

# ACTOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER JURÍDICO, ACADÉMICO, SOCIAL Y POLÍTICO\*

## INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE ACTS OF THE GOVERNMENT OF MEXICO. LEGAL, ACADEMIC, SOCIAL AND POLITICAL CONSIDERATIONS

Pedro NOGUERÓN CONSUEGRA\*\*

RESUMEN: El artículo intenta demostrar que de conformidad con el proceso ejecutivo-legislativo, establecido en los artículos 15; 76, fracción I; 89, fracción X; y 133 de la Constitución federal, los actos administrativos internacionales forman parte de nuestro régimen jurídico interior.

Es lógico que proceden de una Conferencia, Convención o Reunión internacional, elaborados por representantes plenipotenciarios —o no— de los países que la conforman; y por lo tanto, reúnen menos requisitos legales que los que entraña una Constitución federal o una ley en la que, en el derecho mexicano del proceso ejecutivo-legislativo de formación de leyes, intervienen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

La definición de *Tratado* debe revisarse en relación a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Asimismo, se argumenta que estos actos administrativos por proceso de construcción son de menor jerarquía que la Constitución federal y las Leyes Generales, Federales, Orgánicas, Reglamentarias y Ordinarias. Los diputados federales deben intervenir en el proceso de aprobación de aquellos.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo, tratado internacional, supremacía constitucional, proceso legislativo, régimen interior.

ABSTRACT: This article attempts to demonstrate that, in compliance with the legal process established in articles 15, 76 (I), 89 (X) and 133 of the Mexican Constitution, international administrative acts are part of the Mexican legal system.

It is logical that international administrative acts are created by the plenipotentiary representatives in an international Conference, Convention or Assembly, and not by the country represented. Because of this, these acts have less legal requirements than a Federal Constitution or a law where the legislative, executive and judicial branches intervene.

The definition of a “treaty” must be analyzed and revised in relation to the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations (1986). It is also argued that these administrative acts are of a lower hierarchy than the Federal Constitution and the General, Federal and Ordinary laws because of the process of creation of these treaties. Federal representatives must intervene in the approval of these.

KEYWORDS: Administrative law, International treaty, Constitutional supremacy, Legislative process, Interior regime.

\* El presente artículo constituye una elaboración más acabada del documento realizado con motivo de la conferencia “Actos administrativos internacionales del Estado mexicano”, que se llevó a cabo el 22 de septiembre de 2005 en la Facultad de Derecho de la UNAM.

\*\* Profesor y Director del Seminario de Derecho Administrativo y Áreas Afines de la Facultad de Derecho de la UNAM. Presidente del Colegio de Profesores de Derecho Administrativo y Áreas Afines.

*Lo bueno y lo malo lo hacemos los seres humanos, no las instituciones a cuyo nombre actuamos.*

SUMARIO: I. *Acto administrativo.* II. *De los actos administrativos internacionales.* III. *De la fracción x del artículo 89 de la Constitución federal.* IV. *La interpretación judicial respecto a la jerarquía de los tratados internacionales.*

**P**RECISARÉ PRIMERO el fundamento jurídico y definición, en nuestra Constitución federal, de los servidores públicos mexicanos y posteriormente la cuestión de las leyes que emanan de ella y de estos reglamentos; cumplido el proceso ejecutivo-legislativo establecido por la misma. El artículo 108 del título IV, de la Constitución federal indica que para efectos de responsabilidades, (que pueden ser administrativas, penales, civiles y políticas así como otras derivaciones que emanen de ellas), se designan servidores públicos a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y los del Distrito Federal, así como funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal y en el Distrito Federal, incluyéndose a los servidores del Instituto Federal Electoral; todos ellos responsables de los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de las funciones asignadas.

Debo precisar que el presidente de la República no está sujeto a juicio político y sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores, por traición a la patria y delitos graves del orden común, la cual se resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Pero en mi opinión su responsabilidad se amplía a virtud de la protesta que hace ante los representantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores) conforme al artículo 87 de la Constitución federal en relación al artículo 89, en su generalidad y en especial a la fracción x, a las que me referiré más adelante.

