo internacional sin la intervención del Senado; por ejemplo, el 11 de Febrero de 1935, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el señor Narciso Bassols, manifestó al secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, a propósito de un convenio administrativo que

habían firmado los directores de telégrafos de México y Guatemala, y el cual había sido enviado para su refrendo, lo siguiente:⁵³

"... el decreto referido se detuvo por algún tiempo en esta Secretaría en virtud de que se examinó con detenimiento el valor legal del convenio celebrado...para establecer la constitucionalidad del propio decreto...El régimen constitucional del país establece el sistema de facultades expresas para los poderes federales... entre las facultades que el artículo 89 constitucional otorga al presidente de la República se encuentra en su fracción X la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndose a la ratificación del Congreso Federal sin que en ninguna de las fracciones del aludido precepto se consigne la facultad del presidente de la República para celebrar por sí o por mediación de alguna de sus secretarías de Estado, convenios administrativos con otros países."

El 30 de Septiembre de 1936, el Departamento Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a propósito de la consulta que sobre la citada opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le hizo la Secretaría de Comunicaciones, dijo en oficio dirigido al Departamento Diplomático de la propia Secretaría:⁵⁴

"...Sería posible la celebración de convenios entre funcionarios mexicanos y los de otro Estado sin necesidad de la aprobación del Senado y con la sola aprobación del C. Presidente de la República cuando se tratara solamente de la ejecución de un tratado o un convenio internacional en cuyo texto se determinara la posibilidad de hacer una regulación concreta respecto a la ejecución del contenido del tratado podrían fijarse por medio de las autoridades administrativas de uno y otro país situaciones generales previstas de antemano para la ejecución del tratado..."

⁵³ PALACIOS, Jorge. Ob.cit. pag.52.

⁵⁴ PALACIOS, Jorge. Ob.cit. pag. 53.

Este Departamento opina que de acuerdo con los artículos 89 fracción X, 76 fracción I y 133 constitucional, así como de acuerdo con los precedentes establecidos por nuestro gobierno, los tratados, convenios o arreglos administrativos celebrados con países extranjeros, deben sujetarse a la aprobación del presidente de la República y de la Cámara de Senadores."

Por lo anterior, es oportuno citar un texto que estableció el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica: "Los requisitos procesales prescritos por la Constitución no deben ser desechados en nombre de la eficiencia y la sustancia de una política, no obstante lo atractiva que pueda ser, nunca puede justificarse darle la vuelta al procedimiento exigido por la Constitución para su adopción."⁵⁵

Ahora bien, y como ya he venido mencionando, el Senado no interviene en la celebración de los acuerdos interinstitucionales, y conforme a lo que establece el artículo 76 fracción I, el comportamiento de México en las relaciones internacionales además de dirigirlo el presidente de la República, dicha facultad se encuentra vigilada por el Senado. Además de que esta facultad del Senado forma parte de las características sobresalientes del sistema de organización federal:⁵⁶

- La Federación se hace cargo de los asuntos internacionales a través del Poder ejecutivo con la injerencia sancionadora del Poder legislativo.
- Los Estados federados tienen intervención en los asuntos internacionales a través de sus representantes en el Poder legislativo.

No queda más que confirmar que ningún convenio internacional, incluyendo aquellos que sean de carácter ejecutivo, puedan celebrarse sin la aprobación del

⁵⁵ J.GLENNON, Michael. Ob.cit. pag. 217.

⁵⁶ ARELLANO, Carlos. Ob.cit. pag. 293.

Senado de la República; pero la Ley sobre Celebración de Tratados dispone lo contrario, es suficiente con que cuenten con un dictámen aprobatorio y su registro ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para producir todos sus efectos legales y constituir una obligación internacional. Cuando se establecen facultades a favor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de tratados, debemos entender que sólo se trata de facultades complementarias y no sustitutivas de las establecidas constitucionalmente.

Es mas estrictamente apegado al espíritu de la Constitución el que se sometan a la aprobación del Senado todos los tratados, cualesquiera que sean sus formalidades, su importancia y la designación actual con que se les conozca, no obstante que en contra haya razones puramente prácticas como la de facilitar la celebración de tratados de poca trascendencia, razones que se estima, deben sacrificarse a las jurídicas.⁵⁷

3.3.4.- Artículo 115 Constitucional.

