

CAPÍTULO SEXTO EL MARCO JURÍDICO MEXICANO SECUNDARIO

I. INTRODUCCIÓN

Recordemos que las normas de derecho internacional obligan a los Estados en su totalidad. El incumplimiento trae aparejadas sanciones a nivel interno, que depende del sistema de recepción por el cual se incline el Estado. En el caso mexicano, y teniendo, como se vio, un sistema de recepción autojecutivo, depende de la expresión de la norma. Por ejemplo, si se otorgan derechos aplicables directamente a los individuos, por decirlo de alguna manera, “normas líquidas”, hay una obligación para el Poder Ejecutivo y el Judicial de aplicarlos. En caso de incumplimiento, al mismo tiempo se incumple la misma Constitución, concretamente el artículo 133, y las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 y el título cuarto, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, en relación con el artículo 128, que establece que “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” de la misma norma fundamental. O bien si se expresan obligaciones de hacer, como por ejemplo legislar, de conformidad con tal o cual tratado, y no se hace, también habrá incumplimiento (las consecuencias en derecho mexicano no son muy claras).

A nivel internacional, el incumplimiento de las obligaciones internacionales trae aparejada responsabilidad internacional del Estado, independientemente de las consecuencias que se desaten de conformidad con los mecanismos de cumplimiento que contengan los tratados, y a los cuales nos referimos, por ejemplo, cuando hablamos del derecho humanitario internacional.

En ese entendido, es importante el análisis de la legislación secundaria, porque son parte importante del entramado del Estado para recibir en lo interno la normativa internacional, y además porque ellas siguen las líneas

generales marcadas en la Constitución. Por eso, en este capítulo nos referimos a la legislación, con que se ha provisto México, en los últimos quince años, a partir de que la globalización y la universalización se entronizan en el país.

II. LA LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS DE 1992

La Ley sobre la Celebración de Tratados (en adelante Ley de Tratados)²⁶⁶ tiene un origen y propósito claros, pero una mala reputación, por ser objeto de muchas críticas y una fuerte polémica, no obstante su brevedad, de apenas 11 artículos. Su legitimidad no soporta un análisis jurídico minucioso; sin embargo, es clara en sus objetivos: “La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional”,²⁶⁷ dice al inicio la ley, aunque se quede corta, porque olvidó otro de los objetivos fundamentales que la exposición de motivos de la iniciativa de la ley y la lectura del texto nos demuestra “busca, asimismo regular de modo específico los tratados interinstitucionales que contengan mecanismos internacionales para la solución de controversias legales”. Tema sobre el cual nos referiremos con más detalle más adelante.

En términos generales, la Ley de Tratados tiene tres objetos de regulación:

- Los tratados internacionales que reciben un tratamiento inocuo.
- Los acuerdos interinstitucionales que la práctica mexicana ha considerado impropriamente por décadas.
- Algunos “candados” para los mecanismos de solución de controversias que el Estado decidió incluir ante la inminencia de un tratado de libre comercio que ya anunciaba la inclusión de este tipo de mecanismos.

Precisamente, si se quiere hurgar en los orígenes políticos de la Ley, se encontrará en la necesidad de establecer un andamiaje jurídico para algunas categorías, como los acuerdos ejecutivos, que la ley llama “interinstitucionales”, y los mecanismos de solución de controversias que los inversio-

²⁶⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992.

²⁶⁷ Artículo 1o. de la Ley de Tratados.

nistas extranjeros demandaban para protegerse de un sistema jurídico interno incierto.²⁶⁸

En aquel tiempo, con un Legislativo dócil e irreflexivo, se ponía la estructura jurídica (de la cual era parte de la Ley de Tratados) de uno de los proyectos más importantes del poderoso presidente del momento: concertar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, entre otros objetivos, para traer inversiones, que eran altamente demandadas en todo el mundo al caer el bloque socialista.

1. *La fundamentación*

La Cámara de Senadores que conoció del proyecto de Ley de Tratados en su dictamen citó como fundamento de su expedición la fracción XXX del artículo 73 constitucional, y al respecto mencionó:

Esta previsión, conocida como la teoría de las facultades implícitas, autoriza al Congreso de la Unión a emitir normas de carácter general y abstracto cuando exista: una facultad expresa que por sí sola no pueda ejercitarse; una relación de medio indispensable entre la facultad expresa y la implícita, de modo que sin la segunda aquélla no podría realizarse, y el reconocimiento correspondiente del órgano legislativo sobre la necesidad de actuar con base en las facultades implícitas. Así, se requiere que exista una facultad expresa, que ésta no puede ejercitarse sin la legislación expedida por el Congreso de la Unión y que éste emita las normas correspondientes. Conforme a lo expuesto, existe atribución plena del Congreso de la Unión para legislar en materia de tratados. Por lo que a los llamados acuerdos interinstitucionales en la iniciativa que nos ocupa ampliará el argumento constitucional al referirnos a la propuesta de incorporación de esa figura a nuestra legislación ordinaria.²⁶⁹

La lectura del texto nos deja perplejos, pues el mismo Senado nos da la pista de lo infundado que están los acuerdos interinstitucionales, cuando

²⁶⁸ La exposición de motivos, sin ambages, nos dice que era “conveniente contar con un marco jurídico respetuoso de nuestra Constitución que nos permita negociar o incorporarnos a mecanismos modernos para la solución de controversias legales”, con el fin de otorgar “plena protección y seguridad a las inversiones”.

²⁶⁹ Citado por Palacios Treviño, Jorge, *Análisis jurídico de la Ley sobre Celebración de Tratados*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p. 16.

trata de fundamentarlos con la figura de las facultades implícitas, que requieren la existencia de una facultad expresa concedida a algunos de los poderes, pero no desarrollada suficientemente, al grado de que por sí sola pueden ejercitarse.