Además, este precepto abunda señalando que los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas de los mismos, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y los miembros del consejo de las judicaturas locales, también responden por violaciones a la Constitución federal y a las leyes federales y el manejo indebido de fondos y recursos federales, independientemente de las emanadas de su legislación local que

incluye a los servidores municipales. (Los presidentes municipales no son sujetos de juicio político y luchan porque se les incluya).

Lo anterior porque la Constitución federal obliga a la Federación a proporcionar recursos monetarios a los estados federados y a los municipios, así como al Distrito Federal, provenientes de los ingresos federales y a través del patrimonio asignado para su administración.

La obligación de contribuir emana de la fracción IV del artículo 31 y se utilizan para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, o del estado y municipio en que residan de manera proporcional y equitativa, que dispongan las leyes.

Las contribuciones desde el punto de vista de la Ley de Ingresos de la Federación son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, ingresos de organismos y empresas públicas, Ingresos derivados de financiamientos y contribuciones de mejora, entre otras, regulados específicamente por el Código Fiscal de la Federación, y demás leyes inherentes a cada concepto de ingreso. También se deben considerar el Código Fiscal y leyes específicas de los renglones de egresos determinados.

Debo determinar con base en lo anterior, que son servidores públicos todos los miembros, legal y legítimamente designados o electos, que se incluyen en los tres niveles de gobierno de la República mexicana; los Poderes federales, los locales, municipales e incluyendo al Distrito Federal como local.

También se debe tomar en cuenta que el presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Constitución federal debe otorgar una protesta ante el Congreso de la Unión, al tomar posesión de su cargo presidencial, en el siguiente sentido:

El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande.

Desde mi personal punto de vista esta protesta obliga a todos los servidores públicos de la nación mexicana, independientemente de las protestas específicas que deben llevar a cabo todos ellos, administradores, legisladores

y judiciales, es decir se incluyen los Poderes Legislativo y Judicial, quienes también realizan la función pública encomendada para la búsqueda del bien común y sus valores en beneficio de la sociedad mexicana.

Por ejemplo, el artículo 128 de la Constitución federal establece:

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Para el Poder Judicial el artículo 97 en su sexto párrafo establece lo siguiente:

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

Ministro: “Sí protesto”.

Presidente: “Si no lo hicieréis así, la nación os lo demande”.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

¿Y los demás servidores públicos del Poder Judicial? Están obligados por la protesta del presidente de la República y la de servidores públicos administrativos, en interpretación personal.

En lo que respecta a los servidores públicos del Poder Legislativo, la Constitución federal no establece los términos de la protesta que deban prestar como servidores públicos los senadores y diputados federales y demás personal del mismo. Pero quedan obligados como servidores públicos, según el título IV de la Constitución federal y la de sus ordenamientos específicos, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y los reglamentos internos que emanando de ella.

Insisto de conformidad con el título cuarto de la Constitución Política federal denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado y de acuerdo a la definición ya comentada todos ellos son servidores públicos, quedando comprendidos dentro de este título ya sea para bien o para mal.

Debido a la evolución del Derecho, por *funcionario* debe entenderse: servidor público y por *guardar*: cumplirla, obedecerla y hacerla cumplir, protegiéndola de violencias igual que a las leyes, incluyéndose los reglamentos y disposiciones acordes con las mismas.

Reitero que en caso de no cumplirla les trae aparejadas graves responsabilidades administrativas, penales, civiles y políticas y de cualquier otra naturaleza que se constituyan, porque están obligados a cumplir los mandatos legales establecidos y con la función pública, que no es otra cosa sino el conjunto de actos, acciones y actitudes que lleva a cabo el Estado a través de los servidores públicos legítima y legalmente designados o electos, en la realización del *bien común*, integrado este concepto por el interés público, el bienestar social, el interés general y la satisfacción de las necesidades de los gobernados, individual y colectivamente considerados, proporcionándoles los medios y satisfactores idóneos.

