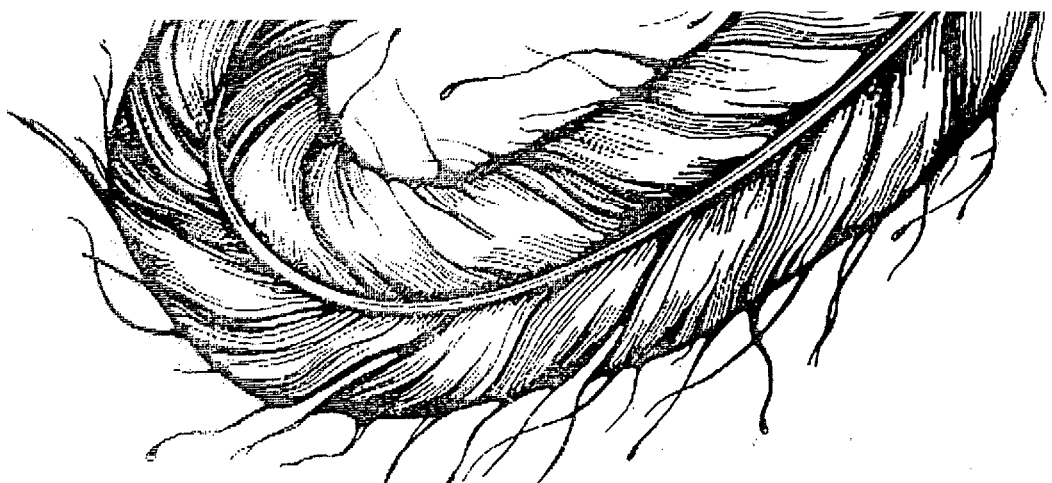


COMENTARIOS EN TORNO A LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS



Laura Trigueros Gaisman

1. CONTRADICCIONES ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA PRÁCTICA EN LA MATERIA

La celebración de tratados y convenciones internacionales en México, en los últimos años, ha rebasado, con frecuencia, el marco que le impone la Constitución. Se lleva a cabo por autoridades diferentes y a través de procedimientos distintos a los autorizados por la Ley Fundamental.

El Presidente de la República, titular exclusivo de la facultad de comprometer al país en el ámbito internacional, no es el único que los concerta; también lo hacen otros funcionarios sin estar capacitados constitucionalmente para ello.

1.1. La Constitución otorga al Presidente la facultad de

representar al Estado mexicano ante otros países y organismos internacionales; lo hace al concederle en forma exclusiva la conducción de las negociaciones diplomáticas y la celebración de tratados y convenciones internacionales.

El Presidente puede, desde luego, designar a una persona que, en su representación, intervenga en la negociación y en la firma de los acuerdos internacionales. Esta representación puede ser otorgada a cualquier individuo que el Presidente considere idóneo para la misión, sin tener que limitarse únicamente al personal diplomático ni a los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque en la mayoría de los casos, éste es el mejor capacitado para intervenir en las relaciones del país con otros Estados y organismos internacionales.

El representante designado actúa en nombre del gobierno del Estado y debe seguir las instrucciones que al



efecto se le den. No hay una delegación de funciones, puesto que el enviado como plenipotenciario no asume la competencia del Ejecutivo y no puede actuar por su cuenta ni a su nombre.¹..

"La exclusividad en el manejo de las relaciones internacionales, y en la facultad de celebrar tratados y convenciones que se otorga al Presidente de la República, implica que ningún otro órgano del Estado puede hacer uso o intervenir en su ejercicio, sea éste uno de los otros poderes federales o un órgano de la propia administración pública.

Pero en ocasiones sucede que celebran acuerdos internacionales funcionarios que no gozan de plenos poderes, a quienes no se ha otorgado la representación del titular del Ejecutivo para actuar, de manera que no están legitimados para hacerlo; no puede considerárseles autoridad competente ni desde el punto de vista constitucional, ni desde la perspectiva internacional, dado que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de la que México es parte, considera autoridades competentes para el caso únicamente a los ministros de relaciones exteriores, a los representantes del Estado ante organismos internacionales y a quienes presenten plenos poderes.²

1.2. La facultad de conducir las relaciones internacionales y de celebrar tratados, que corresponde al Presidente, es amplísima; podría decirse que ilimitada, en

1. Sobre la facultad del Ejecutivo para celebrar tratados y convenciones internacionales, y los límites de la representación para esos efectos, puede consultarse a Elisur Arteaga Nava, "Facultades de los poderes en lo relativo a relaciones exteriores". *Memoria del XV Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado*, Hermosillo, 1992, en prensa; José León Dépitre, *Derecho diplomático*, Textos Universitarios, 2a. ed, México, 1974, p. 34; Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 1988, pp. 206 ss y 228 ss.; César Sepúlveda, *Derecho Internacional Público*, ed. Porrúa, México, 1988, pp. 122 ss. y 146 ss.

2. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados señala, en su artículo 7°, que para la adopción, autenticación del texto o para manifestar el consentimiento del Estado para obligarse por un tratado, se considera que representa al Estado la persona que presente plenos poderes y, sin necesidad de presentarlos, los jefes de Estado o de gobierno, los ministros de relaciones exteriores, los jefes de misión diplomática en algunos casos y, en otros específicos, los representantes acreditados ante una organización o una conferencia internacional.

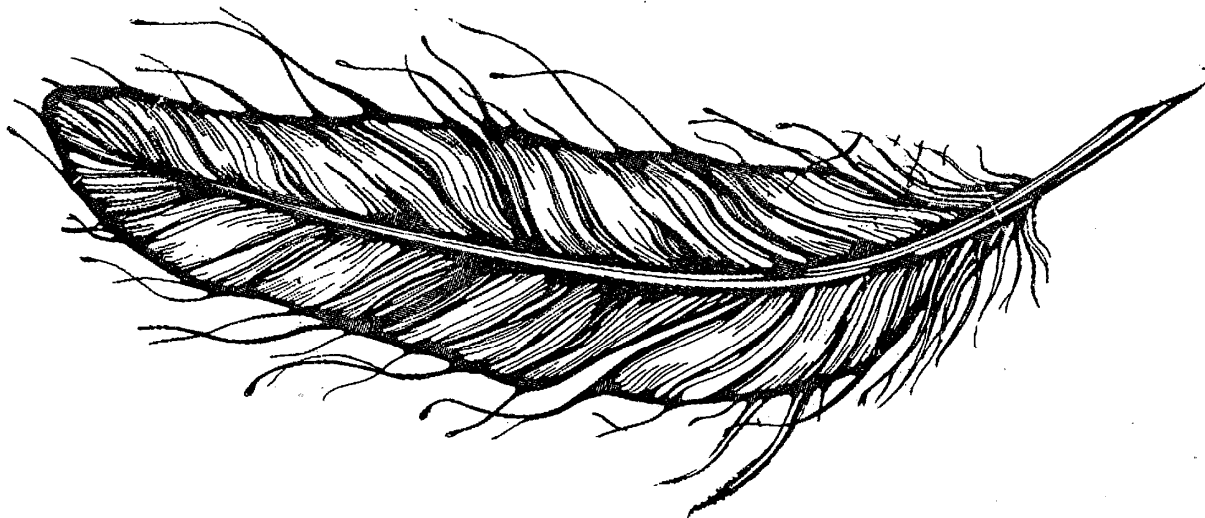
cuanto a su alcance y a las materias sobre las que se puede ejercitar. Las únicas limitaciones previstas por la Constitución son: en lo que se refiere a derechos fundamentales del individuo, que no pueden ser alterados en virtud de un tratado, ni pueden celebrarse aquellos que prevean la extradición de reos políticos o de delincuentes que hayan tenido en sus países la condición de esclavos; el control que ejerce la Cámara de senadores, que tiene la facultad de aprobar los tratados y las convenciones internacionales, para que adquieran plena validez en el orden interno e internacional; la intervención del Congreso de la Unión en el caso de conflictos bélicos; la aprobación de partidas presupuestales por el mismo órgano, y la aprobación de los nombramientos de personal diplomático hechos por el Presidente.³

El control es mínimo, pero es infranqueable.

En la práctica, con objeto de acelerar la conclusión de algunos acuerdos internacionales, de impedir las dilaciones que el control del Senado trae consigo, numerosos compromisos internacionales se han celebrado dándoles la forma de convenios ejecutivos y, pretextando que son instrumentos diferentes a los tratados y convenciones contemplados en la Constitución, no se les somete a la aprobación de la Cámara de senadores.