En efecto, respecto de los tratados, no hay problema; la misma Ley de Tratados, en su artículo 2o., fracción I, se refiere a su fundamentación constitucional en los artículos 76-I y 133;²⁷⁰ es decir, los tratados internacionales tienen una fundamentación, pero la Constitución no contiene ninguna facultad expresa a alguno de los poderes, ni mucho menos al Ejecutivo, sobre los acuerdos interinstitucionales. Aunque esta idea no es compartida por todos. La internacionalista Loretta Ortiz Ahlf critica y no está de acuerdo con el dictamen del Senado de recurrir a la fracción XXX del artículo 73 constitucional, ya que recurrir a tal fundamentación “resulta dudoso”, y argumenta: “la facultad del presidente de la República para celebrar tratados en algunas ocasiones con la previa aprobación del Congreso o del Senado, se ejercita desde que México es un Estado independiente, por lo tanto, no puede considerarse como indispensable o necesario la ley que se expidió del 2 de enero de 1992, autorizando con ello el ejercicio de las facultades implícitas”.²⁷¹

Sin embargo, la profesora Ortiz no dice cuál es la fundamentación constitucional para que el Congreso legisle en materia de tratados; aún más, llega a afirmar que “si no existe fundamento para que el Congreso legisle en materia de tratados conforme el artículo 73 constitucional, se viola la distribución de competencias que establece nuestra Constitución ante los tres Poderes de la Unión y la distribución de facultades entre las Cámaras”.²⁷²

La conclusión de la profesora Ortiz no es acertada, ya que parte de una incompreensión de lo que significan las facultades implícitas, que, recordemos, requieren la existencia de una facultad expresa concedida a alguno de los poderes, pero no desarrollada suficientemente. En el caso concreto de los tratados, hemos visto que el denominado *ius tractati* es una facultad que de acuerdo con nuestra Constitución está concedida a la Fe-

²⁷⁰ Aunque como hemos visto, la fundamentación esté todavía más amplia con el artículo 89-X, que la Ley de Tratados omite mencionar, pero no el dictamen del Senado.

²⁷¹ Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2004, p. 46.

²⁷² *Ibidem*, p. 4.

deración (ya vimos que los estados, de conformidad con el artículo 117-I, no pueden celebrar tratados) y concretamente al presidente de la República, con base en los artículos 89-X y 133, tiene a su vez un contrapeso que es la aprobación del Senado, de conformidad con el artículo 76-I (además de los anteriores artículos). Es decir, aquí vemos una facultad expresa que necesita desarrollarse para establecer un procedimiento de aprobación de los tratados, el contenido de los tratados, etcétera. De otra manera se llegaría al absurdo de que ni la Federación, por la vía del Congreso, ni los estados, en virtud de su prohibición constitucional,²⁷³ tienen facultades de legislar sobre tratados, con lo cual se podría crear un vacío legal. Lo que sí es claro e incontrovertible es que la Constitución no contiene ninguna fundamentación para legislar en materia de los acuerdos interinstitucionales, a los que nos referiremos más tarde.

2. Estructura de la Ley de Tratados

Después de mencionar el objeto de la Ley de Tratados (regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional), el artículo 1o. de la Ley menciona que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el gobierno mexicano y uno o varios sujetos de derecho internacional público (lo cual no es ninguna aportación importante en materia de tratados); menciona entre quiénes se celebra un acuerdo interinstitucional, lo cual se repite en el artículo 2o., fracción II, cuando se define el acuerdo institucional. Es decir, este artículo no tiene mucha trascendencia.

El artículo 2o. de la Ley se refiere a la definición de una serie de conceptos. Esta es una costumbre en las leyes mexicanas, hacer una definición de los conceptos que se manejan en la ley; lo curioso del caso es que la Ley de Tratados, como debería de ser, define conceptos que no se utilizan en la Ley; tal es el caso de la *firma ad referendum* y de *reserva*. Además, repite conceptos conocidos, y que son aplicables a nuestro derecho, porque México es parte de la Convención de Viena de 1969, como la definición de *tratado*, o bien, no define bien algunos conceptos, como *organización internacional* (“la persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público”). Este concepto es tan amplio que puede caber para cualquier sujeto de derecho internacional.

²⁷³ Artículo 117-I constitucional.

3. *Procedimiento para celebrar los tratados*

La Ley de Tratados establece un procedimiento simple para que el Senado conozca de los tratados que celebre el Ejecutivo²⁷⁴ y, en su caso, los apruebe: cuando el tratado se somete al Senado, se turna a Comisión, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso, para la formulación del dictamen correspondiente. La resolución puede ser de aprobación o de rechazo. Ni la Constitución ni la Ley de Tratados hablan de una postura intermedia, que puede ser la solicitud de modificaciones, lo cual es comprensible si tomamos en cuenta que la propuesta de una modificación podría implicar una renegociación del tratado, aunque sí será posible sugerir una reserva, por supuesto, en el caso de que el tratado lo permita.

Por último, dentro del trámite interno, se establece como requisito *sine qua non* para que el tratado sea obligatorio en todo el territorio nacional que se publique en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁷⁵

El fin del trámite externo es la notificación de la voluntad del Estado de obligarse por el tratado. En este caso, la Ley de Tratados habla de

- Intercambio de notas diplomáticas.
- Canje o depósito de instrumentos de ratificación.
- Adhesión o aceptación.