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Existen muchas concepciones y definiciones del acto administrativo a través del cual se manifiesta el Estado mexicano por medio de sus servidores públicos legítimos y legales, diferenciado del acto de administración, del acto de gobierno y del acto político. Todas ellas de carácter doctrinal excepto la única legal establecida en el artículo 2º, fracción 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el siguiente sentido: “Declaración unilateral de voluntad externa concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública del Distrito Federal en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general”.

Esta definición esta tomada de las doctrinales emitidas y es coincidente con varias de ellas, inclusive con algunas de autores extranjeros.

Los diversos actos que se realizan tanto en materia federal como local de los estados federados, el Distrito Federal y los municipios, incluidos los de las comisiones, comités y procuradurías en el ejercicio de sus diferentes facultades, funciones, atribuciones o cometidos; fundamentalmente administrativos, realizados por servidores públicos que actúan a nombre de dichas instituciones públicas, con competencia y capacidad, la primera corresponde a la unidad administrativa (órgano u organismo), representada y

la segunda al llamado *statu personae* del servidor público, es decir el estado de las personas, integrado por los derechos políticos, las libertades constitucionales federales establecidas y el derecho de petición, que le permiten y obligan para actuar jurídicamente, es decir legal y legítimamente.

Dicho lo anterior, entiendo como acto administrativo la decisión tomada y manifestada por el Estado mexicano de modo unilateral a través de los servidores públicos con competencia y la capacidad inherentes a su representación para crear derechos y obligaciones, tanto para los gobernantes como para los gobernados, en ejercicio de la función pública encomendada que tiene como objetivo el bien común, fundamental para el desarrollo positivo e integral de la nación.

## II. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES

El Estado mexicano conforme al mandato constitucional federal establecido por el Congreso constituyente de 1917 autoriza al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a dirigir la política exterior del país, es decir las relaciones con los demás países que conforman el consorcio mundial, y a celebrar tratados internacionales con los mismos, pero sujeto a los principios constitucionales previamente establecidos en el artículo 89 fracción x, para la búsqueda de las mejores condiciones y beneficios para el pueblo mexicano y en relación a la protesta que debe hacer ante el Congreso de la Unión en su toma de posesión como tal, establecida en el artículo 87 de nuestra Carta Magna y que obliga a todos los servidores públicos integrantes del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa, independientemente de la protesta personal a que estén obligados.

Me atrevo a concluir: los servidores públicos de los otros dos poderes federales: el Judicial (constitucional) y el Legislativo (legal involucrado), tienen su propia protesta pero quedan obligados a buscar el bien común para el pueblo mexicano, en razón a que están mandados junto con los del Poder Ejecutivo a ejercer la función pública y a servir a los gobernados, dentro de lo establecido jurídicamente.

El artículo 39 de la Constitución federal establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, del cual dimana todo poder público que se instituye para beneficio del mismo, teniendo el pueblo, en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Se relaciona con el artículo 40, que determina la forma de gobierno y la estructura de la segunda área de poder que son los estados federados, libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación; así como el 41, que determina que el pueblo ejercerá la soberanía por medio de los Poderes de la Unión establecidos, en su competencia, y por los de los estados federados en lo inherente a sus regímenes interiores.

Debo aclarar que el Distrito Federal es una entidad federativa (artículo 43) sujeta a los poderes federales y a los poderes locales (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia) y que ejerce también un poder local (artículo 122 de la Constitución federal y Estatuto de Gobierno del D. F. y su régimen jurídico establecido).

Esto último me lleva a razonar jurídicamente sobre el tema de exposición y que trataré de precisar y de probar.

En el Derecho mexicano existen varios procesos de carácter ejecutivo-legislativo pero sólo mencionaré los siguientes para precisar algunas cuestiones jurídicas.

El primero es el relativo a la concertación de los tratados internacionales, llamados también convenios, convenciones, acuerdos, pactos, cartas, *memorandum* o memoranda de entendimiento y cuando interviene el Estado del Vaticano se les llama concordatos, pero que de conformidad en lo establecido en el artículo segundo del Convenio de los Tratados o Tratado de los Convenios, cuyo nombre correcto es Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales; producto de una conferencia internacional, celebrada en la República de Austria en 1986 y que define el concepto de "Tratado" como un acuerdo internacional regido por el Derecho internacional y celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Su antecedente inmediato es su similar celebrado en Viena, Austria en 1969, que respecto de lo anterior está en los mismos términos.

