

LA SITUACIÓN DE LOS TRATADOS EN EL ORDEN LEGAL MEXICANO *

Por César Sepúlveda, del Instituto de Derecho Comparado de México.

SUMARIO

1.—Introducción. 2.—La Constitución y los tratados; facultad para concertar pactos internacionales; formalidades necesarias; conflictos de jerarquía. 3.—Los tratados y las leyes internas; promulgación y publicación de tratados. 4.—Los tratados ante los tribunales; la independencia de lo judicial. 5.—El poder administrativo y los tratados. 6.—Los llamados convenios ejecutivos. 7.—Conclusiones.

Gran parte de la confusión que existe alrededor del problema de la validez de los tratados frente al derecho interno reside, aparte de cuestiones nacionalistas emocionales de honda raíz, en que arbitrariamente y sin fundamento científico se pretende que el derecho contenido en los pactos internacionales sea de naturaleza diferente y separada del derecho público ordinario del Estado, cuando que, en el fondo, fuera de diferencias de matiz, ambos derechos proceden del mismo origen, que no es otro que dar satisfacción a los fines e intereses de una comunidad política en una época determinada. No sólo no existe contraposición, sino que hay visiblemente complementación y armonía entre el orden legal internacional y el sistema jurídico interno, comprobadas por la práctica uniforme de las naciones.

Es evidente que la materia sigue requiriendo un exhaustivo estudio comparativo del régimen de los tratados en los diferentes países, de manera de obtener conclusiones uniformes y de alcances pragmáticos y de poder contrastar las diferencias, con el propósito de resolver las antinomias que en muchas ocasiones son sólo aparentes.

* SECCIÓN IV: C.—*Derecho internacional público*. 1) Autoridad de los tratados internacionales en el derecho interno.

La presente comunicación pretende ser útil para una compulsa con los métodos de otros países con respecto a la aplicación de los tratados en el orden interno. En un análisis de conjunto, las observaciones que sobre esta materia se deducen de la experiencia mexicana pudieran ser eventualmente provechosas. En este ensayo se prescindirá en lo posible de los puntos doctrinarios y se intentarán examinar únicamente la práctica y los textos legales de la República Mexicana.

2. *La Constitución Federal Mexicana y los tratados.* El artículo 133 de la Constitución Política del país expone las bases esenciales para determinar la autoridad de los pactos internacionales frente a los diferentes ordenamientos internos mexicanos con los que puedan entrar en conflicto. Esta disposición expresa:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Ya en otra parte hemos intentado explicar la presencia de esta norma en la Constitución.¹ Pero ahora corresponde realizar un comentario en otras direcciones.

Esta regla, que, como se sabe, proviene del artículo VI, párrafo II de la Constitución Norteamericana de 1787, responde como aquélla a un imperativo público muy en boga entonces. Ahora ese imperativo no parece tener mucha actualidad, porque se ha podido observar que el grueso de los pactos internacionales no presenta problemas de pugna con el ordenamiento constitucional. En realidad, el caso de un pacto violatorio de la Constitución, en tanto que es rechazado a la vez por la Constitución y por el propio derecho internacional, es de verdadera excepción. En estricta técnica, los tratados que eventualmente entran en contraposición con la Constitución son aquellos que tienen por contenido cuestiones de garantías individuales (por ejemplo, los de extradición) o cuestiones de límites o territoriales y aún en ese caso, como se verá más adelante, el problema no es sino de selección de ley aplicable. Sin embargo, esa norma sigue constituyendo una saludable previsión para evitar la conclusión o la rati-

1 SEPÚLVEDA, César, *Curso de Derecho Internacional Público*. México, 1960, pp. 66-71. Véase también, GUTIÉRREZ ZORRILLA, Felipe, *El derecho internacional y sus relaciones con el derecho interno*. Tesis. México, 1948.

ficación de ciertos tratados que pudieran afectar la organización política, o la integración territorial, o los derechos del individuo, o para anularlos en caso de cualquier desacato a ella.

La redacción de este artículo ha sido fuente de una profunda controversia entre dos bandos: el de aquellos que quieren sostener que el derecho del Estado Mexicano debe prevalecer en todo momento sobre el derecho de los pactos, y el de los que intentan demostrar una primacía absoluta del derecho de gentes, incluyendo los tratados, sobre el derecho interno, y se ha pretendido ver en ella, por fuerza, una oposición irreducible entre las reglas constitucionales y los compactos internacionales cuando que, en realidad, y según se deriva de la reiterada experiencia mexicana, sólo en circunstancias bien excepcionales se ha presentado una colisión entre todos esos preceptos.

