



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES AMBIENTALES*

I. INTRODUCCIÓN

Existen dos tipos de instrumentos internacionales que puede celebrar nuestro país en materia ambiental: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales. En aquéllos interviene el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y en éstos cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal ambiental; sin embargo, y aun cuando ambos tienen el mismo valor jurídico frente al derecho internacional público (y por lo tanto al momento de su celebración se asumen compromisos para México) sólo los tratados tienen fundamento en nuestra Constitución. Aunque subsiste la discusión sobre la inconstitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales por este solo hecho, dichos acuerdos se han convertido para las autoridades ambientales en verdaderos mecanismos que facilitan y permiten actualizar muchas de las atribuciones que les han sido otorgadas por diversos ordenamientos ambientales. Su presencia y uso jurídicos son ya innegables.

Este breve ensayo tiene por objeto examinar algunos de los puntos más debatibles respecto al fundamento jurídico, naturaleza jurídica, características propias y aspectos de constitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales en un marco de análisis ambiental federal. Nos enfocamos al estudio de aquellos instrumentos internacionales que celebra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) como autoridad federal competente en materia ambiental.

* Publicado en *Derecho Ambiental y Ecología*, año 2, número 12, abril-mayo de 2006.

II. REFLEXIÓN PRIMERA: FUNDAMENTO JURÍDICO

Partimos de la idea de que corresponde a la Semarnat intervenir en la celebración de los acuerdos interinstitucionales en materia ambiental. El fundamento jurídico para ello se desprende de una lectura adminiculada de diversas disposiciones de nuestra legislación debido a que no existe disposición constitucional alguna que así lo señale de manera expresa.

La primera de estas disposiciones se encuentra en la Ley sobre la Celebración de Tratados que señala en su artículo 1o. que los acuerdos interinstitucionales sólo podrán celebrarse entre una dependencia de la administración pública federal (entre otras) y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La propia ley acude al ámbito material de los acuerdos para delimitar claramente cuándo podrá intervenir cada una de las dependencias (o en su caso entidades) gubernamentales. La última parte de la fracción II del artículo 2o. de esta ley establece: “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”.

Entonces, la Semarnat (o sus organismos públicos descentralizados) podrá celebrar aquellos acuerdos interinstitucionales que exclusivamente se refieran a las atribuciones que le hayan sido asignadas. En el caso de la secretaría mencionada, estas atribuciones —o lo que hace ambiental a un acuerdo de este tipo— se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32-bis, así como en otras leyes del Congreso de la Unión que otorguen funciones a la misma.¹

En segundo lugar, se acude a la fracción IX del artículo 32-bis de la ya citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se señala que corresponde a la Semarnat intervenir en foros internacionales de su competencia (es decir los ambientales), con la participación que desde luego corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y proponer a ésta la celebración de acuerdos internacionales. Esta disposición debe leerse en conjunto con lo que dispone el artículo 7o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados en tanto que dicho artículo establece que las dependencias de la administración pública federal deberán man-

¹ Para los organismos públicos descentralizados será lo que al respecto señalen sus leyes orgánicas o sus decretos presidenciales de creación según sea el caso.

tener informada a la SRE sobre cualquier acuerdo interinstitucional que pretenda celebrarse. Es la propia SRE quien determina sobre la procedencia de su suscripción por lo que para tal efecto elaborará el dictamen correspondiente.

En tercer lugar, señalamos el Reglamento Interior de la Semarnat. En este ordenamiento jurídico se determina que corresponde al titular de la secretaría suscribir este tipo de acuerdos en el ámbito de su competencia y en coordinación con la SRE. Señala la fracción VIII del artículo 50. del reglamento lo siguiente:

Artículo 5.- El secretario tendrá las facultades indelegables siguientes:

VIII. Suscribir, en el ámbito de su competencia y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad con la legislación aplicable, los instrumentos internacionales a formalizarse con gobiernos extranjeros u organismos internacionales

Aunque dicha intervención se trate de una de las muchas facultades indelegables del secretario en turno, éste podrá designar a un funcionario subalterno para que en su nombre y en representación de la secretaría, los suscriba. Para ello, se deberá elaborar un “oficio designatorio” (al que en ocasiones se le conoce erróneamente como “oficio delegatorio”) donde se autorice la realización de tal acto a alguno de sus subsecretarios (subsecretarios de planeación y política ambiental, de fomento y normatividad ambiental o de gestión para la protección ambiental), o a alguno de los titulares de sus órganos descentrados (como podrían ser el director general de la Comisión Nacional del Agua, el presidente de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el procurador federal de protección al ambiente o el presidente del Instituto Nacional de Ecología, entre otros).