Se ignora voluntariamente, o se pretende ignorar, que el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución es uno de facultades expresas. Tal como lo establece el artículo 124, los poderes federales sólo tienen las facultades que expresamente les otorga la Constitución; únicamente éstas pueden ejercer. Por lo tanto, si la Constitución no permite explícitamente la celebración de otro tipo de acuerdos internacionales, como son los convenios ejecutivos, las autoridades federales no pueden celebrarlos; todo acuerdo internacional debe tener la forma de tratado o convención. Paralelamente, con

3. Artículos constitucionales 15 y 76-I-, por lo que se refiere al Senado, en relación con el 89-X y el 133; el 73, fracciones XII, XIII y XIV, respecto de las facultades del Congreso de la Unión en materia de conflictos bélicos; el 73-VII y 74-IV, por lo que toca a las partidas presupuestales, y 76, fracciones II y III, respecto de nombramientos y autorizaciones.



fundamento en la misma argumentación, no puede celebrarse acuerdo internacional alguno que no sea aprobado por el Senado.⁴

1.3. Respecto de los instrumentos a través de los cuales se pueden concertar acuerdos internacionales, la Constitución contempla dos posibilidades: los tratados y las convenciones.

En la Constitución de 1857 se hablaba también de convenios, los cuales requerían, para su celebración, de la aprobación del Congreso, pero en las reformas de 1874 se eliminó este término. Se consideró que a través de los dos tipos de acuerdos internacionales mencionados, se cubrían todas las posibilidades de comprometer al país frente a otros Estados. La intención de los autores de la modificación se refleja claramente en los argumentos que se emplearon para introducirla.⁵

Por otra parte, la doctrina de la época establecía una diferencia clara entre los tratados y las convenciones por sus características de generalidad, importancia del asunto o materia a la que se refieren, y aun por el número de sujetos internacionales implicados en el compromiso que hacía innecesario mantener una tercera posibilidad de actuación.⁶

Ambos instrumentos recibieron el mismo tratamiento y la misma regulación, por lo que se refiere a la autoridad que puede celebrarlos y a la necesidad de contar con la

aprobación del Senado para dotarlos de validez interna e internacional. En cambio, solamente los tratados se elevaron a la categoría de ley suprema, es decir, sólo los tratados adquirieron una jerarquía tal en el sistema jurídico, que los colocó en una situación de igualdad de condiciones con las leyes del Congreso de la Unión, en el escaño inmediato inferior a la Constitución.

En la actualidad se celebra un sinnúmero de acuerdos internacionales a los que se dan diferentes denominaciones: convenios ejecutivos, compromisos, acuerdos, etcétera. Se pretende eludir las restricciones constitucionales respecto de autoridades que pueden celebrarlos y controles a los que deben estar sujetos. Esta práctica contradice la intención de quienes formularon los preceptos de la Ley Fundamental, en los que se trató precisamente de reconocer que el Presidente de la República tiene facultades ilimitadas por lo que toca a la concertación de acuerdos internacionales, y también la necesidad de la intervención del Senado para que esos compromisos no vayan más allá de la capacidad real del país.

Incluso si se hiciera uso de una interpretación progresiva o dinámica de los preceptos que se refieren a la celebración de tratados, para permitir la aceptación de convenios, convenios ejecutivos, etcétera, como otras clases de acuerdos internacionales que el Ejecutivo pudiera celebrar en vista de las nuevas circunstancias, en vez de aplicar el método de interpretación estricta que es común a las disposiciones constitucionales que se refieren a las facultades de la autoridad, no se lograría eludir la necesidad de que fueran aprobados por el Senado, ya que la misma interpretación amplia debería aplicarse al artículo que establece el control del poder Legislativo a ese respecto.⁷ No puede interpretarse el artículo 89, fracción X, de una manera, y el 76, fracción I, de otra.

1.4. La exclusividad en el manejo de las relaciones internacionales que se otorga al Presidente de la

4. A este respecto, la doctrina en México se divide para sostener dos posturas opuestas: algunos autores sostienen la constitucionalidad de los convenios ejecutivos y otras clases de acuerdos internacionales, entre ellos Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho Internacional Público*, ed. Haría, México, 1989; otros la impugnan invocando, entre otras, las razones antes expuestas; ver Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional estatal*, Porrúa, México, 1988.

5. Ver *Diario de los Debates* de los Congresos Constituyentes de 1856-1857, así como las reformas constitucionales de 1874. Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.* pp. 121 ss.

6. Cfr. Antonio Sánchez de Bustamante, *Manual de derecho internacional público*, ed. La Mercantil de Palacio y Cía., La Habana, 1942, p. 366; William Edward Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, Clarendon Press, Londres, 1904, pp. 329 y 330; Pasquale Fiore, *Nouveau Droit International Public*, t. II, Durand et Pedonne, París, 1885, p. 191; Rene Foignnet, *Manuel élémentaire de droit international public*, ed. Rousseau, París, 1905, p. 302; Andrés Bello, *Principios de derecho internacional público*. Imprenta A. Pérez Dubrull, Madrid, 1893.