Al respecto en la Ley Mexicana sobre la Celebración de Tratados, del 2 de enero de 1992, que regula la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, se establece que los primeros sólo podrán ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho internacional público y los segundos entre

una dependencia u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios organismos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales. Lo cual, en mi concepto, va más allá de nuestra Constitución federal, que en el artículo 89 fracción x, establece claramente la facultad del presidente de la República, de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. Y que está relacionado con el artículo 76, Facultad exclusiva del senado, fracción i. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente (Relaciones Exteriores), rindan al Congreso y además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. Y con el artículo 133 que establece que la Constitución federal, 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 y que los jueces de cada estado (federado) se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes de los estados (federados).

Además define el concepto de tratado en el siguiente sentido:

Artículo 1º. Esta Ley Sobre la Celebración de Tratados regula la celebración de los mismos tratados pero también los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional estableciendo que los primeros sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de la nación mexicana y uno o varios sujetos de Derecho internacional público y los segundos, los acuerdos interinstitucionales sólo podrán celebrarse entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales.

Asimismo, establece que para los efectos de la propia Ley se entenderá:

1. 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.



Además agrega que de acuerdo con la fracción I del artículo 76 de la Constitución federal deben ser aprobados por el Senado y serán la Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

En la fracción II señala lo siguiente:

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.

Agrega este artículo que 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 mencionado que los suscriben.

No establecen si estos acuerdos interinstitucionales deben ser sometidos a los senadores de la República para su aprobación y efecto de que entre en vigor.

Dentro de la Administración pública se entiende como una ampliación de atribuciones a los gobernantes señalados y facilitación para el cumplimiento de sus actividades internacionales pero obliga a 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 cual debe formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlos y en su caso se establecen principios, en el artículo 8 para garantizar los derechos de las partes mexicanas en una controversia que deba solventarse por mecanismos internos.

Me referiré más adelante a una tesis especializada o aislada, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, porque también debo mencionar el artículo 15 que no 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 la Constitución federal, para el hombre y el ciudadano.

Lo manifestado, a mi juicio representa además de una extraordinaria interrelación de las normas mencionadas, el proceso ejecutivo-legislativo para la celebración de tratados, convenios, convenciones y acuerdos internacionales o cualquier denominación que se les dé, que deben ser aprobados por el Senado de la República y una vez cumplido este proceso, forman parte fundamental del Derecho mexicano que obliga a nuestro país ante las demás Naciones Contratantes o que forman parte de los mismos, pero conservando su independencia, su soberanía y su capacidad de autodeterminación en razón del compromiso de solidaridad internacional establecido en el artículo tercero, también de nuestra Constitución federal, relativo a la educación, que en su párrafo segundo señala que la misma, impartida por el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y justicia; entre otros conceptos verdaderamente valiosos y que debieran ser cumplidos con exactitud y honradez por los servidores públicos, esencialmente.

### III. DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Respecto de la fracción x del artículo 89 de la Constitución federal, que faculta al presidente de la República a dirigir la política exterior y a celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado y observar los principios señalados en la misma, los mencionaré en forma genérica tomándolos del *Diccionario de Ciencias Políticas* del maestro Andrés Serra Rojas,<sup>1</sup> y con apreciaciones y agregados personales:

1. Autodeterminación de los Pueblos. Partiendo de que el concepto de autodeterminación significa el derecho a decidir por si mismo, se reconoce que el derecho de autodeterminación de las naciones debe tomarse como la reivindicación de su liberación y la creación de su organización estatal propia y que como principio se refiere al derecho que tiene el pueblo de un país de darse la forma de gobierno que desee y constituirse en Estado independiente.

---

<sup>1</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de política*, México, Fondo de Cultura Económica.