Por último, es importante señalar que al no existir disposición constitucional expresa sobre los acuerdos interinstitucionales (ambientales), su fundamento jurídico es exclusivamente legal, tal y como sucede con el de muchas otras figuras de carácter federal en nuestro derecho interno (*i. e.* misceláneas fiscales, circulares, normas oficiales mexicanas, etcétera).

III. REFLEXIÓN SEGUNDA: CARACTERÍSTICAS

Los acuerdos interinstitucionales ambientales tienen características que les son propias y que los diferencian (y a la vez asemejan) de los otros instrumentos internacionales que existen en nuestro derecho interno, *i. e.* los tratados ambientales. Las características más importantes de estos acuerdos son las siguientes:²

- 1) Interviene como parte mexicana para su suscripción la Semarnat como dependencia de la administración pública federal (y desde luego cualquiera de sus dos organismos públicos descentralizados: el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua o la Comisión Nacional Forestal). Como señala Palacios Treviño,³ esta participación la realiza no en calidad de sujeto de derecho internacional público (pues no posee el *jus tractati*) sino con la competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. Las contrapartes mexicanas pueden ser uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Han sido los casos, por ejemplo, del Banco Mundial para la celebración de convenios de donación (donativos provenientes de los llamados Fondos GEF *Global Environment Fund*); del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para un sinnúmero de fines ambientales, o de la Oficina Regional para Mesoamérica de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para la realización de proyectos conjuntos ambientales. Desde luego, pueden intervenir partes que quizás no tengan presencia a nivel internacional pero que sí la tengan a nivel regional, nacional o local y cuya participación y objeto de acuerdo no sean por ello menos importantes. Estas han sido, por ejemplo, la Oficina de Áreas Protegidas del Ministerio de Recursos Naturales, Ambientales e Industria de Belice; el Departamento de Parques y Vida Silvestre del estado de Texas en los Estados Unidos

² Nos basamos en algunas de las reflexiones vertidas en un artículo arbitrado y publicado con anterioridad. Véase Nava Escudero, César, “Guía mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto de 2005, pp. 815-844.

³ Véase Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 3a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, p. 68.

de América o el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba.

- 2) Son instrumentos jurídicos que se rigen por el derecho internacional público y por lo tanto son válidos frente a éste. Al momento que la Semarnat los celebra, se asumen compromisos (incluso para casos de incumplimiento y por tanto de responsabilidad) para los Estados Unidos Mexicanos. Dichos compromisos pueden o no ser jurídicamente vinculantes según se establezcan en acuerdos interinstitucionales de naturaleza *hard* o derecho duro, o de naturaleza *soft* o derecho suave, respectivamente.
- 3) Mucho se ha insistido en que los acuerdos interinstitucionales —incluyendo desde luego a los ambientales— deben versar sobre temas poco trascendentes porque de lo contrario deberá celebrarse un tratado. De hecho, se ha interpretado que precisamente al carecer de aprobación senatorial y por lo tanto de categoría de ley suprema de toda la unión estos acuerdos no podrán referirse a materias de importancia.⁴ La propia exposición de motivos de la Ley sobre la Celebración de Tratados presentada ante el Senado en 1991, no sólo reafirma la idea de que los acuerdos no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado (pues no son ley suprema de la nación) sino que se refiere a ellos sólo como fenómenos jurídicos que buscan mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos.⁵ Sin embargo, y como bien se ha advertido, la falta de claridad sobre cuándo un asunto debe considerarse materia de un acuerdo y cuándo un tratado ha llevado a la situación de que se celebren acuerdos interinstitucionales de la mayor trascendencia.⁶ Aunque la propia SRE habría expedido una guía para aclarar esta situación a través del establecimiento de criterios administrativos,⁷ lo cierto es que en materia ambiental existen acuerdos interinstitucionales de primerí-

⁴ *Ibidem*, p. 64.

