

## EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y LAS RELACIONES EXTERIORES \*

Antonio MARTINEZ BAEZ \*\*

La Carta Magna expedida hace más de 70 años, como lo afirmó hace nueve lustros don Luis Cabrera en el *Evangelio de la Revolución*, tal como salió de manos de los legisladores de Querétaro, no es una obra perfecta "...con los mismos defectos e imprevisiones de todas las Constituciones del mundo"; "era natural que en ella se reflejaran las imperfecciones de nuestra propia raza y las deficiencias de nuestra mezquina experiencia en la democracia"; y más adelante asienta: "Y aún es ella misma; a la que reconocemos como la hija legítima de la Revolución, a pesar de la reforma y reajustes que ha sufrido. Porque las reformas que se le han hecho en lo que lleva de vida no han alterado su fisonomía, ni su espíritu". "A pesar de las múltiples reformas que ha sufrido la Constitución de 1917, su espíritu subsiste, aunque la letra a veces haya cambiado." Y "si nuestra Constitución no está a la medida de nuestras realidades, sigue siendo nuestra meta, nuestro norte, y el Código de nuestras ideas democráticas".

Cabrera afirmó el 5 de febrero de 1946, al concluir su discurso conmemorativo de la Carta Magna en el monumento a la Revolución: "los mexicanos debemos tener, más que nunca, fe en nuestra Constitución, que no es copia de doctrinas extrañas, sino producto de nuestra larga experiencia en el sufrimiento".

---

\* El presente trabajo es una versión actualizada del publicado bajo el mismo título en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, "Doctrina Constitucional", Tomo I, 3a. Ed., México, LII Legislatura, pp. 721-738.

\*\* Profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Diputado a la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esta Carta Constitucional sustituyó y en gran parte reiteró, repitiendo sus aciertos y aun sus errores o imperfecciones de fondo y de estilo, los preceptos orgánicos y programáticos contenidos en la Constitución Federal sancionada en esta ciudad precisamente sesenta años antes, el 5 de febrero de 1857, como una consecuencia histórico-política del triunfo del movimiento iniciado en Ayutla en contra de la dictadura del general Antonio López de Santa Anna.

Si bien la Constitución Federal de 1857 tuvo una vigencia real precaria y enfermiza durante otros sesenta años, sus méritos la han hecho sobrevivir al través de la Carta Magna de Querétaro, expedida como consecuencia de otro importante movimiento revolucionario, que reconoció la necesidad de hacerle importantes reformas y adiciones en materias no sólo jurídico-políticas, sino socioeconómicas; por lo que al expedirse la nueva Constitución, en su título mismo se calificó de ser otra Ley Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, pero agregando ser, a la vez, reformadora de la promulgada sesenta años antes.

Si se compara la Constitución del año 57 del pasado siglo y la del año 17 de la presente centuria, en cuanto a su vigencia real, el resultado es un notable contraste favorable a la Carta de Querétaro, pero a la supervivencia total de ésta han contribuido circunstancias históricas contrarias a la permanencia indefinida en el poder de hombres providenciales y de caudillos militares, así como la gran facilidad, no exenta de serios inconvenientes, para modificar los preceptos constitucionales que han convertido la rigidez formal de la Ley de Leyes en una auténtica flexibilidad.

Pero también debemos recordar que la verdadera Constitución Mexicana, esto es, la estructura jurídico-política de nuestro país, tal como es definida o establecida por una ley superior en su finalidad y en rango formal, no es sólo la Carta del 5 de febrero de 1857, sino que a ésta precedió la Constitución del año de 1824, formada tanto por el Acta Constitutiva del 31 de enero como por la Constitución Federal del 4 de octubre, complejo legislativo que los constituyentes reunidos 33 años después procuraron conservar celosamente, haciéndole las modificaciones que exigía la experiencia histórica para remover las enfermedades políticas de la pasada dictadura y adecuar la Ley Suprema a las nuevas necesidades nacionales.

Cualquier estudio sobre un tema importante del derecho constitucional mexicano sería incompleto y, en gran medida, erróneo si solamente consi-

derase los preceptos vigentes conforme a la última edición de la Carta Magna, o mejor dicho, consultando su publicación de hojas sustituibles.

La Constitución es indudablemente una norma jurídica, pero como lo afirmaba el profesor Achile Mestre, a propósito de la definición del derecho constitucional, tiene características propias y singulares: su esencia histórica y su contenido doctrinario, por lo que debe analizarse cualquier problema constitucional positivo con una perspectiva comparatista, tanto en la evolución de los preceptos legales como en la teoría política o filosófica subyacente.

