**GUIA PARA LA CONCLUSION DE TRATADOS Y ACUERDOS
INTERINSTITUCIONALES EN EL AMBITO INTERNACIONAL SEGUN LA LEY
SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS**

INDICE

ACEPCIONES

LOS TRATADOS

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

CRITERIOS GENERALES

**PROHIBICIONES QUE LA CONSTITUCION
POLITICA IMPONE**

**INTERVENCION DE LA SECRETARIA
DE RELACIONES EXTERIORES**

LINEAMIENTOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS

GUIA PARA LA CONCLUSION DE TRATADOS Y ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES EN EL AMBITO INTERNACIONAL SEGUN LA LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS

ACEPCIONES

De conformidad con lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1992, existen dos categorías de compromisos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales, ambas regidas por el Derecho Internacional Público.

Debe advertirse aquí que tanto los tratados como los acuerdos interinstitucionales pueden ostentar otros nombres; así, los tratados pueden llamarse convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etcétera, y los acuerdos interinstitucionales pueden nombrarse acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etcétera, e incluso, como puede verse, un tratado y un acuerdo interinstitucional pueden llevar indistintamente, entre otros, el nombre de convenio o de acuerdo, de lo que se deduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro es el procedimiento que se sigue en su celebración el cual depende de su contenido, como se verá más adelante.

LOS TRATADOS

Los tratados tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el artículo 89, Fracción X, otorga al Presidente de la República la facultad de celebrarlos; el artículo 76, Fracción I, concede a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión la facultad de aprobarlos y, el artículo 133 establece que los tratados son Ley Suprema de toda la Unión si están de acuerdo con la propia Constitución.

Los tratados se celebran entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de Derecho Internacional Público (un gobierno de otro país o un organismo internacional de carácter gubernamental) y mediante ellos, los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados pueden ser firmados no sólo por el Presidente de la República sino también por la persona que aquel funcionario autorice para ese efecto mediante un Pleno Poder.

Una vez que el tratado ha sido aprobado por el Senado de la República y se han concluido los trámites para que entre en vigor internacionalmente, el texto del tratado se

publica en el *Diario Oficial de la Federación* para que surta efectos de Ley Suprema de toda la Unión.

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

La figura del acuerdo interinstitucional fue creada por la Ley sobre la Celebración de Tratados recogiendo una costumbre existente en México y en todos los demás países. En la celebración de los acuerdos interinstitucionales no se sigue el procedimiento previsto en la Constitución para los tratados ya que basta la firma para que entren en vigor; no constituyen Ley Suprema de la Unión por no estar aprobados por el Senado y no se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los acuerdos interinstitucionales se celebran entre una dependencia o un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales, sea que se deriven o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales debe circunscribirse exclusivamente a las atribuciones o facultades que tienen encomendadas las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

CRITERIOS GENERALES

Con el fin de saber si un asunto es materia de un tratado o de un acuerdo interinstitucional, se proporcionan los siguientes criterios:

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

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

Con respecto al criterio incluido en el inciso a), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 73 las facultades que son competencia del Congreso Federal; a continuación, se transcriben las fracciones que se refieren a asuntos que podrían ser materia de un tratado:

Admitir nuevos Estados a la Unión Federal (Fracción I).

Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 (Fracción VIII).¹

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

Dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra. (Fracción XIII).

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

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

Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (Fracción XVIII).

Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos (Fracción XX).

¹ Con respecto a esta fracción se señala que sólo los empréstitos entre gobiernos pueden ser materia de un tratado. Asimismo, se advierte que normalmente los empréstitos se tramitan con instituciones financieras de carácter privado a través de mecanismos *ad hoc* que se rigen por el Derecho Internacional Privado.

Establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 (Fracción XXIX).

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

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

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

Asimismo, la Constitución reserva en su artículo 76, Fracción III, como facultad exclusiva del Senado, autorizar al Ejecutivo Federal para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

En relación al criterio del inciso b), pueden citarse, a manera de ejemplos en los que se involucra a la nación como un todo, los asuntos relativos a la paz, la reglamentación de la guerra, la neutralidad, las alianzas, los derechos y deberes de los Estados, la solución de controversias internacionales y el desarme.

Con respecto al criterio incluido en el inciso c), referente a la afectación del territorio nacional, se pueden mencionar los asuntos relativos a fronteras, marítimas o terrestres, uso y distribución de las aguas de los ríos internacionales y la explotación de los espacios marítimos.