Hay conculcación del artículo 115 de la Constitución cuando se pretende que dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Municipal puedan contraer compromisos internacionales con el sólo requisito de cambiarle de nombre a ese compromiso internacional y, en lugar de llamarle tratado, llamarle "acuerdo interinstitucional". En los términos del artículo 115 constitucional, el Municipio no es más que una forma de organización interna de cada Estado de la República.

⁵⁷ PALACIOS, Jorge. Ob.cit. pag. 55.

3.3.5.- No se establece una adecuada incorporación de los Acuerdos interinstitucionales al Derecho Mexicano.

Con la Ley sobre la Celebración de Tratados, se está tratando de convalidar algo que por su propia naturaleza está viciado de origen, ya que no puede ser convalidado por una ley secundaria una figura jurídica que no es contemplada en forma alguna dentro del marco de nuestra Constitución Política.⁵⁸ La Constitución no prevé la existencia de ningún otro tipo de documento que permita a las autoridades contraer para el Estado una obligación internacional.

Con anterioridad a la publicación de esta Ley se presentaba ya una situación irregular al respecto. Existía la práctica establecida de celebrar "acuerdos ejecutivos" por el presidente para contraer compromisos internacionales sin la debida aprobación del Senado. Tales acuerdos ejecutivos eran, evidentemente, contrarios a la Constitución: no estaban previstos en la Constitución, eran suscritos por funcionarios carentes de facultades y no contaban con la aprobación del Senado. Respecto de los problemas que con ellos se presentaran, era evidente la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 46 de la Convención de Viena.⁵⁹

Ahora bien, podría tal vez pensarse que la viciosa práctica en México de celebrar una gran cantidad de compromisos internacionales por parte del Ejecutivo sin que intervenga una autorización previa o una aprobación posterior por parte del Poder Legislativo, ha generado gradualmente una costumbre constitucional de forma tal, que los acuerdos ejecutivos son compromisos legalmente contraídos de

⁵⁸ GOMEZ-ROBLEDO, Alonso. Ob.cit. pag.167.

⁵⁹ TRIGUEROS, Laura. La Constitucionalidad de los Tratados en: Un Homenaje a Don Cesar Sepulveda: Escritos Jurídicos. Primera edición, UNAM, México, 1995. pag. 482.

conformidad con nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, esto no puede ser verdad dentro de nuestro sistema normativo, pues como ha sostenido Jorge Carpizo:

"...una costumbre constitucional no puede derogar un precepto de la Constitución o una tesis jurisprudencial por dos razones, la primera que es la importante, la norma constitucional sólo puede ser alterada o abrogada a través del procedimiento que la propia Ley Fundamental señala para su reforma. Este principio se deriva del artículo 135 constitucional, y del aspecto rígido y formal de la propia Constitución...La segunda razón se encuentra en que incluso en el derecho privado mexicano no existe la costumbre derogatoria. Así, el Código Civil en su artículo 10, establece que contra la observancia de la ley, no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario."⁶⁰

Es necesario puntualizar nuevamente que el término tratado abarca cualquier instrumento internacional, los cuales requieren para estar de acuerdo con la Constitución, el ser celebrados por el Presidente con la previa aprobación del Senado, de no ser así como en el caso de los acuerdos interinstitucionales, se violan los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de nuestra Ley Fundamental.

En cuanto a la publicación de este acuerdo internacional, no es humanamente posible exigir el cumplimiento de una disposición legal, si no ha podido llegar al conocimiento de las personas que deben ejecutarla; de ahí el principio de que la ley no puede ser obligatoria si no es conocida y el legislador establece la presunción de que la ley se conoce desde el día de su promulgación.⁶¹

⁶⁰ CARPIZO, Jorge. Costumbre Constitucional (voz), Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, tomo II, México, 1983. pag. 350.

⁶¹ ARTEAGA, Elisur. Ob.cit. tomo I. pag. 287.