Como principio bien establecido, no existe antinomia entre la ley fundamental y los pactos internacionales. La doctrina, sobre todo la de los positivista a principios del siglo, exageró los problemas, mas la práctica se ha encargado de demostrar que la realidad es el cumplimiento constante de los tratados, pues la República ha concertado cientos de ellos y los casos de conflicto han sido en número insignificante. La cuestión es de exclusiva *lege ferenda*. La práctica mexicana, por otra parte, es reveladora de que se pueden cumplir las obligaciones internacionales que emanen de los tratados vigentes sin necesidad de establecer o de afirmar jerarquías entre las diferentes ramas del orden interno y los tratados, ni entre éstos y el ordenamiento constitucional.

Como quiera que sea, la discusión se encuentra bien adentrada, y por ello no puede evitarse disertar sobre los aspectos principales de la polémica.

La interpretación muy frecuentemente expuesta de que este precepto constitucional contiene una jerarquización rigurosa no es correcta ni está fundada. El texto, por una parte, no establece orden jerárquico alguno entre Constitución, leyes federales y tratados, pues los coloca en el mismo plano, al calificarlos con el verbo *serán*, como la Ley Suprema de toda la Unión. Por otra, hay, según se advierte, diversas clases de tratados, y por su naturaleza algunos podrían quedar relegados muy por debajo de cualquier ley del Congreso, y otros tendrían autoridad propia suficiente para merecer el rango de principio constitucional fundamental. Finalmente, no existe ninguna constancia de que el poder constituyente se hubiera propuesto realizar jerarquización alguna.

Independientemente de que se haya o no propuesta ahí una gradación, la regla más aceptable es que si llegara a existir una colisión entre el tratado

y la ley fundamental, ésta última debe privar, en atención a las consideraciones siguientes:

a) La Constitución es una norma general de ordenación política, producida después de una larga y meditada elaboración, donde se han tomado en cuenta todos los factores sociales, económicos y legales, en tanto que el pacto es una norma concreta y específica.

b) El tratado debe adecuarse a la Constitución no ésta o aquél. Ello se desprende del texto del artículo 133, y de la práctica de las naciones.

c) De admitirse la supremacía del pacto, se está sosteniendo inmotivadamente que el Poder Ejecutivo posee facultades de reforma del orden constitucional a través de la atribución de celebrar tratados, o bien, que tiene poder suficiente para trastocar los preceptos constitucionales según convenga a su programa de relaciones internacionales, lo cual es inadmisibles en buena técnica constitucional. La facultad que tiene el Presidente de celebrar tratados, contenida en la fracción x del artículo 89 de la Constitución, está sujeta a que los pactos no vayan en desacuerdo con el texto constitucional; es una atribución perfectamente limitada y subordinada al poder supremo de la Constitución. En un régimen de separación de poderes tal como está establecido en el sistema mexicano (artículo 49 de la Constitución), el Ejecutivo no puede ir más allá de sus propias atribuciones, ni asumir funciones legislativas.

El problema de si en México la Constitución es superior o debe subordinarse a los tratados, no tiene en realidad sino un significado técnico, porque la posibilidad de incumplir un pacto internacional sobre la base de que choca con ese orden jurídico existe siempre y es admitida sin discusión. En hipótesis, nada hay que impida que el Estado Mexicano establezca prioridad de su sistema constitucional por encima de cualquier instrumento internacional. Ello traería acaso responsabilidad por no cumplimiento de una obligación internacional, lo cual podría ocurrir también sin que mediara discusión alguna con respecto al rango de la Constitución.

Por ejemplo, la Constitución Mexicana fue expedida el 5 de febrero de 1917. En abril de 1909 el gobierno mexicano había depositado sin reserva su adhesión a la Declaración de París de 1856, que proscribía el corso. Sin embargo, entre las facultades que la Constitución otorga al presidente de la República está la reliquia de expedir patentes de corso, o sea que por defecto de técnica existe aquí en teoría una franca oposición entre el ordenamiento constitucional mexicano, que es posterior, y el tratado. Empero, para que se materializara una pugna en este campo ten-

drían que mediar muchas y remotas circunstancias, tal como que hubiese una guerra, y que efectivamente en este país pudieran armarse corsarios, que tuvieran además la posibilidad de capturar presas.²

En realidad, el problema tiene relevancia sólo en el caso de que un tribunal internacional conociera de un conflicto entre un orden y otro, pero casi no tiene trascendencia cotidiana. Es decir, la cuestión importante es que un Estado cumpla sus obligaciones internacionales, sin que interese la manera en que ésto se realice, ni si existe conflicto o no con la Constitución.