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

Con respecto al criterio señalado en el inciso e), modificación de la legislación existente, vale comentar que de acuerdo con lo dispuesto en la Fracción XXX del artículo 73 constitucional, es facultad exclusiva del Poder Legislativo la expedición de todas las leyes necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución Política concede a los Poderes de la Unión y, por tanto, si se va a concluir un compromiso internacional que vaya a incidir en la legislación mexicana existente, el mismo debe ser materia de un tratado a efecto de que sea aprobado por el propio Poder Legislativo, es decir el Senado en el caso, ya que, por ser Ley Suprema, un tratado puede modificar una ley anterior.

En relación con el criterio contenido en el inciso f), referente a obligaciones financieras, cabe mencionar, como ejemplos, la creación de organismos internacionales financieros o monetarios a los cuales México debe contribuir.

La inclusión del criterio del inciso g) tiene por objeto advertir que un "acuerdo interinstitucional" carece de validez por no llenar los requisitos que la Constitución señala para la conclusión de los tratados.

También será materia de un tratado los asuntos relacionados con lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice lo siguiente:

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República Mexicana para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República Mexicana, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Igualmente, los convenios sobre extradición se harán por medio de un tratado conforme a lo que dispone el artículo 119 constitucional, en su último párrafo:

“Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En estos casos, el auto del juez que manda cumplir la

requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.”

PROHIBICIONES QUE LA CONSTITUCION POLITICA IMPONE

Las facultades que la Constitución Política concede expresamente a los Poderes de la Federación, conforme a lo dispuesto en las disposiciones antes transcritas, se complementan con las prohibiciones que la propia Constitución impone en sus artículos 15, 117 y 118 que a continuación se transcriben:

Artículo 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

Fracción III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

Fracción IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio.

Fracción V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Fracción VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.

Fracción VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de

mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Fracción VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Artículo 118.- Tampoco pueden (los Estados) sin consentimiento del H. Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Por otra parte, debe tenerse presente también lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Si el asunto a convenir en el ámbito internacional no es materia de un tratado conforme a las disposiciones y criterios antes señalados, podrá ser materia de un acuerdo interinstitucional, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que:

- a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado;
- b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;

- c) las obligaciones financieras que contenga el acuerdo pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;
- d) no afecta la esfera jurídica de las personas, y
- e) no modifica la legislación nacional existente.

INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

De acuerdo con el artículo 28, Fracción 1, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe intervenir en "toda clase de tratados, acuerdos y convenciones que el país sea parte"; de ahí, que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal deban coordinarse con dicha Secretaría cuando pretendan celebrar un tratado o un acuerdo interinstitucional.

Por su parte, el Artículo 6 de la Ley sobre la Celebración de Tratados dispone a este respecto que:

“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.”

La Ley sobre la Celebración de Tratados, en su artículo 7 establece, además, que cuando se pretenda celebrar un acuerdo interinstitucional, debe informarse de ello a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual debe formular un dictamen acerca de la procedencia de suscribirlo.

Por último, con respecto a los acuerdos interinstitucionales, debe de tenerse en cuenta que la Ley sobre la Celebración de Tratados señala que las contrapartes de las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal son “uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales (gubernamentales)” lo que significa que si la contraparte de un acuerdo interinstitucional que se pretenda firmar es una persona privada o una

persona moral de carácter privado, ese acuerdo no se ajustaría a los supuestos de la citada Ley sobre la Celebración de Tratados, por lo que se estaría frente a un acuerdo o contrato de carácter privado y por lo mismo no se regiría por el Derecho Internacional Público, sino por la legislación aplicable que señale el Derecho Internacional Privado o la legislación que se convenga en el propio acuerdo o contrato y, en este caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores carecería de competencia.

LINEAMIENTOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

En lo que se refiere a la dependencia que debe firmar un tratado o un acuerdo interinstitucional, los ordenamientos jurídicos citados no contienen reglas al respecto por lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores, dadas las atribuciones que la ley le otorga en la materia, ha formulado los siguientes criterios a fin de que sirvan de guía para ese efecto:

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

Sin embargo, nada impide, si así se acuerda, que sea la Secretaría de Relaciones Exteriores la que firme un tratado cualquiera que sea su materia.

3. Un acuerdo interinstitucional será firmado por la dependencia u organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado. En el caso de que sean dos o más las dependencias u organismos descentralizados competentes, el acuerdo será firmado por todos ellos.

Para cualquier consulta sobre esta guía, se ruega dirigirse a la Consultoría Jurídica de la

Secretaría de Relaciones Exteriores, con domicilio en Ricardo Flores Magón No. 1, Ala B, Segundo Nivel, 06995 México, D. F., teléfono 57 82 41 44

Copyright

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

ISBN 968-810-605-4