Es con este método de estudio como debe examinarse la participación del Poder Legislativo en el manejo de las relaciones exteriores de nuestro país, con arreglo a la Constitución Política Federal.

No es oportuno que trate ahora de la soberanía del Estado, ni siquiera que entre a detallar aquella que se manifiesta en el orden interno de una comunidad, y la otra, de mayor relieve, que es natural e indispensable su existencia en las relaciones que toda entidad política independiente ha de mantener con las demás que concurren a la integración de la comunidad internacional.

La Constitución de un Estado de Derecho, es la norma jurídica fundamental, la auténtica expresión de la soberanía interna, que define positivamente, en preceptos y en fórmulas programáticas, la esfera de la competencia del gobierno y distribuye ésta entre distintos y separados órganos y, por otra parte y con diverso signo, declara y garantiza a los gobernados un conjunto de libertades y derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos por las autoridades.

En esta norma superior se basa todo el ordenamiento jurídico del Estado; pero su función no abarca el sentar los principios o señalar las reglas conforme a las cuales se rija el Estado en su vida de relación con las demás naciones soberanas; principios y reglas que por referirse a la convivencia de las diversas entidades políticas independientes e iguales constituyen un ordenamiento jurídico general y con rasgo superior al particular de cada uno de los Estados.

Pero es también natural que la Constitución Política de los Estados contenga algunas disposiciones referentes a los negocios exteriores, ello en cuanto a señalar los órganos capacitados para participar en los actos de la vida ex-

terna del Estado y fijar la respectiva competencia de las autoridades en el ámbito internacional.

El eminente constitucionalista norteamericano profesor Edward S. Corwin, en un pequeño estudio publicado en el año de 1947 sobre la competencia del Gobierno de la Unión en el área de las relaciones internacionales, cita la opinión del juez Sutherland en un caso resuelto por la Corte Suprema el año de 1936 (U.S. vs. Curtiss-Wright), que es muy elocuente de lo antes por mí afirmado; fragmento que es como sigue: "Resulta que la concesión al gobierno federal de los poderes de la soberanía exterior no depende de la autorización afirmativa de la Constitución. Los poderes para declarar la guerra, concluir la paz, celebrar tratados, mantener relaciones diplomáticas con otras soberanías, aunque nunca estuvieran mencionados en la Constitución, tendrían que estar depositados en el gobierno federal, como una necesaria concomitancia de la nacionalidad" (*Total War and The Constitution*, N.Y., p. 134).

El mismo Corwin, en otro trabajo que publicó sobre el mismo tema, sostiene: "En suma, el poder del gobierno nacional en el campo de las relaciones internacionales no es un complejo de facultades particulares enumeradas, sino un *poder inherente*, que se ha atribuido al gobierno nacional sobre el único fundamento de que corresponde al pueblo norteamericano como entidad política soberana en derecho internacional. Se concluye así, que el silencio de parte de la Constitución en cuanto al poder del gobierno nacional para adoptar cualquiera medida particular en relación a otras naciones no es una denegación de tal poder, como lo sería si se aplicara la doctrina de las facultades enumeradas, sino que, por lo contrario, es una afirmación de tal poder" (*The Constitution and World Organization*, Princeton, p. 19).

La opinión judicial y la tesis doctrinaria que acabo de citar, sólo me sirven para contrastar la opuesta consecuencia que tiene, tratándose de los efectos en materia de la atribución de facultades, el silencio de la Ley Fundamental del Estado, según se produzca ese silencio en el campo del derecho interno o en el de las relaciones exteriores.

Aun cuando esta importante doctrina tiene aplicaciones directas en el gran debate constitucional que se plantea en los Estados que adoptan la forma compuesta de Federación, como es el caso de México, cuya Ley Fundamental excluye de manera absoluta a los Estados miembros de todos los asuntos exteriores, con la prohibición terminante de entrar en contacto con los demás países; no es tampoco oportuno ocuparnos ahora del apasionante tema de los límites constitucionales del gobierno federal en la celebración de los

tratados con las potencias extranjeras, que puedan derivarse de la competencia reservada a los Estados miembros, ya que en los términos de la adición al artículo 133 Constitucional hecha en el mes de enero de 1934, los tratados internacionales, para formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión, deben estar de acuerdo con la Constitución Política Federal.

Las relaciones exteriores, o sea las que se desenvuelven entre entidades igualmente soberanas, en cuanto tales relaciones se manifiestan o se concretizan en actos jurídicos de la más variada naturaleza, han de participar en aquéllas los órganos titulares mismos de la soberanía, o bien aquellos órganos en que esté depositado su ejercicio o se encuentren capacitados para representar al Estado en su unidad total frente al exterior.