Por otra parte, la Ley de Tratados, para que no quede duda del papel central que juega la Secretaría de Relaciones Exteriores, le concede la coordinación de las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y la formulación de una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo, y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el registro correspondiente,²⁷⁶ lo cual es una reiteración de la práctica internacional.

4. *Solución de controversias en la Ley de Tratados. Ausencia de reconocimiento de la jurisdicción de los tribunales internacionales, así como de sus sentencias*

En un sistema cerrado como es el mexicano, la inserción en la economía internacional, y concretamente la adopción de los mecanismos de solución

²⁷⁴ Artículo 4o. de la Ley de Tratados.

²⁷⁵ *Ibidem*, artículo 5o.

²⁷⁶ *Ibidem*, artículo 6o.

de controversias, produce un cuestionamiento de su legalidad, lo cual es grave, porque de ellos depende también el cumplimiento de las obligaciones internacionales. En la práctica (como podemos ver en el interesante discurso de la profesora Loretta Ortiz para ingresar a la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado),²⁷⁷ ya se ha tratado el caso, y después sucede lo mismo con motivo de la adopción de la Convención de Roma que crea la Corte Penal Internacional. En este último caso, la doctrina hizo una observación en relación con la capacidad del marco constitucional para poder reconocer la jurisdicción de los tribunales internacionales, así como de sus sentencias. A pesar de que nuestro país en otro momento ha aceptado la jurisdicción de tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y de que reconoce las decisiones de los órganos de solución de controversias, creados por los tratados comerciales a los que pertenece, no cuenta con un marco constitucional adecuado.²⁷⁸

La observación es pertinente, y es necesario atenderla, aunque no olvidemos que con una postura técnicamente no muy adecuada (ya que es un ordenamiento inferior a la Constitución) se reconoce la competencia de los tribunales internacionales en la Ley de Tratados de 1992, como veremos ahora. Por otra parte, vía el derecho internacional y sus principios, México tiene la obligación de reconocer tanto la competencia como las decisiones de los organismos internacionales de carácter jurisdiccional que haya reconocido a través de los tratados correspondientes; esto, como sabemos, en virtud del principio *pacta sunt servanda*. Indudablemente, México incurriría en responsabilidad internacional, con las consecuencias inherentes a ello, en caso de que no cumpliera con una resolución de este tipo.

En efecto, en lo que se refiere a la solución de controversias, los artículos 8o., 9o., 10 y 11 de la Ley de Tratados establecen parámetros en los mecanismos sobre solución de controversias (trato recíproco, garantía de audiencia e imparcialidad para las partes).

Además, crea amplias salvaguardias en lo que se refiere a las resoluciones dictadas con motivo de la solución de controversias (no se reconoce cualquier resolución cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación, lo cual en

²⁷⁷ Ortiz, Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 249.

²⁷⁸ Véase, por ejemplo, García Ramírez, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002, p. 143.

esta hipótesis pone en entredicho el principio *pacta sunt servanda*); concede al presidente otra más de la gran cantidad de facultades que le concede el sistema jurídico mexicano: la de nombrar a los árbitros, comisio-nados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos; además, menciona que las sentencias, los laudos arbitrales y demás reso-luciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias tendrán eficacia y serán reconocidos en la República mexicana (artículo 11), lo cual es reiterativo si tomamos en cuenta que México es parte de la Convención sobre Reco-nocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras de Nueva York, del 10 de junio de 1958,²⁷⁹ y por último afirma que las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales “podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma si-tuación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables”. Esta disposición es bastante interesante, porque implica la conformación de una especie de jurisprudencia interna-cional. Evidentemente, los legisladores tenían en mente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia de comercio exterior, pero la gran cuestión que ahora con la aceptación de la competencia de solución de con-troversias de organismos tutelares de derechos humanos, las resoluciones que estos dicten tienen más probabilidad de ser invocados, como preceden-tes, ante la jurisdicción nacional. Lo malo es que tradicionalmente los abo-gados no reparan en el derecho internacional para fundamentar sus deman-das en este tipo de fallos.

5. *Los acuerdos interinstitucionales*

La parte más polémica y novedosa de la Ley de Tratados es la que se re-fiere a los acuerdos interinstitucionales, que la ley define como

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por es-crito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la admi-nistración pública federal estatal o municipal y uno o varios órganos gu-bernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

²⁷⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio de 1971.

El ámbito material de los acuerdos institucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.²⁸⁰

Desde hace muchos años se ha seguido la práctica de realizar los llamados acuerdos ejecutivos en forma totalmente desorganizada, ya que algunos se pasan a aprobación del Senado; otros no, a pesar de que sean de la misma naturaleza; algunos son publicados, otros no. Por eso es encomiable la intención de la Ley de Tratados de regularlos y controlarlos; sin embargo, la Ley no es muy afortunada en su objetivo.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es el órgano de control de estos acuerdos interinstitucionales, ya que se obliga a toda entidad que quiera celebrar un acuerdo, a mantener informada a la SRE, y esta a su vez deberá formular un dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, de inscribirlo en el registro correspondiente.²⁸¹

Por otra parte, es evidente que el legislador quiso suprimir la aprobación del Senado para este tipo de acuerdos, pero eso es imposible, porque la Constitución no reconoce otra forma de obligar al Estado mexicano (recordemos que la misma Constitución en su artículo 117-I, establece la prohibición de que los estados no pueden, en ningún caso: “I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras) más que por medio de los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo con la aprobación del Senado.²⁸²

De esta manera, la Ley de Tratados crea un espacio “legal” para lo que se denomina como acuerdos interinstitucionales, bien conocidos como acuerdos ejecutivos, o bien como *executive agreements*, en su práctica estadounidense. Tales acuerdos son parte de una práctica mundial indiscutible. Nuestro país mismo los ha practicado con cierta regularidad y por mucho tiempo. No obstante lo anterior, su fundamento constitucional

²⁸⁰ Artículo 2o. II de la Ley de Tratados.