2. La no intervención. Es el rechazo o la oposición a decisiones contrarias a sus derechos, libertades e independencia por los países así como el respeto y reconocimiento a los gobiernos de otras naciones.
3. Solución pacífica de controversias. Controversia significa disputa o discusión entre dos o más partes, desarrollada por escrito o en forma verbal y frente a frente y que se refiere fundamentalmente a los convenios internacionales, que regulan el procedimiento de resolverlos y en su caso el arbitraje internacional a que se someten.
4. Proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Proscripción significa prohibir algo y se entiende también como la expulsión de una persona del territorio de donde es nacional, generalmente por razones políticas, que se extiende también a los extranjeros. El uso de la fuerza se refiere a la prohibición de no recurrir al poder de las armas y que debemos incluir el poder político y el económico como factores de opinión y que desde el principio de la guerra fría y posteriormente al final de ésta, se están utilizando por los países que cuentan con ellos.
5. Igualdad jurídica de los Estados. Establece que ningún Estado independiente y soberano, en cuanto a sujeto del reconocimiento internacional, esté sometido al ordenamiento jurídico de otro, es decir todos los estados son jurídicamente iguales.
6. Cooperación Internacional para el desarrollo. Se refiere a la participación conjunta, articulada, de un número de personas en un mismo proceso de trabajo o en procesos vinculados entre sí y que se extiende a las actividades de los países.
7. La lucha por la paz y la seguridad internacional. En caso de conflicto determinante del quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, debe existir la firme intención de los países a luchar, pugnar, participativamente para evitarlos. Compromiso existente en la Carta de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacional, entendiéndose como esta última la garantía de la integridad territorial contra todo ataque exterior y su organización constitucional; contra toda violencia extranjera, también está establecida la cooperación de los países, para combatirla.

Estos principios obligan a una convivencia internacional que asegure la paz y la armonía entre los habitantes de las naciones que integran el con-

sorcio mundial, porque los tratados internacionales se pactan sobre bases de buena fe, reciprocidad, ayuda mutua y solidaridad, entre otros conceptos; y que en cierta forma afectan a la soberanía de los países, pero en una manera convenida y consentida, en el intercambio de derechos y obligaciones fundado en intereses recíprocos.

#### IV. LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL RESPECTO A LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Comentaba acerca de una tesis especializada o aislada del pleno de la Suprema Corte Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, en el tomo décimo, de noviembre de 1999, en la que se establece que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal, modificando lo establecido en el artículo 133 de nuestra Constitución federal que señala lo siguiente: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran 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”.

En la actualidad se han emitido otras tesis de igual naturaleza incluyendo a todas las leyes que emanan del proceso ejecutivo-legislativo de formación de las leyes, que es el segundo proceso al que me referiré en otra ocasión. Lo anterior me obliga a las siguientes reflexiones de carácter jurídico y personal, en lo académico:

1. Del proceso ejecutivo-legislativo establecido en la Constitución federal para la formación de las leyes, encontramos de distinta naturaleza jurídica y obligatoriedad que son: generales, federales, reglamentarias y orgánicas. En este caso nos interesan las leyes Federales que son aquellas que rigen, que son aplicables, en toda la República y cuya obligatoriedad representa el mandato de tal naturaleza diferente a las de las entidades federativas, municipales y las delegacionales en el Distrito Federal, independientemente de la coordinación y participación obligada para la solución de cuestiones coincidentes.