7. Sobre la interpretación progresiva o dinámica de la Constitución, ver Alonso García, E., *La interpretación constitucional*, ed. Themis, Madrid, 1989.

República, significa también que sólo el Ejecutivo federal puede representar al país en el exterior y comprometerlo válidamente ante la comunidad internacional. Por esta razón existe una prohibición expresa dirigida a las entidades federativas de celebrar tratados, alianzas o coaliciones con potencias extranjeras.

Parece, sin embargo, que los estados de la federación violan reiteradamente la Constitución. A pesar de la prohibición contenida en el artículo 117, fracción I, de la Ley Fundamental, celebran convenios, acuerdos y otros compromisos internacionales con Estados extranjeros sobre diferentes materias: policía, tráfico de menores, cooperación judicial.

Una interpretación cuidadosa de la Constitución sugiere que los estados de la federación pueden tener capacidad constitucional para celebrar convenios sobre materias de competencia local, siempre que éstos no tengan carácter político y no comprometan más que a la propia entidad que los celebra. La prohibición constitucional parece referirse a ese tipo de compromisos y, dado su carácter de limitación, a las facultades de los estados, y la consiguiente ampliación de las facultades de los poderes federales que ésta traería consigo, no puede interpretarse más que en forma restrictiva, es decir, prohibiendo lo mínimo a las entidades federativas.⁸

2. NECESIDAD DE UNA MODIFICACIÓN

Las diferencias que se han hecho notar entre las disposiciones constitucionales y la manera como las relaciones internacionales se conducen en la práctica, en materia de tratados y convenciones, muestran un desfase entre el sistema normativo y su objeto específico. Éste se debe, aparentemente, a los cambios que ha sufrido la realidad internacional que se presentan en diferentes áreas y respecto de distintos aspectos de la vida de la comunidad internacional.

2.1. Las relaciones internacionales se han multiplicado; no sólo son más frecuentes sino también más complejas. Los acuerdos que se celebran entre los diferentes Estados con frecuencia contienen solamente los lineamientos, bases o reglas generales respecto de las obligaciones que se comprometen a asumir. En el momento de hacerlos operar, cuando entran en vigor, requieren de una reglamentación también de carácter internacional. Esta circunstancia se traduce en la necesidad de firmar acuerdos adicionales o protocolos que contienen obligaciones de carácter secundario para los contratantes; generalmente son de carácter administrativo, o que únicamente imponen criterios de operatividad o de interpretación. En ocasiones estos acuerdos son firmados por autoridades administrativas y

no por el Presidente de la República, y, desde luego, no siguen el procedimiento establecido en la Constitución.

2.2. La multiplicidad de materias sobre las que los tratados y convenciones se concertan, hacen necesaria una mayor especialización en las personas que intervienen en la negociación, pero requieren también de que se establezcan diferencias entre los tipos de acuerdos que se celebran. En ocasiones, de la materia que constituye el contenido del tratado o de la convención, depende el mayor o menor grado de generalidad del acuerdo, su jerarquía dentro del sistema jurídico del que van a formar parte, la importancia de las obligaciones contraídas, etcétera. Ello debería implicar diferencias formales que actualmente la Constitución no contempla, pero que en la práctica sí se llevan a efecto.

2.3. Existen compromisos que no incluyen, necesariamente, en su ámbito de aplicación, a la totalidad del país; se refieren a la concertación de soluciones de problemas locales o regionales comunes, como sucede con frecuencia en las zonas fronterizas o ribereñas. Las obligaciones que se contraen están circunscritas a su cumplimiento en esas áreas; conciernen a un grupo concreto y determinado de autoridades y de ciudadanos o habitantes. Los instrumentos que las contienen podrían tener características diversas de las que suponen o establecen obligaciones para todo el país, tanto por lo que se refiere a su instrumentación como a las formalidades que deben llenar.

2.4. Debe reconocerse que, en la actualidad, existen diferencias substanciales entre los diversos tipos de acuerdos internacionales, por lo que resulta lógico pensar que los procedimientos para que tales acuerdos se celebren deben, también, ser distintos: unos más formales que otros, algunos con requisitos de control específicos más rígidos en su aprobación; otros, de carácter administrativo, de suscripción más sencilla. Las exigencias de la vida real han impuesto estas diferencias, pero el ordenamiento jurídico no las ha reconocido. De ello derivan consecuencias graves como la falta de control sobre los compromisos que el país contrae y la imposibilidad virtual de su aplicación interna.