El artículo 133 de la Constitución Mexicana debe interpretarse más bien como una prescripción en cuanto a los requisitos que deben ser forzosamente observados al concluir y ratificar los tratados internacionales. Así, primeramente se establece que el órgano capaz y autorizado para concertar los pactos es el presidente de la República, facultad que se reconoce además expresamente en el artículo 89, fracción x de la propia Constitución.³ En segundo término, es menester que los tratados estén de acuerdo con la Constitución, pues se sobreentiende que si pugnan con ella no podría procederse al siguiente paso. El tercer requerimiento es la aprobación del Senado de la República. Aunque la Constitución regula deficientemente este aspecto, es necesario, asimismo, que ese instrumento internacional sea ratificado, y que exista el intercambio o el depósito de ratificaciones. Otras formalidades implícitas son la promulgación y la publicación, que se verán en el apartado subsecuente.

2 Otro ejemplo interesante lo configura el caso del Tratado sobre Nacionalidad, celebrado entre México e Italia el 20 de Agosto de 1888 (*Tratados y Convenciones Vigentes entre México y otros países*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1930-1938, vi vols., tomo I, p. 393), y por el cual se convino en que los hijos de italianos nacidos en México, al llegar a su mayor edad, si no manifestaban su deseo de conservar la nacionalidad italiana dentro de un año, se considerarían entonces como mexicanos por nacimiento.

La Constitución Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, contenía en el artículo 30 la siguiente disposición: "Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación", lo cual contradecía lo pactado con Italia.

Felizmente, la Constitución fue reformada en 1934, para consagrar el *ius soli* sin necesidad de opción, y la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20 de enero de 1934 confirmó esta situación. Por lo tanto, ese Tratado estuvo, durante 17 años, de 1917 a 1934, en situación de pugna con el precepto constitucional. Las consecuencias, empero, fueron mínimas.

3 Artículo 89.—"Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: ... X.—Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación (?) del Congreso Federal."

Otro aspecto interconectado es la cuestión de la ratificación de los convenios internacionales, materia que ha sido tratada con despego por constitucionalistas e internacionalistas al mismo tiempo. El artículo 89, fracción x de la Constitución, que es el único lugar de ella en donde se menciona la palabra *ratificación*, contiene a la vez dos errores técnicos, pues se atribuye al Congreso la capacidad de ratificar los tratados concertados por el presidente, cuando que la verdadera situación es que este funcionario los ratifica una vez que el Senado —no el Congreso— los *aprueba*. Por otra parte, no existen normas específicas que señalen el procedimiento y la forma necesarios, pero la práctica al respecto es bien acusada, y de ahí pueden inferirse las reglas del caso. La fórmula usual es . . . “*ratifico y confirmo este tratado en todos y en cada uno de sus artículos y prometo en nombre de la República cumplirlo y observarlo y hacer que se cumpla y observe*”.

De ahí resulta que puede afirmarse que un tratado no ratificado, o ratificado sin haberse observado las formalidades acostumbradas, es un pacto ineficiente frente a la Constitución, pues aunque de manera indirecta, ella prescribe que los pactos deben ratificarse, ya que al establecer la necesidad de la aprobación senatorial (art. 133, art. 76),⁴ implícitamente provee que se concluyan los demás trámites a modo de perfeccionar el pacto. Desde otro punto de vista, aquí se está en presencia de una norma consuetudinaria internacional que se incorpora y se recibe en el orden constitucional. Esa norma establece que los tratados, para que sean válidos en el ámbito internacional, deben ser ratificados y las ratificaciones intercambiadas o depositadas.