⁵ Véase la exposición de motivos de la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, número 20, de 6 de diciembre de 1991.

⁶ Palacios Treviño, Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 64.

⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.

simo orden que afectan no sólo al territorio nacional involucrando a toda la nación, sino que podrían afectar la esfera jurídica de los individuos. Veamos un ejemplo: ¿acaso se negaría la trascendencia y efectos que tienen los diversos compromisos que se adquieren con otras instituciones extranjeras en materia de cambio climático para el desarrollo e instrumentación de proyectos de reducción y captura de emisiones de gases de efecto invernadero en los Estados Unidos Mexicanos, siendo que nuestro país está entre los primeros en América Latina en la emisión de estos gases (tanto en volumen como *per cápita*) y cuya viabilidad podrá tener un efecto en toda la nación y más allá de sus fronteras? México seguramente seguirá suscribiendo instrumentos sobre una misma materia a veces a través de tratados internacionales (como en el caso del Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República Francesa sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio, en el marco del artículo 12 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2005) y a veces a través de acuerdos interinstitucionales (como en el caso del *memorandum* de entendimiento entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de nuestro país y el Ministerio de Medio Ambiente del Reino de España para la cooperación en el marco del mecanismo de desarrollo limpio dentro del ya mencionado artículo 12 del protocolo de Kyoto).

- 4) Cualquiera puede ser su denominación. Así, han trascendido las negociaciones internacionales ambientales para la celebración de acuerdos denominados *memorandum* de entendimiento (*i. e.* para la cooperación en materia de hermanamiento de áreas naturales protegidas), programas (*i. e.* para el hermanamiento de cuencas o actividades de fomento a la cooperación y el desarrollo entre ciudades diferentes en la materia) o los típicos acuerdos bilaterales de cooperación (*i. e.* para el establecimiento de los ya mencionados y cada vez más famosos mecanismos de desarrollo limpio consagrados en el protocolo de Kyoto). Si bien su denominación varía, los acuerdos interinstitucionales son lo que tradicionalmente la doctrina mexicana ha conocido como “tratados de forma simplificada” o “acuerdos administrativos”. En cualquier caso, la Semarnat (a través de la

Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales que se constituye en la depositaria y custodia de los acuerdos en los que la secretaría sea parte) debe informar a la SRE acerca de la celebración de un acuerdo interinstitucional ambiental. Como ya hemos dicho, ésta última interviene para determinar su procedencia y para ello elabora un dictamen.

- 5) Por último, sin tener un procedimiento constitucional para su celebración, basta con que se firmen para que entren en vigor. Desafortunadamente, estos acuerdos no se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. Por lo que para saber de su existencia debemos acudir a la página de Internet de la propia Semarnat (www.semarnat.gob.mx) o formular una solicitud para tener acceso a esa información. De cualquiera manera, el material que se obtiene ya sea de la consulta por Internet o de la solicitud de información, es —por experiencia propia— francamente incompleto y poco preciso.

IV. REFLEXIÓN TERCERA: NATURALEZA JURÍDICA

Desde su creación a través de una ley del Congreso de la Unión —la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992— los acuerdos interinstitucionales han estado sujetos a un debate nada estéril sobre su naturaleza jurídica. Es indiscutible que estos instrumentos forman parte del sistema jurídico mexicano, pero si no son tratados, entonces ¿qué son?