2.5. Dado que la normatividad existente en relación con esta materia es de carácter constitucional, parece necesario que la solución al desfase entre derecho y realidad, y a los problemas de validez interna e internacional que provoca, apunte a una reforma a la Ley Fundamental. Esta reforma no tocaría ningún precepto medular de la Constitución, y en cambio permitiría ajustarla a las necesidades reales y mantener los controles, límites y elementos de seguridad nacional necesarios para garantizar un ejercicio responsable y cuidadoso de esta facultad por las autoridades competentes.

Sin embargo, el gobierno federal optó por una solución distinta. El día 2 de enero de 1992, en el *Diario*

8. Para un desarrollo más amplio de este problema, consultar mi artículo "Convenio entre los estados de Chihuahua y Texas. Validez constitucional y efectos internacionales", revista *Alegatos*, núm. 20, enero-abril 1992, pp. 48 a 56.

Oficial de la Federación, se publicó la ley sobre la celebración de tratados. Sus disposiciones tratan de dar respuesta a la nueva realidad internacional; sin embargo, aun cuando la intención es buena, a no dudarlo, el remedio adolece de graves vicios de constitucionalidad.

3. LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

3.1. EJ Congreso de la Unión no tiene facultades para dictar una ley reglamentaria de la facultad de celebrar tratados y convenios internacionales.

En efecto, el análisis de las distintas disposiciones constitucionales que enumeran y señalan las facultades expresas del poder Legislativo, demuestra que no se le otorgó la posibilidad de actuar en esta materia. Se mantiene como principio el de la discrecionalidad absoluta del Presidente; el control sobre su ejercicio se confía a la Cámara de senadores. No existen otras posibilidades de limitarla que las establecidas por la misma Constitución; entre ellas no está la facultad de reglamentarla por parte del Congreso de la Unión.

No puede fundarse su expedición en el ejercicio de facultades implícitas, dado que no se reúnen los requisitos necesarios para que éstas se justifiquen; no puede argumentarse que exista una facultad expresa que no se pueda llevar a la práctica y que se requiera necesariamente de la ley para poderla ejercitar. El poder Ejecutivo federal ha celebrado tratados y convenciones internacionales durante muchos años, sin necesidad de medios adicionales como la existencia de una ley reglamentaria.⁹

3.2. En el título de la ley se utiliza el término tratado en un sentido distinto al que posteriormente se desarrolla.

La ley se denomina "Ley sobre la celebración de tratados"; en el título se emplea el término tratado en su acepción general, tal como lo concibe la Constitución; es decir, comprende todo acuerdo internacional y lo somete aun mismo régimen jurídico, en todos sus aspectos: sujetos que pueden celebrarlo, necesidad de aprobación por el Senado, etcétera. Pero en el texto, se pretende hacer una distinción entre los primeros y otro tipo de acuerdos, los interinstitucionales; se da entonces al término tratado un sentido restringido, con objeto de aplicar a los demás acuerdos una reglamentación jurídica distinta, menos rigurosa.

Esta incongruencia se presenta también con respecto a los términos utilizados por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, puesto que en ella se define al tratado como todo acuerdo por escrito celebrado entre las autoridades competentes de dos o más Estados, regido por el derecho internacional.

3.3. Crea instrumentos internacionales distintos a los concebidos por la Constitución.

El artículo de la ley establece la posibilidad de concertar acuerdos interinstitucionales, es decir compromisos contraídos por los funcionarios de la administración pública en forma directa. Esta disposición tiene una doble consecuencia: por una parte se rebasa el sistema constitucional por lo que toca a la forma como pueden actuar los órganos de gobierno; por otra, implica la ampliación de las facultades concedidas por la Constitución a los poderes federales y, por lo tanto, contradice lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que establece el régimen de facultades expresas y el principio de legalidad.

3.4. Otorga facultades distintas de las concebidas por la Constitución a las autoridades.

Una ley reglamentaria no puede ir más allá de las disposiciones contenidas en la Constitución; no puede reformar, adicionar ni modificar la norma reglamentaria. Al establecer la figura de los acuerdos interinstitucionales, y definirlos como convenios regidos por el derecho internacional, celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, y uno o varios organismos extranjeros, se está rebasando el marco constitucional. Se está dotando a estas autoridades de facultades que constitucionalmente no les corresponden, puesto que en un régimen de facultades expresas, las autoridades federales sólo pueden ejercer aquellas que les han sido otorgadas en forma explícita, y la Constitución no prevé la existencia de tales acuerdos.