2. En la estructura señalada en el artículo 133, se encuentran primero las leyes federales que los Tratados de acuerdo a su lectura y ubicación horizontal o vertical, representativa de la decisión de los representantes al Congreso Constituyente de 1917.
3. Las leyes federales emanan de un proceso ejecutivo-legislativo en su formación en el que intervienen los diputados y en los tratados internacionales (u otras denominaciones), no es así, sólo intervienen los senadores, por eso mi propuesta de reformar a la Constitución federal para darles intervención a los diputados, dada la importancia de las materias incluidas en ellos lo ameritan, así como en todos los actos internacionales del Poder Ejecutivo.
4. El artículo 135 de nuestra Constitución federal, relativo a sus reformas establece: “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados (federados). El Congreso de la Unión o la comisión permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”. (Estas pasaran al Poder Ejecutivo a efecto de que ordenen su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y surtan sus efectos).
5. El proceso anterior es determinante de la calificación de Constitución rígida y que en nuestro caso, estimo conveniente analizar si la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para reformar o adicionar la Constitución federal, ya que esto corresponde a un Proceso específico, establecido en la propia Constitución federal.
6. Como interpretación, la tesis aislada mencionada puede representar un punto de partida para revisar su contenido y, en su caso, hacer las modificaciones pertinentes, en la inteligencia que, mi punto de vista es que la Suprema Corte de Justicia de la federación mexicana es el último baluarte en el que descansa la protección a la soberanía nacional y sus instituciones, por eso la importancia nacional, de examen y discusión.
7. La maestra de nuestra Facultad de Derecho y ministra de la Suprema Corte de Justicia, doctora en Derecho, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en su conferencia, excelente, dictada el 24 de junio de

2010, denominada *Medios de control constitucional, gobierno y país. De lo singular a lo plural*, expresó lo siguiente: “...Hoy la Corte ha definido, en una tesis, que aún no es jurisprudencial, que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución, dando con ella una prevalencia en el sistema jurídico a los instrumentos internacionales, que nunca habían tenido”.

Desde mi punto de vista no representa por lo tanto obligatoriedad jurídica, sino una interpretación o resolución. La maestra nos obliga a reflexionar jurídicamente al respecto, por la relevante importancia de su expresión, representando un reto para los juristas.

Dentro de las funciones establecidas al Poder Judicial de la Federación el artículo 105 constitucional dicta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en el término que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: Acciones de inconstitucionalidad, fracción II, inciso b): “El equivalente al 33% de los integrantes del senado en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedida por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano”. El inciso c) establece: “...El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano”.

Como es sabido, la ley reglamentaria es la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto en un tratado, convenio o acuerdo internacional, intervienen los tres poderes de la Federación: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en sus respectivas competencias.

La Ley de Amparo en su artículo 4º establece que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor, si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente y sólo podrá seguirse por su agraviado, por su representante legal o por su defensor.

Y en el artículo 114 se indica que el amparo se pedirá ante el juez de distrito: “Fracción I; Contra leyes federales o locales, tratados internacionales,

reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional federal”.

Estimo pertinente agregar un comentario sobre lo establecido legalmente respecto de la jurisprudencia en el Derecho mexicano.

La Ley de Amparo mexicano en vigor, en su artículo 182 en el segundo párrafo establece que las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, si se tratará de jurisprudencia del Pleno ó por cuatro ministros en caso de jurisprudencia de las Salas y que también constituyen jurisprudencias las resoluciones en que se dilucidan las contradicciones de tesis de Salas y Tribunales Colegiados.

Además en su artículo 193 se agrega la jurisprudencia de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito en el sentido que se establecen mediante cinco sentencias no ininterrumpidas por otra en contrario y aprobada por unanimidad y que obliga a observarla a los Tribunales Unitarios, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares así como los Judiciales de los Estados “Federados” y del Distrito Federal, pero también a los Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales y Federales.

Respecto de las leyes que emanan del proceso ejecutivo-legislativo de formación de las leyes (el segundo), me referiré primero a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de organización de la misma, centralizada y paraestatal y distribuye funciones fundamentales, que se encuentra en vigor, junto con la Ley Federal de las Entidades paraestatales y su reglamento, que forman el núcleo principal de la administración pública, junto con la Constitución federal y las constituciones de los estados federados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Es lógico pensar en un desconocimiento, particularmente de los gobernantes y en general de los gobernados, lo que permite su violentación y gobernar de hecho no de Derecho, sin que se finquen responsabilidad y castigos, ya sean penales o sanciones administrativas, aunado a la falta de acción de servidores del Ejecutivo o del Judicial, que no es lo general pero que afecta a los gobernados.

En el ámbito Federal señalo, ejemplificativamente lo encomendado a las dependencias de la Administración pública federal centralizada.