²⁸¹ *Ibidem*, artículo 7o.

²⁸² Este carácter inconstitucional ya ha sido observado por algunos académicos mexicanos, quienes como la profesora Laura Trigueros observa a propósito de los acuerdos interinstitucionales, que “la Constitución no prevé la existencia de ningún otro tipo de documento que permita asumir a las autoridades contraer para el Estado una obligación internacional”. Véase Trigueros Gaisman, Laura, “La constitucionalidad de los tratados: un problema actual”, *cit.*, nota 206, p. 481.

brilla por su ausencia, y con cierta razón, ya que la intención del Constituyente ha sido evitar que otras autoridades, a excepción del presidente de la República, puedan comprometer al Estado mexicano; es decir, la facultad de *law making*, como se conoce en derecho internacional, recae en el jefe del Ejecutivo.

Algún jurista sagaz ha querido ver en la mención de “convenciones diplomáticas” que hace nuestra Constitución (artículo 76) la fundamentación de los acuerdos ejecutivos, no obstante que aun este tipo de “convenciones diplomáticas” también deben ser aprobadas por el Senado. Ahora es claro que tratado internacional y convención son términos sinónimos.²⁸³

Los orígenes de la expresión de convenios diplomáticos se encuentran en la Constitución de 1856, donde se establecía la facultad del Congreso “para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo” (artículo 64-8). El uso de los términos tratado y convenio, que son sinónimos, se debió a una precaución del Legislador de 1956, y un intento de impedir ciertas prácticas del Ejecutivo de realizar “convención con otros Estados sin el control del Congreso”, ya que “con el nombre de convenciones los gobiernos constitucionales han celebrado pactos que son verdaderos tratados en que han interesado la fe pública de la nación, disponiendo de sus rentas e imponiéndole onerosos compromisos”, como alegaba el constituyente Francisco Zarco,²⁸⁴ lo que evidencia que la práctica de realizar ciertos acuerdos internacionales sin control del Legislativo es una costumbre que se inicia con el nacimiento del Estado mexicano, y que desde entonces hay una preocupación legítima de impedir tal práctica nociva y abusiva.²⁸⁵

Por otra parte, algunos juristas han visto en el artículo 89, fracciones I y X, la fundamentación de los acuerdos interinstitucionales, como una facultad del Ejecutivo.²⁸⁶ Sin embargo, tomemos en consideración que el artículo 89-I se refiere a la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo. Por ello, no podemos considerar que los acuerdos interinstitucionales sean

²⁸³ La Convención de Viena de 1969, en su artículo 2o. a), y la misma Ley de Tratados en su artículo 2o. 1, se encargan de disipar cualquier duda que exista al respecto.

²⁸⁴ Citado por Ortiz, Loretta, *Derecho internacional público*, 3a. ed, México, Oxford University Press, 2004.

²⁸⁵ Bernal, Carlos, “Los convenios ejecutivos ante el derecho constitucional e internacional”, *Jurídica*, México, núm. 12, 1980.

²⁸⁶ Véase por ejemplo, Palacios Treviño, Jorge, *Tratados, legislación y práctica en México*, 2a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 51

reglamentos, y que el artículo 89-X se refiere a la política exterior y a los tratados como facultad del Ejecutivo, y los acuerdos interinstitucionales para el sistema jurídico interno no son tratados, pues no se someten al Senado ni tienen ningún control constitucional. Por ello, están fuera de las hipótesis del artículo 89-X.

En realidad, los acuerdos interinstitucionales surgen por una idea de legalizar este tipo de acuerdos por la vía de una ley sin mover la Constitución, para de esa manera no admitir que la Constitución se ha venido violando constantemente con la celebración de los acuerdos.²⁸⁷ Ello es darle la espalda al problema y mantenerse en el campo de la inconstitucionalidad y del constante peligro de que se afecten los intereses nacionales con un acuerdo inconstitucional y nada favorable para nuestro país. El hecho de que sea una práctica constante en la esfera gubernamental no puede ser una argumentación válida, pues, como sabemos, nuestro sistema constitucional no admite la costumbre abrogatoria o derogatoria de la Constitución.

6. *¿El convenio regido por el derecho internacional?*

Esta es una afirmación bastante temeraria que hace la Ley de Tratados, y que el *jus tractati* solo lo tienen los sujetos de derecho internacional; entre ellos, los Estados y los organismos internacionales, y no un organismo descentralizado o una dependencia estatal o municipal.²⁸⁸ Sin embargo, hay autores que opinan lo contrario. Por ejemplo, Rodolfo Walss²⁸⁹ parte de la premisa de que la “personalidad jurídica para celebrar tratados internacionales se entiende reservada a los poderes estatales”, ¡pero también se reconoce que estos pueden ceder parte de esa facultad a otros niveles! Y entre tal virtud,

...conforme al derecho internacional, las dependencias y organismos de la administración pública, federal, estatal o local, sí tienen personalidad jurídica internacional otorgada por la LSCT (Ley de Tratados nota nues-

²⁸⁷ Palacios Treviño, Jorge, *Análisis crítico jurídico de la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p. 11.

²⁸⁸ Sería absurdo, por ejemplo, considerar que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), desde esta perspectiva y como clásico organismo descentralizado, celebrara un tratado internacional.

²⁸⁹ Walss Auriolos, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, México, Porrúa, 2001.

tra) y que el derecho internacional reconoce este hecho con las limitaciones que la propia Ley establece.