Para mejor comprender la naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales ambientales se requiere acudir a su doble carácter tanto de instrumento externo como interno. En el primer caso, el hecho de que la Semarnat suscriba estos documentos con otras instituciones internacionales, no les resta el rango de acuerdos regidos por el derecho internacional público. Si bien los acuerdos interinstitucionales ambientales no tienen la misma naturaleza jurídica que los tratados internacionales ambientales (pues entre otras cosas las partes que intervienen son diferentes), a través de ellos se asumen compromisos que en muchas ocasiones constituyen verdaderas obligaciones de dar y/o hacer. El suscriptor que participa en los acuerdos es un representante del Poder Ejecutivo Federal debidamente legitimado pero no lo hace, como ya vimos, en calidad de sujeto de derecho internacional público. Es decir, se trata de un representante (legítimo) de la administración pública federal centralizada que

actúa en nombre y en representación del Poder Ejecutivo (de la unión) de los Estados Unidos Mexicanos que adquiere compromisos y que en caso de tratarse de acuerdos de derecho duro su cumplimiento es obligatorio y jurídicamente vinculante (*vis à vis* los de derecho suave).

Así, independientemente de su denominación o naturaleza jurídica interna este tipo de acuerdos ambientales en el ámbito de lo externo se asemejan a los tratados ambientales, en tanto que ambos tienen la misma validez frente al derecho internacional público (ambiental) además de que pueden generar compromisos *hard* o *soft*. En estricto sentido, poco le importa a la contraparte mexicana (*i. e.* la institución extranjera) cómo regula y nombra el derecho mexicano a los acuerdos internacionales que habrá de suscribir con la Semarnat. Lo que verdaderamente importa es que tienen validez internacional y que en caso de incumplimiento podrá haber responsabilidad internacional para los Estados Unidos Mexicanos. De aquí que se haya afirmado —aunque aún sea debatible— que las disposiciones legales y reglamentarias de derecho interno de México no podrían afectar la validez externa de un instrumento internacional suscrito por entes públicos competentes (como lo es la propia Semarnat).⁸

En el segundo caso, es decir en la parte interna, es claro que nuestra legislación no considera a los acuerdos interinstitucionales ambientales con el mismo rango de los tratados ambientales. Su naturaleza propia es distinta puesto que pueden ser celebrados por una dependencia de la administración pública federal (centralizada) sin aprobación del Senado.⁹ Si no son tratados y por lo tanto no son ley suprema de la unión, ¿son para nuestro derecho sólo disposiciones de tipo administrativo?

Algunos autores han señalado que el “fundamento constitucional” de los acuerdos interinstitucionales se encuentra en el artículo 89, fracción I, relativo a la facultad reglamentaria del presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión.¹⁰ Sin embargo, pensamos que los

⁸ López Mata, Rosendo, “Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados”, *Jurídica*, México, núm. 24, 1995-I, p. 238.

⁹ En este sentido, véase a Sepúlveda Iguiniz, Ricardo J., “Análisis constitucional de la Ley sobre la Celebración de Tratados”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 18, año 18, 1994, pp. 249-251.

¹⁰ Se agrega a este fundamento el de la fracción X del mismo artículo 89 respecto a las facultades que tiene el Poder Ejecutivo para dirigir la política exterior. Remitimos para

acuerdos interinstitucionales ambientales son sólo disposiciones administrativas (como las misceláneas fiscales o las circulares a las que ya hemos aludido) que no se refieren a la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I. En efecto, esta fracción se refiere —entre otros— a dos aspectos fundamentales: *i)* la facultad ahí señalada es exclusiva del presidente, y *ii)* esa facultad hace alusión a la expedición de reglamentos.¹¹ Si el acuerdo interinstitucional ambiental puede suscribirse por el titular de la Semarnat es obvio que no se trata de un acto “exclusivo” del presidente y por lo tanto no puede referirse al artículo constitucional ya citado. La facultad reglamentaria del presidente de la República es indelegable.¹² Recordamos lo que en este sentido señala Tena Ramírez:¹³

Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes. Subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta. La excepción de que hablamos se estableció por la Constitución *a favor exclusivamente del presidente de la República, nunca de los secretarios de Estado...* ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo.¹⁴

En tanto acuerdos o disposiciones administrativas, los acuerdos interinstitucionales ambientales son desde el punto de vista formal actos administrativos ya que emanan del Poder Ejecutivo Federal, y son desde el punto de vista material actos legislativos que reúnen las características de ser normas generales, abstractas, obligatorias y en su caso coercitivas. Se trata entonces de acuerdos administrativos para nuestro derecho interno que pueden ser reglamentarios, pero no de exclusividad del presidente de la República.

una mayor discusión a Palacios Treviño, Jorge, *op. cit.*, nota 3, pp. 73 y ss.