### *Secretaría de Gobernación*

El artículo 27 faculta a la Secretaría de Gobernación, en su fracción XI, a administrar las islas de jurisdicción federal donde rijan las leyes federales y los tratados; y en la XXI, compilar y sistematizar las leyes y tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, estableciendo el banco de datos correspondiente a fin de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.

### *Secretaría de Relaciones Exteriores*

En el artículo 28, en la fracción I, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores a promover, precisar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la administración pública 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.

Esto obliga a esa Secretaría a consultar con las demás dependencias y entidades señaladas en dicha Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de la conveniencia o no de celebrar dichos instrumentos o en su caso rechazarlos o establecer reservas a los mismos y cuyas opiniones deberán tomarse en cuenta, en razón a las diversas áreas de la actividad nacional involucradas, ya sea en forma directa o a través del presidente de la República, con los expertos en las materias a tratar así como la obligación de someterlos oportunamente a la aprobación de los senadores y publicarlos en el Diario Oficial, en forma oportuna.

Reitero que es conveniente establecer la obligación de consultar con ellos, los Senadores, respecto de los derechos y obligaciones contraídos por nuestro país y darles participación activa a los diputados federales en la aprobación de los tratados internacionales u otras denominaciones, mediante la reforma constitucional pertinente.

La fracción III le señala el derecho de intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales y participar en los organismos e instituciones internacionales de que el gobierno mexicano forme parte.

La obligación correlativa es vigilar y cuidar que no se vulneren los derechos de la población mexicana y se cumplan los principios postulados en la



fracción x del artículo 89 de la Constitución federal. Por último la fracción xi le faculta a intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en las solicitudes de extradición.

Lo anterior conforme a la ley o tratados y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para diligenciarlos y hacerlos del conocimiento de las autoridades judiciales competentes acordes a su procedencia o improcedencia.

### *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el artículo 36 de la ley orgánica mencionada, fracción iv, le señala que le corresponde otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional así como fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación y negociar convenios para prestación de servicios aéreos internacionales.

Generalmente estos convenios internacionales para el establecimiento y explotación de un servicio de transporte aéreo internacional son de carácter bilateral, se crean, renuevan o se modifican, a través de negociaciones por comisiones de nuestro país y del país interesado. Representan el cuidado y protección de las soberanías nacionales y de los derechos y obligaciones adquiridos por ambas partes.

En la fracción xi se le faculta para participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales de salida y acceso de nuestro país; y en la fracción xxi para construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales así como las estaciones y centrales de auto transporte federal.

Se debe considerar también lo dispuesto por la Ley de Aviación Civil, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1995 y su reglamento; la Ley Federal de Aeropuertos de 22 del diciembre de 1995 y su Reglamento; la Ley de Caminos, Puentes y Auto Transporte Federal de 22 de diciembre de 1993; la Ley del Servicio Postal Mexicano del 24 de diciembre de 1986 y la Ley Federal de Telecomunicaciones del 7 de junio de 1995 y su reglamento, entre otras, que obligan a observar los tratados internacionales al respecto. Estas leyes emanaron de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1949-1950, de extraordinario y acendrado nacionalismo

y protección de la soberanía y de los derechos en las materias que regulaba hasta antes de su dispersión en las mencionadas anteriormente.

### *Secretaría de Educación Pública*

El artículo 38, fracción x, relativo a la Secretaría de Educación Pública señala que se establecen facultades y obligaciones, o la competencia si lo prefieren, para intervenir en el fomento de las relaciones de orden cultural con los países extranjeros con la colaboración de la Secretaria de Relaciones Exteriores y en la participación oficial de nuestro país en competencias deportivas internacionales, cuando no correspondan a otras dependencias.

### *Secretaría de Salud*

En el artículo 39 se señala que corresponde a la Secretaría de Salud intervenir en diversas actividades de exportación y distribución de drogas y productos medicinales, excepto los de uso veterinario que no estén comprendidos en la convención de Ginebra y vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y disposiciones aplicables, que le obligan a detener los vehículos y poner en cuarentena a los pasajeros de los mismos en caso de riesgo de transmisión de enfermedades.