Por lo tanto, “los AI sí son tratados internacionales conforme al derecho internacional, que no obligan al Estado mexicano, sino al sujeto de derecho internacional que los celebra y que no están regulados por la Convención de Viena, sino por las normas consuetudinarias aplicables a los tratados internacionales”.²⁹⁰

Si bien, reconociendo que es una facultad soberana la creación de sujetos de derecho internacional, es claro que se debe hacer por la vía constitucional o en dado caso por la vía del máximo intérprete de la Constitución, que sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es posible hacerlo por la vía de una ley, y más cuando el sentido de la ley no es crear nuevos sujetos de derecho internacional ni crear un nuevo tipo de tratado que no pasara por la aprobación del Senado.²⁹¹

También, en el mismo debate del proyecto de Ley de Tratados, el senador Porfirio Muñoz Ledo, preocupado por las esferas de competencia de la Federación, de los estados y de los municipios, propuso un párrafo, que finalmente quedó en la parte final de la fracción II del artículo 2o., y que dice: “El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”.²⁹²

El mismo senador Muñoz Ledo ya preveía lo que está sucediendo ahora: que muchos acuerdos institucionales obligan al Estado mexicano, y de facto sean tratados internacionales sin que pasen por el Senado. Pero el punto aquí es que el Senado estaba consciente de no otorgarle a los acuerdos interinstitucionales la categoría de tratados, ni menos a elevar a las autoridades que los celebran a rango de sujetos de derecho internacional.

Entonces, la afirmación de que los acuerdos institucionales son tratados internacionales, pues son celebrados por sujetos de derecho internacional creados por las leyes mexicanas, es una falacia. Además de que cuando se

²⁹⁰ *Ibidem*, pp. 159 y 160.

²⁹¹ Así se manifiesta del debate en la Cámara de Senadores por parte del senador Joaquín González Castro, quien afirmó: “Estableciéndose como regla y principio general que todo convenio que implique compromiso para los Estados Unidos Mexicanos, independientemente de la denominación, ser considerado con el rango de tratado, y como consecuencia debe ser sometido a la Cámara de Senadores”. (Tomado de Palacios Treviño, Jorge, *Análisis crítico...*, *cit.*, nota 287, p. 20.

²⁹² *Idem*.

habla de que la costumbre internacional es fuente reguladora de estos acuerdos y no se menciona qué costumbre, o cómo se prueba esa costumbre, se está afirmando sin probar.

A nivel interno, no hay duda, esos acuerdos interinstitucionales no son tratados. Otra cosa podría suceder desde la perspectiva internacional, cuando algunos acuerdos interinstitucionales materialmente por su contenido y las obligaciones que contrae el Estado pueden considerarse tratados internacionales.

En un caso hipotético como este, que se presentara en México, se podría alegar que el acuerdo institucional no tiene el rango de tratado internacional de acuerdo con las reglas jurídicas internas, y a nivel internacional, se podría invocar el artículo 46 de la Convención de Viena de 1969, que establece una excepción al principio de que no se puede alegar el derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado (artículo 27 de la Convención de Viena de 1969), ya que tal hipotético acuerdo interinstitucional que materialmente fuera un tratado, si en realidad fuera un tratado se habría celebrado “en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados” como reza el artículo 46, ya que iría en contra de la regla constitucional de que los tratados deben aprobarse por el Senado. Además, esta violación sería manifiesta.

Sin embargo, hay juristas, como la profesora Laura Trigueros, que piensan que no es posible invocar el artículo 46 de la Convención de Viena, después de entrar en vigencia la Ley de Tratados de 1992, ya que este hecho “desvirtúa las características de notoriedad y de violación manifiesta a la Constitución de tales acuerdos”.²⁹³ No estamos de acuerdo con esta opinión, ya que, como lo mencionamos anteriormente, la Ley de Tratados hace una diferencia tajante entre lo que son los tratados y los acuerdos interinstitucionales. Es decir, es claro que los acuerdos interinstitucionales no son tratados, y un tratado requiere, como es común en todos los sistemas, de una sanción, aprobación del órgano Legislativo.

7. *Las cartas de intención*

Mucho se ha especulado sobre la naturaleza jurídica de las cartas de intención (CI) y sus alcances, dado que pueden afectar la soberanía interna.

²⁹³ Trigueros Gaisman, Laura, “La constitucionalidad de los tratados: un problema actual”, *cit.*, nota 206, p 482.

En principio, es indudable que las cartas de intención han sido instrumentos mediante los cuales el FMI modela la economía de los Estados que contraen una deuda. Según Di Giovanni, la CI es un “documento firmado por el gobernador del país ante el FMI (ministro de Economía o presidente del Banco Central) en el que se precisa la política financiera, monetaria y cambiaria que las autoridades de ese país se comprometen a aplicar”.²⁹⁴ Las CI son “programas de ajuste” o de “estabilización”, que impactan el nivel de vida de la población, ya que en términos generales tienen que ver con los aspectos torales de la economía de un Estado, como:

- Límites de la expansión de la masa monetaria (y del crédito);
- Compromisos de eliminar o disminuir las restricciones, a las transferencias de pagos y a las transacciones corrientes;
- Políticas de liberación de importaciones;
- Reducción del déficit fiscal, y
- Contracción del crédito interno.

Las CI tienen un procedimiento de aprobación específica, en donde hay negociaciones sobre el monto y modalidades de los créditos, y además una aprobación dentro de los órganos del FMI. Las CI se originan cuando el Estado miembro del FMI solicita un crédito vía acuerdo *stand by*, que significa una línea de crédito, cuyo monto y modalidades se debaten previamente. La CI se acompaña por un memorando de entendimiento, en donde el Estado solicitante y los expertos del FMI acuerdan sobre los conceptos utilizados en la CI la cuantificación de las variables económicas y las metas fijadas, y un modelo de informes periódicos. Los documentos se someten al directorio ejecutivo, que da su visto bueno, y después al directorio para su aprobación definitiva.