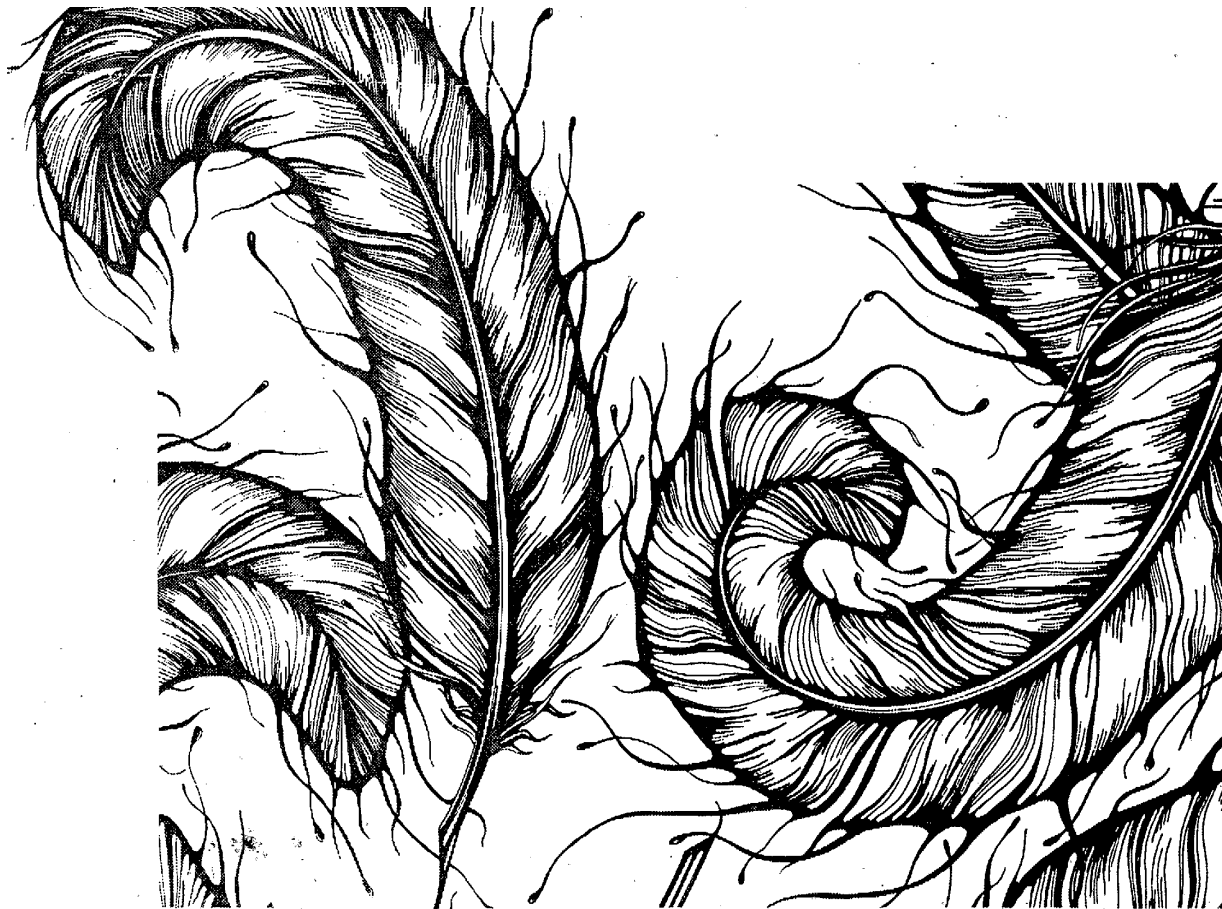
Si los funcionarios de esas dependencias u organismos han sido nombrados por el Presidente de la República plenipotenciarios, por medio de un documento escrito en el que conste su representación, su nombre y el objeto específico de su misión, no hay duda alguna sobre su competencia; pero los acuerdos por ellos celebrados, así se denominen interinstitucionales, requieren de la aprobación del Senado para tener validez, cosa que la ley reglamentaria no prevé. Si los funcionarios no gozan de plenos poderes, no son competentes para actuar en el ámbito internacional; sus actos están viciados de nulidad, tanto en la esfera interna como en la internacional.

Una ley reglamentaria no puede ampliar las facultades de los poderes federales, ni tampoco dotar de facultades a quienes no son titulares de tales poderes, sino funcionarios subordinados a ellos.