De esta manera, al monarca absoluto, en ejercicio de su soberanía personal, correspondía exclusivamente el manejo de los asuntos exteriores, sin limitación ni condición alguna y sin compartir su plena competencia en tan trascendentales materias.

Como afirma en una obra editada en 1966 por la Unión Parlamentaria Internacional, “durante mucho tiempo la política exterior ha escapado de las prerrogativas del Parlamento bajo pretexto de que la diplomacia era ‘asunto de los príncipes y no de los pueblos’”. Más adelante dicho trabajo de un organismo interesado en aumentar la tarea parlamentaria, expresa que en la historia contemporánea se puede comprobar que las conquistas democráticas no han progresado en la vía de rectificar el peligro de una concepción anticuada, y ello es debido a que “los primeros teóricos del derecho constitucional, conformándose con las ideas recibidas, no juzgaron útil prever la participación del pueblo en el manejo de los negocios internacionales” (París, 1966, p. 356).

Al examinar los textos constitucionales de nuestro país que tratan dicho manejo, resulta sorprendente la posición asumida por los autores de la Constitución de Apatzingán, promulgada en 24 de octubre de 1814 bajo el título de *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, cuyos principios y doctrina en materia de las relaciones internacionales fueron resumidos, con gran elegancia, bajo el rubro *El numen internacionalista de Morelos*, por el Lic. César Sepúlveda, entonces Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, en el homenaje rendido en aquel pueblo de Michoacán al celebrarse el sesquicentenario de esa nuestra primera Constitución Política.

Este decreto constitucional disponía en su artículo 44, que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo lo era el Supremo Congreso Mexicano,

el que, conforme al artículo 51, tendría el tratamiento de majestad, y sus miembros el de excelencia. Conforme a los artículos 140 y 185, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia “tendrían el tratamiento de alteza, y sus miembros el mismo de los diputados”.

La superioridad jerárquica del Congreso por su misma calidad de depositario exclusivo del ejercicio de la soberanía popular como representación nacional, según se declara en el artículo 5o., se manifiesta, en forma evidente y como consecuencia lógica, en las atribuciones del Poder Legislativo.

Así, vemos que corresponde al Supremo Congreso, según el artículo 104: “Nombrar los ministros públicos que con el carácter de embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones”, y conforme al artículo 108: “Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz, las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados”.

Conforme al artículo 110, al Supremo Congreso también corresponde “conceder o negar licencia para que se admitan tropas extranjeras en nuestro suelo”, y de acuerdo al 124, “expedir Cartas de Naturaleza en los términos y con la calidad que prevenga la ley”.

En el capítulo XII, bajo el rubro “De la autoridad del Supremo Gobierno”, se relaciona lo que toca privativamente al ejecutivo, y según el artículo 159, a éste corresponde: “Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y de paz con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108: correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104, los cuales han de entenderse directamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso”.

Sin necesidad de un cotejo de esta repartición de la competencia señalada en la Constitución de 1814 para la conducción de los negocios exteriores, con el sistema vigente desde 1857, que será objeto de nuestro análisis posterior, es indudable que en el Decreto Constitucional de Apatzingán se aplicó en forma congruente el principio de la residencia del ejercicio de la soberanía nacional en manos del Supremo Congreso Mexicano, aun cuando se admitió

que el temperamento impuesto por la necesidad de tomar en cuenta ciertas realidades, de que las negociaciones diplomáticas se condujeran por el gobierno o con participación de los ministros designados por el propio legislativo soberano.

La historia pronto emitió un juicio adverso al sistema, a la vez utópico y anacrónico, del sistema de gobierno congresional establecido en el Decreto Constitucional de Apatzingán, bajo el cargo de haber sido la causa directa de la extinción del movimiento libertador acaudillado por el gran Morelos; pero sí debemos recordar el fervoroso ideal democrático de los itinerantes constituyentes de los años 1813-1814.

Reunido diez años después el Congreso Constituyente que substituyó al que disolviera el absolutista don Agustín de Iturbide, y renovados los poderes de los representantes de la soberanía bajo el doble signo de la forma republicana de gobierno y de la forma de Estado como Federación, fueron expedidas el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre siguiente, cuyo examen aquí debe hacerse conjuntamente, ya que sus disposiciones son muy semejantes o casi idénticas, y los antecedentes de ambos documentos parlamentarios no nos proporcionan mayores luces, pues los debates *in extenso* del Congreso sólo se refieren a la Constitución, y al votarse aquellos preceptos de ésta que tocan nuestro tema, lo fueron sin discusión alguna por estar aprobados anteriormente en el Acta.