Queda, finalmente, el aspecto del procedimiento para impugnar un tratado que sea inconstitucional. En México, por las peculiaridades de las leyes respectivas, sólo pueden ser atacados los tratados que contravengan la Constitución *cuando su aplicación por una autoridad resulte en una lesión jurídica a un particular*, pues no existe establecido ningún otro procedimiento para impugnar un tratado inconstitucional. La vía más común es el juicio constitucional de “amparo”,⁵ porque al fin y al cabo, la aplicación de los tratados se traduce en actos de autoridad que causan perjuicio a las personas privadas. Existe, empero, una previsión en el artículo 104 de la Constitución, fracción I, para el caso de que exista una

4 Artículo 76.—“Son facultades exclusivas del Senado: I.—Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.”

5 Constitución, artículos 103 y 107; Ley de amparo de 1º de enero de 1936, reformada en 1950.

controversia que se realice entre un particular y el Estado.⁶ Pero este último caso se refiere más bien a una reclamación de una persona privada cuando trata de objetar una relación jurídica que emerge de un tratado, por ejemplo, las formalidades de un contrato, y el juicio respectivo tendría por contenido la aplicación o no aplicación del tratado a ese caso, mas no la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo.

Bastante significativa resulta la circunstancia de que en México ningún tratado ha sido declarado inconstitucional por tribunal u órgano alguno. En los limitados casos en que ha surgido una colisión de normas, la jurisprudencia se ha referido a un acto concreto de autoridad, y ha dejado incólume el pacto.

3. *Los tratados y las leyes internas.* El problema del posible conflicto entre el tratado y las leyes ordinarias federales es de menor importancia que el choque entre la Constitución y el tratado, y carece del contenido emocional que existe cuando se examina la Ley Suprema en relación con los convenios internacionales.

Como se dejó establecido en el apartado precedente, la norma más aceptable es aquella que señala que en caso de pugna, la Constitución debe prevalecer sobre el pacto, por ser una norma ordenadora de carácter más general. Ahora bien, este principio lleva lógicamente a la conclusión, primeramente, que la ley federal ordinaria, que es siempre posterior en tiempo a la Constitución, debe adecuarse a ésta, y eso trae consigo, también por lógica, una dependencia de la ley a la Constitución; y en segundo lugar conduce a determinar que el tratado, el cual, según las prescripciones del artículo 133 debe ir de acuerdo con la Constitución, guarda un rango equivalente al de las leyes del Congreso. Es decir, en una aceptable hermenéutica, la Constitución tiene primacía sobre tratados y leyes federales —que se han de adecuar a ella— pero estos dos últimos poseen entre sí un grado equivalente frente a la Constitución y frente a las constituciones de los Estados componentes de la Federación.

Ello significa entonces, en buena técnica, que en caso de oposición entre el pacto internacional y una ley federal ordinaria, deben regir las normas reconocidas de que “la ley posterior deroga a la anterior que se oponga”. En términos generales, ésto se puede enunciar aseverando que un tratado

6 Artículo 104.—“Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I.—De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.”

posterior deja derogada técnicamente la ley anterior con la que entre en colisión y que, a la inversa, un tratado podría quedar sin efecto a virtud de una legislación federal contraria y subsecuente. Esta interpretación es aceptable, ya que se supone la lealtad del Estado a los pactos, y que el cuerpo legislativo tuvo a su alcance los datos necesarios para formular su determinación, que no intenta legislar en conflicto con el tratado precedente, y debe considerarse que el propósito evidente de la República no es desobligarse de un deber internacional, sino honrar los pactos que ha signado. De otra manera la presencia de las disposiciones internacionales que se refieren a los tratados no tendría el menor sentido. Ha de observarse también que no se trata de una derogación auténtica del tratado, pues éste sigue subsistiendo como obligación internacional y su abrogación sólo procede cuando existe la intención manifiestamente expresada del órgano que los concertó. Debe considerarse, sin embargo, que este principio no es rígido del todo, pues es preciso tomar en cuenta la naturaleza y propósito del pacto con el cual entra aparentemente en conflicto la legislación posterior. Es decir, no existe una pugna irreductible, sino que las contraposiciones pueden atenuarse, sobre todo si se repara en que las obligaciones internacionales no pueden desecharse con ligereza, y que debe buscarse una reconciliación entre el tratado y la legislación que resulte contraria.

Existe una categoría de leyes de carácter federal de las que no se habla en el artículo 133, y son los decretos administrativos que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le asigna el artículo 89, fracción I de la Constitución.⁷ En ocasiones estas leyes administrativas tienen tanta importancia como las ordinarias del Congreso, y muchas de ellas —en tanto que acto del Ejecutivo— constituyen precisamente la implementación de los tratados internacionales. Ahora bien, a pesar del silencio de la Constitución, deben considerarse en el mismo grado que las leyes del Congreso, para su contraste con los tratados.