3.5. Otorga facultades a autoridades y organismos descentralizados estatales y municipales.

Respecto de la posibilidad de que las dependencias o los organismos descentralizados de los estados celebren acuerdos internacionales, no obstante la prohibición contenida en el artículo 117 constitucional, la cuestión

9. Ver Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, México, 1940 y 1964; Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, ed. Porrúa, México, 1989; Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, ed. Porrúa, México, 1988.



puede discutirse. En primer término, porque la prohibirán puede entenderse como limitada a los tratados y acuerdos de naturaleza política; en segundo, porque se considere que los estados cedieron a los poderes federales tal facultad en forma parcial, y por tanto conservan una facultad "originaria" al respecto. Este último argumento no es muy convincente, dado que se ha reconocido siempre el carácter ilimitado de la facultad del Ejecutivo federal para la celebración de tratados.

Pero aun en el caso de que se aceptaran estos argumentos en forma unánime, solamente el gobernador, como representante jurídico del estado, podría ejercerla, y no las demás dependencias y organismos descentralizados de la administración pública local.¹⁰

Cuando la ley se refiere a 1-a posibilidad de que funcionarios municipales celebren acuerdos interinstitucionales de carácter internacional, la contradicción con el sistema constitucional es insalvable. Los argumentos que pueden aplicarse para fundamentar la facultad en el caso de los estados, no se pueden aplicar a los municipios. Estos no son partes integrantes de la federación, según la definición constitucional, no son miembros de ella; sólo son divisiones o demarcaciones territoriales de los estados, necesarias e indispensables para fines de gobierno y

de administración local. En esta virtud no participan en la distribución de competencias en el estado federal; menos aún en un sistema que, como el previsto por el artículo 124 de la Constitución, supone que los estados miembros son los que otorgan facultades a la autoridad central. En este contexto, y en los términos de los argumentos antes expuestos respecto de los estados, los municipios no tienen ninguna facultad que reservarse para sí.

Por otra parte, por disposición constitucional expresa, la autoridad municipal no puede actuar fuera de su territorio; constitucionalmente debe ser representada por los órganos del estado al que pertenece.¹¹

3.6. Limita las facultades de la Cámara de senadores.

De la misma manera, y por las mismas razones que una reglamentaria no puede ampliar las facultades otorgadas por la Constitución a los órganos de poder federal, tampoco las puede disminuir. La ley fundamental no distingue entre los acuerdos internacionales que prevé por lo que toca a su reglamentación: la aprobación del Senado es requisito indispensable para todos. La facultad exclusiva del Senado no puede ser derogada parcialmente por una ley secundaria.

10. Así lo establecen las Constituciones de los estados de la federación. Ver, por ejemplo, los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Estado de México.

11. "El Estado asume la representación jurídica del municipio en los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo estado", artículo 17 de la Constitución Política del Estado de México. Ver, en este sentido, Elisur Arteaga Nava, *Derecho municipal*, título tercero, capítulo 11-2, ed. UAM-A, en prensa.



Es inútil tratar de evadir el control del poder Legislativo; aun aplicando una interpretación progresiva o dinámica al precepto, el control es necesario.

3.7. Somete a control los actos de los poderes locales.

Con la finalidad plausible de establecer un control sobre la gran cantidad de acuerdos internacionales que se celebran y sobre las autoridades a las que la ley ha facultado para contraer compromisos internacionales a nombre del país, se establece una nueva facultad que se atribuye a la Secretaría de Relaciones Exteriores; la de formular una opinión o un dictamen sobre la procedencia de suscribir un acuerdo interinstitucional por las autoridades federales o locales y municipales respectivamente. Además, los acuerdos deben inscribirse en un registro creado al respecto y que queda a cargo de la propia Secretaría.

Se trata, evidentemente, de suplir el control ejercido por el Senado. Su constitucionalidad es bastante dudosa. Cuando se refiere a los acuerdos que celebran las autoridades federales, resulta que se imponen limitaciones adicionales, pero, sobre todo, al tratar de suplir un control del Senado por el de una secretaría de Estado, se hace inoperante tanto el control como el sistema de contrapesos que éste trata de poner en práctica.

Por lo que toca a los acuerdos celebrados por las autoridades de las entidades federativas, se impone una distinción: si se considera que los estados conservan constitucionalmente tal facultad, ésta no podrá limitarse

más que a través de una disposición constitucional que así lo establezca; la actuación de la Secretaría autorizada por la ley, en este sentido, es contraria a la Constitución. Si la intervención de la Secretaría pretende tener por objeto dar validez al acuerdo, esto implica que es el Ejecutivo federal el que conserva la facultad, y la dependencia actúa en su representación, entonces el control resulta superfluo y contrario a la Constitución.