¹¹ Es interesante observar que los estudios que hacen Fraga y Tena Ramírez respecto a la facultad reglamentaria del artículo 89 fracción I, se refieren a reglamentos y no a acuerdos, decretos, etcétera. Véase Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 22a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 108-112 y Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 465 y 466.

¹² Véase Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 96.

¹³ Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 11, p. 468.

¹⁴ Énfasis del autor.

En este tenor, y como sucede para las demás disposiciones administrativas, para que un acuerdo como estos obligue y surta sus efectos deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* en los términos que señala el vigente Código Civil Federal en sus artículos 3o. y 4o. Sin embargo, sabemos que en la práctica administrativa-ambiental estos acuerdos no se publican en el periódico oficial pero de cualquier manera entran en vigor, al menos internacionalmente, desde el momento de su celebración. En estricto sentido, los acuerdos interinstitucionales ambientales no son por lo tanto obligatorios para el derecho nacional pero sí para el derecho internacional.

V. REFLEXIÓN CUARTA: ASPECTOS SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD

Son cinco los aspectos que queremos revisar sobre la constitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales ambientales. Partimos aquí de la idea de que una ley es constitucional —en este caso la Ley sobre la Celebración de Tratados— si ésta ha sido expedida por el Congreso de la Unión de acuerdo con el texto de la Constitución y que además no va en contra de los mandatos constitucionales:¹⁵

- 1) Los acuerdos interinstitucionales ambientales no forman parte de la ley suprema de la unión. Por tanto, no deben ir más allá ni contrariar la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión o los tratados internacionales (se hayan derivado de ellos o no). Estos acuerdos serán inconstitucionales si exceden el alcance de cualquiera de las tres categorías normativas arriba señaladas y serán anticonstitucionales si van en contra de cualquiera de ellas.
- 2) El hecho de que nuestra Constitución no se refiera a ellos de manera expresa, no los hace inconstitucionales. En efecto, no todas las figuras jurídicas requieren de fundamento constitucional expreso para que no sean inconstitucionales. Mencionamos los ejemplos de las misceláneas fiscales o las normas oficiales mexicanas que son disposiciones administrativas y que como los acuerdos interinstitucionales no se establecen expresamente por la Constitución, ¿acaso esta circunstancia hace a estas disposiciones administrativas incons-

¹⁵ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 12, pp. 74 y 75.

titucionales? Pensamos que no. La Constitución no es ni debe ser catálogo de cuanta figura jurídica exista en nuestro derecho interno. Además, hay que recordar que la intención de los legisladores no fue la de equiparar los acuerdos a los tratados, sino la de facilitar el cumplimiento de las exigencias cada vez más crecientes de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos.¹⁶

- 3) Los acuerdos interinstitucionales ambientales no sufren de inconstitucionalidad si estos se circunscriben a las atribuciones que las leyes y reglamentos señalan en la materia al titular de la Semarnat. Cualquiera que sea el acto jurídico que una autoridad federal realice, deberá estar prevista por una disposición general anterior para ello.¹⁷ Este es el principio de legalidad que toda autoridad —en este caso la ambiental— debe observar para realizar sus funciones; esto es, la autoridad ambiental sólo podrá hacer lo que la ley (o todo ordenamiento general capaz de prever la competencia de dicha autoridad, como el caso de un reglamento) le autorice.¹⁸
- 4) El hecho de que la SRE sea la encargada de formular un dictamen acerca de la procedencia para su suscripción, no los hace inconstitucionales. Situación distinta cuando se trata de una entidad federativa pues se ha argumentado que si una dependencia del Poder Ejecutivo Federal tiene el poder para aprobar o desaprobar tal celebración significa transgredir el principio de división de poderes.¹⁹
- 5) Por último, se discute sobre la inconstitucionalidad de la propia Ley sobre la Celebración de Tratados puesto que se argumenta que el Congreso de la Unión carece de facultades expresas para legislar en materia de celebración de tratados y también de acuerdos interinstitucionales que ni siquiera aparecen en el texto de nuestra carta magna.²⁰ Por lo que toca a los tratados, es cierto que el artículo 73

¹⁶ Véase la exposición de motivos de la Ley sobre la Celebración de Tratados, *op. cit.*, nota 5.