La conclusión, entonces, debe ser que los tratados se asemejan mucho a las leyes federales —ordinarias y administrativas— tanto porque las aplica el poder administrativo y provee a su observancia, cuanto porque, en buena técnica, guardan como aquéllos un lugar de dependencia frente a la Constitución. Aunque no deja de participar de las características de un contrato, el pacto internacional debe ser visto en el orden interno como

⁷ Artículo 89.—“Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:
... I.—Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

una ley, con casi los atributos que poseen las leyes federales. Puede notarse en ésto una dualidad normativa. Cuando el tratado se aplica en tanto instrumento internacional, es derecho de tratados; pero si el tratado se aplica en tanto que regulación interna, deben aplicarse las normas de vigencia de las leyes internas. Y contribuye en mucho a darle fisonomía de leyes la circunstancia de que el tratado se promulga y se publica en México, como en el caso de las leyes.

No hay en el derecho mexicano disposición alguna que establezca la necesidad de promulgar y de publicar los tratados. No figura entre las obligaciones del presidente de la República. Como en muchas otras legislaciones parecidas, la norteamericana, por ejemplo, existe una seria omisión a este respecto. Empero, la costumbre ha consagrado, desde los primeros tiempos de nuestra vida independiente, que los tratados sean proclamados. La promulgación toma en México la forma de un decreto presidencial, que se publica en el Diario Oficial de la Federación. El decreto incluye la información sobre la conclusión y firma del tratado, el texto definitivo del mismo, los datos sobre la aprobación del Senado, la mención de la ratificación o el depósito de la adhesión, y termina con las frases sacramentales, que también se emplean en la promulgación de las leyes: "*Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.*"

Todo ello conduce a concluir que el tratado no puede ser exigible en el orden interno del país si carece del requisito de la promulgación y publicación, pues es indudable que los interesados que se ven afectados deben tener la oportunidad de saber desde cuando son titulares de esos derechos y obligaciones.

También aquí resulta significativo que no haya surgido en este país hasta ahora ninguna antinomia importante entre leyes internas y tratados, lo cual persuade sobre que el cumplimiento de los pactos es en México una cuestión normal, y de que su integración en el sistema legal mexicano es materia aceptada.

Por lo que hace a las leyes de los Estados que componen la Federación, las constituciones de cada uno de ellos y las leyes locales y municipales deben subordinarse en todo a los tratados, ya que el texto del artículo 133 de la Constitución General no deja lugar a dudas.

4. *Los tratados ante los tribunales.* Los conflictos entre una ley, cualquiera que sea su rango, y un tratado o un convenio ejecutivo corresponden que sean resueltos, en última instancia, por los tribunales federales, pues aún cuando el poder administrativo puede dar solución a una anti-

nomia de éstas dentro de su esfera de atribuciones, la revisión de los actos del órgano ejecutivo toca siempre a estos cuerpos judiciales, en instancia posterior. También les toca conocer, como se vio arriba, de controversias en donde se debate un tratado, aunque no exista conflicto con las leyes locales.

El número de veces que los tribunales de la Federación hayan conocido de oposiciones entre unas disposiciones y otras es en México sencillamente insignificante, y no llegan a una veintena. Cuando se analizan esos casos, se encuentran ciertas cuestiones que conviene enumerar:

a) Las áreas de conflicto se han presentado siempre en relación con asuntos de violación a las garantías individuales, y el grueso de los casos puede dividirse en dos ramas: la relativa a la aplicación de diferentes tratados de extradición, y la que se refiere a la desposesión de vehículos de motor, por cumplimiento del Tratado Mexicano-Norteamericano de 1936, para la Recuperación de Vehículos de Motor Robados.⁸ Por lo mismo, el gran número de los tratados concertados por este país, puede afirmarse, no han generado problemas de ninguna especie al dárseles acatamiento.

b) Con una o dos excepciones, que nada dejan indicar sobre la esencia de la relación tratado-derecho interno, todos los asuntos se resolvieron en favor del cumplimiento del tratado, lo cual indica que los jueces, a pesar de su independencia, reparan en la autoridad o en la importancia de estos instrumentos.⁹

c) Los problemas que ocurren tienen que ver más bien con la elección de la norma que puede hacer el tribunal en ese momento, y que en relación al caso concreto resulte aplicable, según la discreción del juez, que con el problema de si el tratado es inconsistente con la legislación interna.

d) Las cuestiones debatidas han sido más bien de procedimiento y no de jerarquía entre leyes y tratados. En ninguno de los asuntos se observa

8 Convención para la Recuperación y Devolución de Vehículos de Motor, Remolques, Aeroplanos o partes componentes de cualquiera de ellos, que hubiesen sido robados. En *Tratados y Convenciones vigentes*, tomo vi, 1938, p. 121.