En algunos casos el FMI establece que el acuerdo solo puede tener efecto después de que los bancos comerciales den su garantía por escrito, y repetimos, el FMI es el rector de todo el proceso. Ahora bien, en cuanto a la forma (un acuerdo por escrito en el que se establecen derechos y obligaciones) y su trascendencia, las cartas de intención de alguna manera modelan

²⁹⁴ Di Giovanni, Ileana, *Derecho internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p 197, citado por Becerra, Manuel en Kaplan, Marcos y Manrique, Irma (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Investigaciones Económicas, 2000, p. 150.

la economía de los Estados, estos son tratados internacionales. Sin embargo, el hecho de que la CI sea firmada por el gobernador del Estado ante el FMI significa que el ministro de Economía o el presidente del Banco Central pudiera poner en duda la naturaleza jurídica del tratado, y en consecuencia, la aplicación de las normas de derecho interno sobre recepción de los tratados internacionales (en el caso de México, firma del Ejecutivo y aprobación del Senado). En el caso de países como Rusia, estas condiciones económicas que constituyen la CI reciben un tratamiento como si fuera un tratado internacional.

El caso de México tiene que ver con las facultades que la Constitución otorga para celebrar las operaciones con los organismos financieros internacionales. De acuerdo con el artículo 73-VIII, en materia de empréstitos el Congreso está facultado para:

- a) Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación;
- b) Para aprobar esos mismos empréstitos, y
- c) Para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Es claro que el Ejecutivo es el que tiene la facultad de celebrar los empréstitos.²⁹⁵ Ahora bien, como los acuerdos que se celebran con las organizaciones financieras internacionales, las llamadas “cartas de intención” (CI), establecen derechos y obligaciones para las partes que las negocian, en el orden jurídico mexicano tienen una situación irregular. Las CI son negociadas y firmadas por una entidad federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde el punto de vista oficial, las “cartas de intención” no son consideradas como tratados internacionales, aunque su forma y contenido pueden coincidir con la definición que da la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 (Ley de Tratados);²⁹⁶ en cambio, están consi-

²⁹⁵ “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con los propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29...”.

²⁹⁶ “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”, artículo 2o. I de la Ley de Tratados.

deradas como acuerdos interinstitucionales que, como vimos, la misma Ley de Tratados contempla y define.²⁹⁷

Mediante las cartas de intención, también denominadas como memorando de políticas económicas y financieras enviadas al FMI, que firma el secretario de Hacienda y Crédito Público, se delinea la política económica interna y se establecen metas a seguir. Estas “cartas de intención” se relacionan con otros documentos que tienen diferentes denominaciones, como el Convenio de Facilidades Ampliadas acordado por el FMI,²⁹⁸ o bien, Acuerdo de Crédito Contingente de México.²⁹⁹ Hay que hacer notar que estos documentos proveen de mecanismos de control a favor del FMI, que se denominan “evaluaciones técnicas del Fondo”.³⁰⁰ En consecuencia, tenemos documentos bilaterales provistos de obligaciones para México, y mecanismos de evaluación para el FMI. En la práctica, si el Estado obligado a llevar a cabo los lineamientos no cumple con ello, no existen sanciones concretas como las que podrían existir en un contrato común y corriente; la sanción consiste en que no recibirá los futuros desembolsos del FMI hasta que no haya cumplimiento.

Entonces, a través de estos documentos el Estado mexicano se obliga a cumplir con metas acordadas en el FMI. Por eso, cuando en la práctica mexicana se celebran las CI bajo la forma de acuerdos interinstitucionales, realmente lo que está sucediendo es que estas cartas escapan a todo control constitucional y, evidentemente, son inconstitucionales. Esta patología legal de las CI tiene una doble perspectiva. Desde la perspectiva del derecho internacional son obligaciones jurídicas válidas del gobierno mexicano, y desde la perspectiva interna no son jurídicamente obligatorias, dado la primacía de la Constitución. La cuestión es que las obligaciones que contrae el gobierno mexicano vía las CI se expresan en políticas económicas, como por ejemplo, reducción del gasto público, y estas políticas sí son objeto de discusión y control por los demás poderes de la Unión.

²⁹⁷ “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” (artículo 2o. II de la Ley de Tratados).

²⁹⁸ “Carta de intención 1991 de México al FMI”, *El Mercado de Valores*, núm. 9, 1 de mayo de 1991, pp. 13-17.

²⁹⁹ *El Mercado de Valores*, México, septiembre de 1996, pp. 9-11.

³⁰⁰ *Ibidem*, p.17.

Por supuesto, con ánimos de transparencia, este tipo de acuerdos interinstitucionales deberían ser incluidos en la Constitución y sometidos a control, tanto en su realización como en su contenido, por los otros poderes, y después ser publicados, para que el gobernado tenga elementos de defensa en el caso que lo requiera. Precisamente este es otro de los elementos negativos que se encuentran en la práctica de los acuerdos interinstitucionales, que al no ser publicados, no son conocidos por la población, y muchos de ellos pueden ser violatorios de las garantías individuales. Justamente esta es la situación de las mencionadas cartas de intención.