¹⁷ En este sentido Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 11, pp. 99 y ss.

¹⁸ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 12, pp. 109 y 110.

¹⁹ López Mata, Rosendo, *op. cit.*, nota 8, pp. 257 y 258.

²⁰ En este sentido, recomendamos acudir a Laura Trigueros quien sostiene que efectivamente no existen facultades expresas del Poder Legislativo para legislar en esta materia, pero tampoco facultades implícitas. Además, señala que en todo caso para esta cuestión se mantiene como principio el de la discrecionalidad absoluta del presidente

de nuestra Constitución —que establece las atribuciones del congreso para legislar en diversas materias—no señala la facultad expresa para legislar sobre el procedimiento o celebración de los mismos; sin embargo, sabemos que el Congreso de la Unión puede legislar en materias que no sólo se encuentran expresamente en el artículo 73. Por ejemplo, cuando la Constitución se refiere a la palabra ley o leyes hace alusión a una ley del Congreso de la Unión y entonces podrá legislar tal y como sucede con la fracción IV del artículo 31 en materia de contribuciones, en la que se establecen como obligaciones de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Inclusive, el Congreso ha legislado sobre materias que no se mencionan en nuestra carta magna, como es el caso de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que regula las normas oficiales mexicanas que no se establecen como materia en la que el Congreso de la Unión tiene la facultad expresa para legislar, ni tampoco como una figura jurídica creada por la Constitución. Aunado a lo anterior, el Congreso de la Unión también interviene cuando reglamenta una o varias partes de la Constitución aunque no se prevenga esto expresamente en el artículo 73. Este es precisamente el caso de la Ley sobre la Celebración de Tratados que, para nosotros, es una ley reglamentaria de la Constitución: fundamentalmente del artículo 89, fracción X, relativo a las facultades y obligaciones del presidente para celebrar tratados y someterlos a la aprobación del Senado. Este ordenamiento es una ley reglamentaria de tipo procedural ya que no se ocupa de fijar contenidos sustantivos sino de la forma y procedimientos para la suscripción de tratados. Entonces, no podemos hablar de que la ley que comentamos sea inconstitucional porque no se encuentre la materia de celebración de tratados expresamente otorgada al Congreso de la Unión en el artículo 73. Por lo que toca a los acuerdos interinstitucionales, como ya hemos dicho, su fundamento es legal y no constitucional, por lo que no debería siquiera pensarse en plantear su inconstitucionalidad.

donde el control sobre su ejercicio se confía a la Cámara de Senadores. Véase Trigueros Gaisman, Laura, “Comentarios en torno a la Ley sobre la Celebración de Tratados”, *Alegatos*, núm. 21, mayo-agosto de 1992.

VI. CONCLUSIÓN

Los acuerdos interinstitucionales en tanto instrumentos jurídicos son *útiles* desde el punto de vista administrativo, *convenientes* desde el punto de vista internacional e *indispensables* desde el punto de vista ambiental. Útiles en lo administrativo porque permiten cierta operatividad en nuestro derecho interno para el mejor ejercicio de las funciones que han sido asignadas a las dependencias del Ejecutivo Federal; convenientes en lo internacional porque son favorables para la ágil consecución de acuerdos con otras instituciones internacionales sin que medien los procedimientos de los tratados internacionales, e indispensables en lo ambiental porque la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales requiere de instrumentos capaces que le permitan reflejar e incluir temas del más alto nivel de su agenda política, en un marco de cooperación internacional con sus homólogas o con otras instituciones interesadas para la realización conjunta de proyectos ambientales; sin embargo, es necesario darles mayor cuerpo jurídico. Es decir, es indispensable que se aclaren diversos aspectos sobre su naturaleza jurídica y su constitucionalidad, así como señalar expresamente por ley —como sí se hace para el caso de los tratados— que deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que no quede duda sobre su entrada en vigor nacional y para que los ciudadanos mexicanos conozcan sobre su contenido y alcances.