9 Los casos más relevantes son los siguientes: en favor de los tratados: *Ben Gordon*. (6 de enero de 1920). *Semanario Judicial de la Federación*, tomo vi, p. 43. *Francisca Peyres Vda. de Bell* (8 de marzo de 1928) S. J. de la F. (noviembre 11 de 1921), S. J. de la Federación, tomo xix, p. 142; *Manuel E. Conde*, S. J. de la F. (26 de junio de 1950), S. J. de la F., tomo xiv, p. 2243; *Hernández del Valle Vinicio*, S. J. de la Federación, tomo cxvii, p. 987. En contra: *Francisco R. Conde*. Nov. 8 de 1949, S. J. de la F., tomo cix, p. 1882, *José Vera*, julio 1º de 1948, S. J. de la Federación, tomo xcvi, p. 328.

que se quisiera comparar la eficiencia relativa de los diferentes ordenamientos.

e) Las controversias se refirieron a actos concretos y específicos de autoridades administrativas, que por sí mismos resultaban violatorios de las garantías constitucionales, y no al tratado *per se*.

f) En los casos en que se juzgó que la aplicación del tratado entrañaba un acto ilícito, no debe uno dejarse impresionar por la fraseología de la resolución, y debe atenderse al asunto tal como fue planteado por el peticionario y por la autoridad administrativa más que a los conceptos vertidos en las consideraciones de la sentencia.

Los tribunales federales, sobre todo la Corte Suprema, poseen desde luego una gran autonomía para determinar si la aplicación del tratado —no el instrumento mismo— fue inconstitucional. Pueden tener frente a sí también la cuestión sentimental de la “soberanía” al juzgar sobre la ejecución del pacto por las autoridades. Les corresponde, además, la ventaja de no sentirse obligados al acatamiento del tratado, en vista de que no participaron en su creación. Y por último, concurre en ellos el factor psicológico de que son órganos revisores de los actos de otros. Pese a todas estas circunstancias, los tratados han merecido en México un gran respeto de parte de los órganos judiciales, explicable sólo por la naturaleza carismática de aquéllos, y porque, indudablemente, su aplicación no entraña conflictos serios. Dicho de otro modo, se observa aquí una sobria actitud de lo judicial de restringir su independencia para no interferir en los asuntos exteriores.

5. *El poder administrativo y los tratados.* En el campo de la administración pública es en donde se observa con más intensidad el fenómeno de la aplicación inmediata de los pactos internacionales, así como el mayor grado de cumplimiento indiscutido de ellos. Se explica esto porque la mayor suma de tratados se llevan a efecto en la esfera de la llamada “cooperación internacional”, que tiene un contenido esencialmente administrativo. Debe tenerse en cuenta, además, que el Poder Ejecutivo es el órgano que conduce las relaciones internacionales y concierta los tratados, y por lo tanto, su apego a ellos debe darse como un hecho obvio.

Se percibe aquí un fenómeno muy interesante de “interacción” entre los tratados y el orden interno, de tal manera que en unas ocasiones los pactos encuentran una aplicación directa, sin necesidad de legislación que los implemente; en otros casos, por virtud del tratado se da valor a leyes

de otro Estado, o a resoluciones de organismos internacionales; en ciertas circunstancias el tratado se convierte en fuente de reglas internas, y finalmente, en no pocas veces el pacto motiva la creación de nuevas instituciones administrativas, para dar satisfacción a los compromisos que de ahí surgen. En realidad, se está frente a una interesante amalgama entre el derecho de los tratados y el derecho interno mexicano.

Podrían examinarse algunos casos relevantes, para ilustrar este fenómeno. Así, por ejemplo, en lo que corresponde a derechos de propiedad industrial,¹⁰ a materias laborales,¹¹ a derechos de autor,¹² a asuntos postales,¹³ a radiocomunicaciones,¹⁴ a cuestiones sanitarias,¹⁵ a la aviación comercial,¹⁶ a inmunidades diplomáticas,¹⁷ etcétera.