III. LEY SOBRE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA. OTRA LEY OBJETO DE CRÍTICAS

Por si fuera poco, con la vapuleada que se le dio a la Ley de Tratados de 1992, sin motivos aparentes, más que la influencia de una legisladora, a quien se le ocurrió que una nueva ley de tratados pudiera ser importante, para contabilizarle en su currículum como gobernadora del estado de Tlaxcala, se sometió al Congreso un trámite rápido, una nueva Ley de Tratados, en este caso de carácter económico. En efecto, la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica (LSATIME) fue publicada el 2 de septiembre de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*; es un texto breve de 14 artículos y dos artículos transitorios, organizados en cinco capítulos. El capítulo I versa sobre disposiciones generales; el capítulo II, de los objetivos de la celebración de tratados; el capítulo III, de los procedimientos de información sobre la celebración de tratados; el capítulo IV, de la participación de los poderes de las entidades federativas y de las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales; el capítulo V sobre disposiciones generales.

La Ley, en forma curiosa, es reglamentaria del artículo 93 constitucional en materia de las facultades constitucionales del Senado de requerir información a los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados. Decimos en forma curiosa, porque lo normal sería que fuera reglamentaria del artículo 133 de la Constitución, por ejemplo. Pero, desde otra perspectiva, el hecho de ser reglamentaria del artículo 93 es significativo, ya que es un signo claro de que el Legislativo tiene por objeto controlar la actividad internacional del

Ejecutivo en materia de tratados internacionales. ¿Cómo lo hace? Eso es discutible. Con su corta vida, y aun antes de su nacimiento, la LSATIME ya era objeto de críticas profundas.

1. *¿Por qué una nueva ley?*

En efecto, la LSATIME tiene buenas intenciones, en momentos de cambios y de ir acotando al Poder Ejecutivo en sus inmensos poderes que tenía en otro momento, mediante la intervención efectiva del Senado, que con esta Ley trata de controlar y llenar un vacío que deja la Constitución. Por ejemplo, en su momento, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue negociado por un Ejecutivo con amplísimos poderes, que le permitieron desdeñar los controles del Senado con un sistema que estaba caracterizado por un predominio frente al Legislativo, así como la opinión pública en contrario.

Por otra parte, lo extraño es que la LSATIME no tomó como base la Ley de Tratados de 1992, que era lo más adecuado. ¿Por qué otra Ley?, si lo lógico era retomar el marco constitucional, y modificarlo, o bien por reformar la Ley de Tratados. Evidentemente, el Legislador no pretendió reestructurar todo el sistema de los tratados en nuestro país y referirse solo a los tratados en materia económica, lo cual es una posición bastante limitada, y podríamos decir, desafortunada, ya que si bien los tratados en materia económica son muy importantes, no son los únicos que celebra cualquier Estado. Hay tratados tan importantes como los que se celebran para proteger los derechos humanos, o bien los tratados que se celebran para formar parte de los organismos internacionales.

2. *Los objetivos de los tratados*

Por supuesto, la importancia y la necesidad de control de los tratados es evidente, y, en consecuencia, es loable el control que el Senado ejerce en el marco constitucional. Precisamente, hablando de controles, la LSATIME establece ciertos límites, ya que es necesario que se “observen”, para la aprobación de los tratados, dos tipos de objetivos. En realidad, esos objetivos rebasan los fines del mencionado artículo 93 constitucional (artículos 3o. y 4o.).

En principio, los objetivos son de dos tipos: generales y particulares. Respecto de los generales, algunos son bastante particulares y difíciles de medir, como “contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana”, “propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país”. Sin embargo, pueden ser un parámetro de discusión en el Senado. Objetivos generales, más específicos, son los de “promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales”, “contribuir a la diversificación de mercados”, “fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país”, y “promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Llama la atención este último “objetivo”, ya que ante una ambigüedad de la Constitución, la Ley aclara que la negociación y la celebración de los tratados internacionales deben hacerse respetando los principios de política exterior. Aquí es donde uno se pregunta por qué no se amplía a todos los tratados internacionales.

Más adelante, la Ley contiene un interesante procedimiento sobre la celebración de los tratados (artículo 5o.), que podría ser muy útil, pero al mismo tiempo podría crear una tramitología que obstaculice la celebración de tratados internacionales. Su funcionamiento, en la práctica, dará las pautas para calificar de positivo o negativo del sistema del artículo 5o. Precisamente, de aquí se desprenden las críticas que se hicieron desde el Ejecutivo a esta ley, quien estuvo a punto ejercer su derecho a veto.

La LSATIME es un extraño cuerpo normativo con claras debilidades y una sola fortaleza, los intentos del Legislativo de recomponer el equilibrio de poderes y de hacer partícipe al Legislativo de la responsabilidad de realizar tratados internacionales.

3. *¿Quién responde materialmente por actos que impliquen responsabilidad internacional?*

La apertura indiscriminada y sin preparación de México a las relaciones internacionales, fundamentalmente a través de los tratados de libre comercio, ha traído por consecuencia una serie de fenómenos, que han develado o evidenciado una serie de cuestiones que no tienen, aparentemente, una respuesta jurídica. Así, en el marco de los mecanismos de resolución de disputas del TLCAN que se han puesto en funcionamiento a partir de la en-

trada en vigor de este importante tratado internacional, se ha demandado a México en varias ocasiones, lo que ha traído consecuencias, en algunos casos, bastante onerosas.