3.8. Obliga a la publicación de los acuerdos internacionales.

En la medida en que los tratados, las convenciones y los acuerdos institucionales crean o modifican derechos y obligaciones para los particulares, aun cuando sea a través de los mecanismos administrativos de actuación de las autoridades, es indispensable su publicación. En el sistema jurídico mexicano, como en los demás, se requiere hacer del conocimiento de los particulares las leyes para poder exigir su cumplimiento; esta obligación de la autoridad no permite hacer distinción entre las normas generales y las concretas; todas deben ser dadas a conocer a través del medio previsto por la legislación.¹²

3.9- Errores de técnica legislativa.

La ley tiene por objeto regular la celebración de los tratados, tal como lo enuncia su título. Sin embargo, entre sus disposiciones se encuentran algunas, del artículo 8º al

12. Así lo dispone el artículo 3º del Código Civil, aplicable en toda la República en materia federal.

11, que regulan los mecanismos internacionales de resolución de controversias, sus condiciones de operación, características y órganos competentes para hacerlo. Estos temas no están relacionados con la celebración de los tratados, por más que puedan ser materia de los mismos.

Repite definiciones y conceptos que ya forman parte de la terminología del derecho positivo, en el caso de la transcripción contenida en el artículo 2º, respecto de los conceptos contenidos en la Convención de Viena. Sin embargo, introduce algunas modificaciones, sin aclarar su alcance ni los casos en que operará la distinción.

Utiliza algunos términos en forma equívoca: opinión y dictamen en los artículos 8º y 9º respectivamente. Del texto parece derivar que la Y Secretaría de Relaciones Exteriores ejercerá un tipo de control distinto, en el caso de los acuerdos interinstitucionales celebrados por dependencias " federales del ejercido sobre las dependencias locales y municipales; pero tal diferencia no tiene un seguimiento lógico, por lo que se presta a confusiones y a una inseguridad respecto de las atribuciones de la Secretaría.

4. Resulta evidente que la práctica internacional actual requiere de instrumentos y mecanismos más **iguales** que los previstos en la Constitución, sobre todo por lo que se refiere a la celebración de tratados y acuerdos internacionales en general.

También lo es, la necesidad de que por lo menos las entidades federativas puedan celebrar cierto tipo de convenios internacionales, con objeto de dar solución a los problemas que se plantean entre los estados fronterizos vecinos, solución que, en la mayor parte de los casos, requiere solamente de actuaciones administrativas.

La aprobación del Senado para dar validez a los acuerdos internacionales es, en ocasiones, demasiado complicada. Pero se ha puesto de manifiesto que es necesario algún tipo de control, para tener conocimiento de los compromisos contraídos, para evitar que se contraigan algunos cuando las partes no estén capacitadas para cumplirlos, o cuando resulten demasiado onerosos, desde cualquier punto de vista, para el país, así como cuando lo comprometan más allá de lo razonable.

Sin embargo, es inexplicable que se recurra a una ley reglamentaria para tratar de resolver problemas de falta de adecuación del marco constitucional a la situación real. El medio empleado y su patente inconstitucionalidad, lejos de resolver el problema crean un estado de inseguridad jurídica que a nadie conviene.

El procedimiento de reformar la Constitución ha demostrado ser sencillo y expedito. Se modifican preceptos que se consideraban fundamentales, sin mayor problema ni discusión.

En el caso de los tratados y convenciones internacionales, y tomando en cuenta las modificaciones trascendentes que en los últimos meses se han hecho, la reforma constitucional hubiera pasado inadvertida; en el mejor de los casos, hubiera sido comprendida como necesaria para la buena marcha de la actual política internacional del país y para la construcción de un Estado de derecho.

ABREVIATURAS EMPLEADAS EN ESTE TRABAJO

<i>Art.</i>	<i>Artículo</i>
<i>Arts.</i>	<i>Artículos</i>
<i>A.R.D.F.</i>	<i>Asamblea de Representantes del Distrito Federal</i>
<i>D.D.F.</i>	<i>Departamento del Distrito Federal</i>
<i>D.F.</i>	<i>Distrito Federal</i>
<i>D.O.F.</i>	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
<i>fracc.</i>	<i>fracción</i>
<i>fraccs.</i>	<i>fracciones</i>
<i>inc.</i>	<i>inciso</i>
<i>J.D.D.F.</i>	<i>Jefe del Departamento del Distrito Federal</i>
<i>L.F.E.P.</i>	<i>Ley Federal de Entidades Paraestatales</i>
<i>L.O.A.P.F.</i>	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>
<i>pfo.</i>	<i>párrafo</i>
<i>R.I.D.D.F.</i>	<i>Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal</i>