Los tratados como cualquier otro instrumento jurídico internacional que tenga una denominación distinta, requieren de un acto de incorporación al sistema jurídico interno, en nuestro régimen este acto de incorporación es la aprobación del Senado y la publicación en el Diario Oficial de la Federación. A pesar de ello, no se prevé en la Ley de Tratados la publicación de los acuerdos interinstitucionales. Frente al anterior razonamiento, no puede esgrimirse el hecho de que los acuerdos interinstitucionales no producen efectos que afecten a particulares, ya que la misma Ley de Tratados establece en su artículo 8º, que a través de los acuerdos interinstitucionales se podrán aceptar mecanismos de solución de controversias en las que sean parte personas físicas o morales mexicanas.⁶²

En los términos de los artículos 7º y 46º de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, nuestro país tendrá que responder de lo que hagan todos los órganos federales, estatales o municipales en el extranjero, a pesar de la inconstitucionalidad de sus actos, dado que expresamente lo autoriza la Ley sobre la Celebración de Tratados. Es sumamente delicado que sin experiencia internacional, sin preparación internacional jurídica, y sin facultades constitucionales, la Ley de Tratados faculte a dependencias u organismos federales, locales o municipales a celebrar acuerdos interinstitucionales pues, de lo que hagan en el exterior va a tener que responder internacionalmente nuestro país, ya que su actuación contraria a la Constitución no se previene, ni se reprime y, por el contrario, la Ley de Tratados la autoriza.⁶³

“Artículo 7º. de la Convención de Viena. Plenos poderes.

⁶² ORTIZ, Loretta. Ob.cit. pag. 51.

⁶³ ARELLANO, Carlos. Ob.cit. pag. 704.

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

a) Si presenta los adecuados plenos poderes; o

b) Si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;

c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano.”

“Artículo 46º de la Convención de Viena. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

1. El Hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho

Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

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

CONCLUSIONES

Al término del presente estudio, se exponen las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La Ley sobre Celebración de Tratados regula de manera ambigua los Acuerdos Interinstitucionales, sí se considera la implicación de una relación internacional en éstos.

SEGUNDA.- Según el Derecho Internacional Público, un Acuerdo Interinstitucional es un tratado, y los compromisos que se deriven de dichos acuerdos obligan y comprometen no solo al organismo descentralizado que lo celebra, también compromete a la Nación.

TERCERA.- No puede convalidarse por una ley secundaria una figura que no esta contemplada en forma alguna en la Constitución. Debió establecerse una adición en la fracción X del artículo 89, ó en el artículo 133 Constitucionales incorporando los Acuerdos interinstitucionales.

CUARTA.- Para los cambios que se generan día a día en nuestro país, se requiere la presencia de los Acuerdos Interinstitucionales; para lo cual propongo dos situaciones:

1ª. Previamente a la celebración de un acuerdo interinstitucional, se lleve a cabo un Tratado con apego a los preceptos constitucionales; y sólo como un instrumento para dar mayor efectividad al cumplimiento del tratado y ejecutar el mismo, las entidades involucradas celebren un acuerdo interinstitucional; ya que la

ejecución es algo que afecta principalmente al organismo extranjero y al organismo descentralizado que participan tanto en el tratado como en el acuerdo interinstitucional.

En este caso, el acuerdo interinstitucional no sería Ley Suprema, tendría la misma jerarquía de una ley ordinaria ó de un reglamento con características similares a las de este último por emanar de un órgano administrativo que pertenece a la esfera del Poder ejecutivo:

- Facilitaría la exacta observancia del Tratado celebrado;

- Formalmente constituiría un acto de carácter administrativo porque emana de un organo administrativo; pero materialmente sería una ley, su naturaleza sería como la de todos los actos de esa índole: crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales;

- Completaría en detalle el tratado previamente celebrado para facilitar su mejor ejecución, tomando en cuenta que los organismos descentralizados y los organismos extranjeros están en mejores condiciones de hacer ese desarrollo, puesto que se encuentran en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicado el tratado;

- Existiría una mayor facilidad para modificar un acuerdo interinstitucional sin que sea necesario celebrar un nuevo tratado, adaptando oportunamente el acuerdo interinstitucional a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicado el acuerdo interinstitucional;

- El acuerdo interinstitucional no debe exceder el alcance del tratado, ni tampoco contrariarlo, debe respetarlo en su letra y en su espíritu; ó

2ª. Que el acuerdo interinstitucional sea ley suprema, al igual que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los tratados o convenios internacionales.