Es, por ejemplo, el caso de Metalclad, que al amparo del capítulo 11 del TLCAN fue incoado ante el mecanismo de resolución de disputas sobre inversión. Este caso es de gran importancia, ya que involucró a las autoridades mexicanas de tres niveles de gobierno (federales, estatales y municipales). La empresa estadounidense Metalclad, en una demanda presentada el 2 de enero de 1997, alegó que a pesar de tener aprobación de las autoridades federales para instalar una planta de tratamiento de residuos peligrosos en el ayuntamiento de Guadalcázar, en el estado de San Luis Potosí, los gobiernos tanto estatales como el municipal le impidieron llevar a cabo su trabajo. Hay que aclarar que el problema se tornó en una disputa de inversión extranjera, por un lado, y por el otro, de carácter ambiental, y que en materia ambiental el gobierno federal tiene cierta jurisdicción (por ejemplo, la gestión de los residuos tóxicos); al gobierno estatal le corresponden otras (la zonificación), y finalmente al municipio le corresponde el otorgamiento de permisos de construcción.³⁰¹

El laudo arbitral dictado por el tribunal arbitral fue a favor de Metalclad, ya que se tomó en cuenta que esta empresa tenía los permisos federales y estatales necesarios, y el permiso municipal adicional constituía una violación al TLCAN. Ante lo cual México impugnó el laudo arbitral, alegando que el tribunal se había excedido en su competencia. La impugnación fue interpuesta ante la Suprema Corte de Columbia Británica de Canadá. La sentencia dictada por este tribunal canadiense revocó tan solo de manera parcial el laudo arbitral; y el efecto práctico fue que se redujo el monto de la indemnización a pagar por parte de México (el tribunal arbitral determinó una indemnización a pagar de 16 millones 687 mil dólares).³⁰²

En otro asunto, CEMSA, también al amparo del capítulo 11 del TLCAN, relativo a una disputa sobre medidas fiscales de México, el tribunal arbitral condenó a este país al pago de 1.7 millones de dólares, en virtud de que encontró que México había violado el artículo 1102 del TLCAN (referente a la obligación de otorgar trato nacional a las partes).³⁰³

³⁰¹ Vega Cánovas, Gustavo y otros, *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era post-TLCAN*, México, UNAM, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2004, p. 1001.

³⁰² El monto original demandado por Metalclad fue de 120 millones de dólares.

³⁰³ Vega Cánovas, Gustavo y otros, *cit.*, nota 301, p. 99.

Independientemente de que estos dos ejemplos nos muestran la necesidad de que a todos los niveles de la administración (federal, estatal y municipal) se conozcan las obligaciones contraídas vía los tratados internacionales, lo que implica una educación, o al menos, una asesoría jurídica sobre estos temas, llama la atención sobre una cuestión clave: ¿quién es responsable del pago de cuantiosas indemnizaciones por incumplimiento de una disposición derivada de un tratado? Evidentemente, desde la perspectiva del derecho internacional, es el Estado; pero ya en lo interno, ¿es justo que lo pague la federación cuando puede ser una negligencia de un municipio, por ejemplo? Sería útil deslindar responsabilidades de conformidad con una estructura jurídica interna. El sistema jurídico mexicano no está provisto de disposiciones adecuadas para casos como los mencionados, y esto en virtud de que se produjo la internacionalización de muchos aspectos de la vida interna sin que se moviera un ápice de su estructura jurídica.

4. *La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*

Como un producto de la apertura de México, sobre todo al mercado mundial a través de los acuerdos de libre comercio y de su incorporación total al sistema interamericano de derechos humanos con la aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), uno de los cuestionamientos que surgían, sobre todo en la academia, era: ¿cómo iba a indemnizar el Estado mexicano en caso de responsabilidad patrimonial del Estado? El cuestionamiento surgía por lo que ya se avizoraba: la necesidad de que México hiciera frente a indemnizaciones surgidas de resoluciones o sentencias dictadas en los foros internacionales en donde este país es parte.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado³⁰⁴ (LFRPE) “tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”.

En la parte internacional, concretamente, la LFRPE textualmente establece:

³⁰⁴ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004. En vigor a partir del 1o. de enero de 2005.

...Los preceptos contenidos en el capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.³⁰⁵

El capítulo II se refiere a la indemnización, sus modalidades, la forma de pago, el modo de cálculo, etcétera. Como se ve, si bien la Ley no trata únicamente sobre la responsabilidad internacional, sí hace hincapié en la responsabilidad derivada de la violación de derechos humanos, lo cual tiene un doble resultado. Por un lado, es positivo, pues se crea un régimen único y de alguna manera privilegiado, pero omite toda responsabilidad derivada de sentencias de otro tipo, con lo que esta clase de asuntos se remiten al sistema general de la ley, que es de muchos vericuetos, a menos que la expresión señalada en el texto anterior (“lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación”) se interprete como aplicable también a sentencias o resoluciones dictadas por organismos de solución de controversias internacionales. De cualquier manera, el texto es oscuro, y la impresión es que solo se le da importancia y preferencia a los fallos de la Corte y resoluciones de la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos.

IV. CONCLUSIONES

De estos ejemplos de legislación secundaria podemos extraer algunas conclusiones, como la de que el marco secundario es insuficiente y errado. En principio, es insuficiente para el gran cúmulo de fenómenos internacionales que necesitan ser regulados para su correcta inserción en el sistema jurídico interno, y es errada porque se presenta descoordinada. El gran

³⁰⁵ Artículo 2o. de la LFRPE.

ejemplo nos lo dan las dos leyes de tratados, que podrán tener la mejor intención del mundo (de hecho muchos elementos de la Ley de Tratados en materia económica son plausibles), pero solo a unos trasnochados legisladores se les ocurrió hacer otra ley para regular los tratados en materia económica, cuando bien se hubiera podido haber reformado la ya existente de 1992, lo que hubiera sido una oportunidad para avanzar en precisión y profundidad. Lo que sí es optimista es que el ordenamiento secundario se mueve hacia la regulación de la fenomenología internacional, lo que implica que cada vez se pone más atención en ello.