Por lo que toca a la propiedad industrial, la Convención de París contiene disposiciones autoejecutivas, que se aplican sin que exista un cuerpo interior de legislación, tal como las relativas al depósito de la primera solicitud. También comporta reglas que se han llegado a convertir en derecho mexicano propio, como aquellas que tienen que ver con la competencia desleal,¹⁸ u obligaciones de crear dispositivos, como un órgano publicitario.¹⁹

Por cuanto corresponde a materias de relaciones obrero-patronales, los Proyectos de Convenios y las *Recomendaciones* de la Organización

10 Convención de París para la Protección Internacional de la Propiedad Industrial, de 1873, Revisión de Londres de 1934. En *Tratados y Convenciones vigentes*, tomo II, (1958) p. 7.

11 Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Reformada en Montreal, en 1946. (Diario Oficial, 11 de febrero de 1948.)

12 Convención Universal sobre Derecho de Autor. (Diario Oficial 22, diciembre de 1955). Convención de Washington (Interamericana) sobre Derecho de Autor. (Diario Oficial, febrero 13 de 1947.)

13 Convenio Postal Universal y anexos. 11 de Junio de 1952. En *Tratados y Convenciones*, U (1958) pp. 395-703.

14 Convención de Telecomunicaciones. Atlantic City, octubre 2 de 1947, que crea la Unión Internacional de Telecomunicaciones. (Diario Oficial, 16 de diciembre de 1949.)

15 Constitución de Organización Mundial de la Salud. *Tratados y Convenciones*, tomo III, (1958), p. 19.

16 Convención para la Aviación Civil Internacional, Chicago. 1944. (Diario Oficial, 12 de septiembre de 1946.)

17 Convención de La Habana, sobre Funcionarios Diplomáticos. En *Tratados y Convenciones*, III, (1958), p. 123. Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, aprobada por el Senado en diciembre 20, 1961, en proceso de ratificarse.

18 Convención de Unión, Art. 10 bis, Ley Mexicana de la Propiedad Industrial, Art. 263.

19 Convención de Unión, artículo 12.

Internacional del Trabajo tienden a convertirse y se han transformado muchas veces en normas internas.²⁰

La Convención Universal sobre derechos de autor ha sido determinante para la formación de muchas normas incluidas en la Ley Mexicana del Derecho de Autor.²¹

Las comunicaciones telefónicas, telegráficas y radiotelegráficas y telefónicas están regidas, en México, por normas que emergen de los convenios en vigor.

El control de narcóticos y de medicamentos se ha originado en acuerdos de organismos internacionales, que encuentran aplicación inmediata en México.

La reglamentación de la aviación civil se encuentra fuertemente imbuida de los pactos bilaterales sobre la materia, así como de los acuerdos de la Organización de la Aviación Civil Internacional,²² que se han convertido en reglas internas.

La materia de inmunidades diplomáticas se rige directamente por las convenciones en vigor, que se aplican directamente, sin necesidad de legislación *ad hoc*.

En fin, podrían multiplicarse los ejemplos, que convencen sobre el fenómeno de la concurrencia armoniosa de leyes y de tratados en la esfera administrativa, en donde no se observa ningún caso relevante de repugnancia entre unas y otros.

6. *Los llamados convenios ejecutivos.* Una práctica frecuente en los tiempos modernos consiste en la conclusión de los llamados "convenios ejecutivos internacionales", o sea, tratados que realiza el poder administrativo, que tienen la particularidad de que no se sujeten a la aprobación del Legislativo, y que, la mayoría de las veces, no se ratifican. Además, esos pactos tienen por contenido materias de la exclusiva competencia del poder administrativo.²³ La diferencia esencial entre los

20 Véanse, por ejemplo, *Tratados y Convenciones Vigentes*, tomo v (1938), en donde se contienen 24 convenios que se han incrustado en el derecho obrero mexicano. Existen numerosos otros de tiempos más recientes.

21 Diario Oficial, (diciembre 31 de 1956).

22 Convenios de Aviación entre México y Estados Unidos, Agosto 15 de 1960, entre México y Portugal, de octubre 22 de 1948, entre Canadá y México, de julio 27 de 1953, entre México y Francia, de julio 17 de 1952, etcétera.

23 En México no se conceden al Ejecutivo facultades expresas para legislar por materia, y más bien le corresponden las que no están reservadas a los otros poderes. Sin embargo, el ejercer su función de "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia", y su eminente papel político, lo convierten en legislador activo.

tratados y los convenios ejecutivos reside en la teoría política interna, no en la doctrina internacional.