Como dato relacionado al respecto en el convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (en vigor provisional y pleno hasta 1947) celebrado en Chicago, Illinois, Estados Unidos de América y del cual nuestro país es parte, le obliga a impedir que los medios de transporte de aviación, sirvan de vehículo para la propagación de enfermedades endémicas o contagiosas y a poner en cuarentena a dichos vehículos y a las personas que transporten hasta que pase el riesgo o peligro de contagio.

### *Otras dependencias*

También tienen intervención otras Secretarías como la del Trabajo; la de Turismo; la de la Defensa Nacional; la de Marina y en general las demás y por supuesto la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, esta última debe dar su opinión al presidente de la República sobre los proyectos de tratados (internacionales) a celebrar

con otros países y organismos internacionales y de los proyectos de leyes o reglamentos, decretos y acuerdos entre otros.

Lo señalado someramente, representa un esfuerzo intelectual de conocimientos y criterios jurídicos con el objeto de intervenir exitosamente en la concertación de dichos documentos internacionales, con el objeto de equilibrar los intereses en juego que existen en los convenios bilaterales, trilaterales o multilaterales; los penúltimos tienen tal característica y se debe evitar la práctica perniciosa de adoptar acuerdos colaterales o cartas confidenciales que los modifican y a los cuales no se les da publicidad generalmente así como la modificación de los convenios a través de “actas” firmadas por representantes en comisiones gubernamentales de los países interesados, como se ha difundido en los medios de comunicación masiva, que si se continúan celebrando deben ser sometidas a la aprobación de los senadores y en su caso de los diputados federales.

Los integrantes de las comisiones o representaciones de nuestro país a conferencias, reuniones, congresos, convenciones o denominación que se adopte, que en síntesis debo señalar que son integradas por los representantes de los países interesados en celebrar un tratado (internacional), pueden ser de carácter diplomático o plenipotenciarios, autorizados a firmar lo convenido, pero sujeto a la ratificación del presidente de la República y a la aprobación del Senado, como ya se expuso, o representantes que no obligan con sus decisiones y simplemente tienen voz y voto o únicamente observadores con voz pero no con voto pero que también llevan una grave responsabilidad frente a la nación mexicana y para ejercer su responsabilidad deben conocer a fondo el Derecho mexicano y por supuesto conocimientos del Derecho comparado.

Lo anterior significa que deben conocer también el Derecho de otros países que intervienen en un convenio o tratado, bilateral o multilateral acorde a las materias que se van a tratar y que significa un aumento de conocimientos jurídicos ya que el pensamiento es universal y nos permite adoptar todo aquello que signifique beneficios para la sociedad mexicana, debidamente analizado.

Con base en lo anterior me atrevo a concluir que los acuerdos entre dos o más países llamados tratados o convenios o convenciones internacionales, acuerdos u otra denominación, son de carácter eminentemente administrativo, puesto que corresponde al Poder Ejecutivo representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es el nombre oficial de nuestro

país, auxiliado por sus colaboradores que son facultados para concertarlos, únicamente que dentro del equilibrio de poderes requieren de la aprobación de los senadores al Congreso de la Unión a efecto de que tengan plena validez y obligatoriedad.

En el Derecho mexicano no sólo los poderes federales, Ejecutivo y Legislativo, tienen participación sino también el Poder Judicial en el caso de ser, impulsado por la petición de un ciudadano mexicano que estime que el tratado internacional lo perjudique, debe intervenir para protegerlo, como ya se ha dicho.

Insisto que en dichos instrumentos internacionales debiera darse participación a los diputados federales, con el objeto de que se cumpla el proceso ejecutivo legislativo de formación de las leyes y tengan conocimiento previo de derecho y obligaciones contraídas por nuestro país.

Se debe tomar en cuenta que en materia internacional, desde sus inicios se ha buscado con afán, unificar y uniformar el Derecho a efecto de facilitar su aplicación universal.

Los juristas interesados en la materia deben aceptar el reto que representa el estudio y análisis de la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia, por estimar que jurídicamente representa una posibilidad futura.