El Senado de la República debe aprobar los acuerdos interinstitucionales, sin descartar la intervención de los organismos descentralizados en dichos acuerdos.

QUINTA.- Debe regularse constitucionalmente en los artículos 89,90 y 117 la facultad de los organismos descentralizados para llevar a cabo la ejecución de los Acuerdos Interinstitucionales.

SEXTA.- Si los Acuerdos Interinstitucionales pueden afectar en un determinado momento derechos de particulares, personas físicas o jurídicas, es necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ANEXO

LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS

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

Artículo 2º. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- "Tratado": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los terminos del artículo 133 de la propia Constitución.

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

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

III.- "Firma ad referéndum": el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.

IV.- "Aprobación": el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.

V.- "Ratificación", "adhesión" o "aceptación": el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

VI.- "Plenos Poderes": el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

VII.- "Reserva": la declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

VIII.- "Organización Internacional": la persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

Artículo 3º.- Corresponde al Presidente de la República otorgar Plenos Poderes.

Artículo 4º.- Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictámen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 5º.- La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión.

Artículo 6º.- La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente.

Artículo 7º.- Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional

que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictámen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

Artículo 8º.- Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Artículo 9º.- El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8º. cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Artículo 10º.- De conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará, en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que se

refiere el artículo 8º. a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

Artículo 11º.- Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivadas de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el artículo 8º., tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.

TRANSITORIO

UNICO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México,D.F., a 21 de Diciembre de 1991.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. 75º Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1992.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1994.

ARTEAGA, Nava Elisur. Derecho Constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, tomos I y III, México, 1994.

AUTORES VARIOS. Un Homenaje a Don César Sepulveda. Escritos Jurídicos. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1ª edición, México, 1995.

AUTORES VARIOS. Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México, 1994.

AUTORES VARIOS. El Derecho en México: Una visión de Conjunto. UNAM, 1ª edición, tomo III, México, 1991.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel. Derecho Internacional Público. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México, 1991.

BUERGENTHAL, Thomas. Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1994.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1994.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1991.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 32ª edición, México, 1995.

GLENNON, Michael J. Política y Derecho: Diplomacia Constitucional. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1996.

GONZALEZ, Campos Julio D., SANCHEZ, Rodríguez Luis., PAZ, Saenz Maria. Curso de Derecho Internacional Público. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5ª edición, Madrid, 1992.

ORTIZ Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. Editorial Harla, 2ª edición, 1993.

ORTEGA, Lomelín Roberto. El Nuevo Federalismo: La Descentralización. Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1988.

PALACIOS, Treviño Jorge. Tratados: Legislación y Práctica en México. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, SRE, 2ª edición, cuarta época, serie divulgación/10, México, 1986.

POLO, Bernal Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1985.

PASTOR, Ridruejo Jose A. Curso de Derecho Internacional Público y Organismos Internacionales. Editorial Tecnos, 4ª edición, España, 1992.

SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 15ª edición, México, 1994.

TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 17ª edición, México, 1980.

LEGISLACION

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 8ª edición, tomos I y II, México 1995.

MÉXICO. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial PAC, 1ª edición, México 1995.

MÉXICO. Ley Sobre la Celebración de Tratados. Diario Oficial de la Federación, Jueves 2 de Enero de 1992.

DOCUMENTOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año I, Primer Período Ordinario, LV Legislatura, Número 26.

- Exposición de Motivos de la Ley Sobre la Celebración de Tratados. 6 de Diciembre de 1991. Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Unidad de Servicios Bibliográficos y Documentales.

ESTACIONAMIENTO SOLO PARA NUESTROS CLIENTES

**NADIE COMPITE CON NUESTRA CALIDAD DE
IMPRESION Y TIEMPO DE ENTREGA, COMPRUEBELO!**

NO TENEMOS SUCURSALES

TESIS PROFESIONALES

TESINAS • MEMORIAS • INFORMES
8 DE JULIO No. 13
(ENTRE PEDRO MORENO Y MORELOS)

TELS. **614-01-22**
613-61-42

GUADALAJARA, JAL.

PASAMOS TUS TESIS
EN MAQUINA IBM



copi • offset
(TIROS CORTOS AL INSTANTE)