Estos dispositivos se han puesto muy en boga en los Estados Unidos, y siendo una parte muy importante de nuestras relaciones internacionales las que se llevan con ese país, y como nuestra Constitución es un ordenamiento influido por la Constitución Norteamericana de 1787, es natural que hayan acabado por imponerse en nuestra práctica exterior. El pretexto para justificar su existencia es que son mecanismos para facilitar la creciente participación de los órganos ejecutivos en los asuntos internacionales.

Es evidente que esta nueva actividad corresponde a una situación de hecho, que se observa en México como en muchos otros países: el reforzamiento del Poder Ejecutivo a costa del Legislativo, que lleva en ocasiones hasta la prepotencia de aquél; así como a que la Constitución de 1917 no previó la importancia de las relaciones exteriores en el nivel administrativo.

Este tipo de pactos no está previsto en el sistema legal mexicano. Se ha pretendido fundarlos en la atribución que la Constitución da al presidente en la fracción x del artículo 89, comentada arriba, para conducir las negociaciones diplomáticas,²⁴ pero esa norma no es ciertamente un buen sostén de ellos. En realidad, son auténticos tratados, porque consignan obligaciones internacionales que interesan a la República, y según el sistema legal mexicano, debieran sujetarse a las formalidades que ya se dejaron consignadas para los tratados.

Si estos pactos tienen que ver sólo con el comportamiento de los órganos administrativos del Estado Mexicano, y si no causan lesión jurídica a un particular, entonces no existe aparentemente obstáculo legal para su existencia, pues entonces caen más bien dentro de la capacidad del Ejecutivo para reglamentar su propia actividad, y su justificación, aunque sin sostén constitucional, podría estar en que con ellos se busca promover beneficio a la comunidad. Empero, cuando el convenio ejecutivo supone cargas a los particulares, el pacto es manifiestamente ilegal, y carece de eficacia, pudiendo combatirse con éxito por los procedimientos y recursos constitucionales. Mas el pacto administrativo puede convertirse en derecho mexicano al dictarse normas internas paralelas conforme a los procedimientos prescritos, y por ese sencillo mecanismo lo inconstitucional se

24 ESCALANTE, Daniel, *La Constitución de 1857 y los Tratados Internacionales*. El Foro, núms. 20-21, enero-junio 1958, pp. 167 y ROJAS BENAVIDES, Ernesto, *El convenio ejecutivo internacional*. México, 1958.

convierte en norma válida, pero en esa circunstancia podría prescindirse incluso de la realización del convenio y procederse a legislar directamente.²⁵

En el caso de este tipo de convenios, cualquier ley federal ordinaria, y aun los mismos decretos administrativos están por encima de ellos. El pacto ejecutivo no puede alterar, por otra parte, el derecho preexistente.

7. *Algunas conclusiones.* Evidentemente esta contribución intenta ser en sí misma una recapitulación de los problemas relativos, y sin embargo, pueden formularse todavía más concretamente las siguientes conclusiones:

La economía del tratado en el derecho interno mexicano exhibe una consistente armonía de estos instrumentos con todas las disposiciones internas. El caso de un tratado que repugna con la ley fundamental de la República, o con las otras leyes, es excepcional, y constituye una infortunada e inexplicable anomalía. La regla más persistente es el acatamiento de los pactos internacionales. En muchas instancias, el tratado se encuentra fusionado al derecho local mexicano.

Dada la importancia de los pactos internacionales como factor de relaciones pacíficas y constructivas entre los Estados, parece prudente asegurar su cumplimiento, creando en el sistema mexicano normas adecuadas que la práctica internacional ha venido depurando, tal como reglas relativas a la ratificación de los tratados, y a su promulgación y publicación.

La conveniencia de insertar en la Constitución disposiciones que regulen más específicamente la actividad del Ejecutivo en las relaciones internacionales, sobre todo en lo que concierne a los convenios ejecutivos, resalta por modo natural. De esa forma se suprimen causas de fricción con los demás poderes y se garantiza un mejor acatamiento de los pactos internacionales.

Parece aconsejable, asimismo, la apropiada reglamentación de la función de los tribunales federales en cuestiones en donde intervenga un tratado, en orden a asegurar los derechos constitucionales sin mengua del cumplimiento de las obligaciones internacionales.

²⁵ Sin embargo, desde el punto de vista político resulta bastante cómodo legislar indirectamente por tratado, ya que cualquier ley que se apoye en un tratado ya formalizado o que implemente algún pacto en vigor encontrará menor oposición a la opinión pública.