La simple lectura de los textos constitucionales de 1824 sobre las facultades del Congreso General y las atribuciones del Presidente de la República, nos revela la adopción de un sistema muy distinto del imaginado en 1814, que fue siguiendo el modelo norteamericano, tanto por el gran prestigio de las instituciones políticas del país vecino como por la creencia de que la prosperidad de aquella joven República en gran parte se debía a su Ley Fundamental.

Dicho sistema resultó así ser muy semejante al que fue reiterado en la Constitución Mexicana de 1857, el cual permanece hasta hoy, dada la estrecha vinculación histórica que liga nuestras tres leyes básicas federales, según se expuso al principio de este trabajo.

Conforme a la Constitución de 1824, el Poder Legislativo, compuesto por una Cámara de Diputados y por un Senado, tenía señalados ciertos objetivos fundamentales en su actuación y así se estableció como fin prioritario de las

leyes y decretos del Congreso General, “sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores” (artículo 49, inc. 1o.).

Ya en la relación con las facultades del Congreso General, consignadas en el artículo 50, aparece en la fracción 11: “Arreglar el comercio con las naciones extranjeras”; en la 12: “Dar instrucciones para celebrar concordatos en la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el patronato en toda la Federación”.

Como se ve de esta última fracción, el Congreso tenía una intervención previa en la celebración de los concordatos, pero ella no se hizo extensiva a los tratados, ni se autorizó al Legislativo para fijar las bases a que debiera sujetarse el Poder Ejecutivo en la concertación de los mismos.

Conforme a la fracción 13, corresponde al Poder Legislativo: “Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquiera otro que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras”.

Al discutirse la misma o semejante facultad legislativa contenida en el texto del Acta Constitutiva, aparece que en la sesión del día 1o. de enero de 1824, no se admitió la adición propuesta por el diputado yucateco Manuel Crencio Rejón para que se pusiera después de la palabra “aprobar” las de “reprobar o modificar”.

De esta manera, podemos afirmar que entonces quedó resuelto por nuestro constituyente que el órgano legislativo al que se atribuye la función de aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo, puede no aprobarlos, pero no puede modificarlos. Sin embargo, mi maestro don Miguel Lanz Duret sostiene en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, al plantear la cuestión de “si tiene el Senado el derecho de rechazar totalmente cualquier tratado, o si puede modificarlo parcialmente”, responde en seguida: “No hay duda, dada la amplitud de la competencia constitucional que le ha otorgado nuestro Código Político, de que el Senado puede libremente tomar cualquier resolución en estos asuntos, pero sin que esté facultado para exigir que se le dé participación ni al iniciarse las negociaciones, ni durante la discusión y el proceso diplomático de la convención celebrada, pues estos actos sólo corresponden al presidente” (*op. cit.*, 1a. ed. 1931, p. 214).



De conformidad con la citada fracción 13, se atribuyó la aprobación de los tratados al Congreso en sus dos cuerpos, y de esta manera no se siguió en este punto al modelo norteamericano, de conceder tal facultad al Senado. Como uno de los antecedentes de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1853, según lo reconocen los tratadistas de dicho país sudamericano, lo fue la Constitución Mexicana del año 1824, seguramente adoptaron esta misma solución tomándola de nosotros, atribuyendo así esa facultad al Congreso bicameral y no al Senado, como el modelo común de Norteamérica.

El ilustre Dr. José Ma. Luis Mora, autor del *Catecismo Político de la Federación*, publicado sin su nombre en 1831, formula la pregunta de: ¿Por qué el Poder Legislativo debe aprobar los tratados que se celebren con las potencias extranjeras?, y da esta contestación: “Porque siendo ellos, una vez celebrados, ley que obliga a los súbditos de la nación, no pueden tener fuerza obligatoria, si no están sancionados por el poder a quien corresponde legislar”.

Este razonamiento, que me parece muy discutible, en cuanto que hace coincidir el carácter formal relativo a una fase del acto jurídico y la naturaleza sustantiva o esencial del mismo acto, es semejante al de algunos autores argentinos que concluyen en atribuir la naturaleza legislativa a los tratados por la necesaria intervención conjunta de las dos Cámaras legisladoras para la aprobación de los pactos internacionales; aunque a tal argumentación agregan la que consiste en la fórmula constitucional tomada, al igual que en México, del modelo norteamericano y que declara que los tratados forman parte de la ley suprema de la nación, o “de toda la Unión”, como se dice en el artículo 133 de nuestra Constitución vigente.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 incluyó en su artículo 50 otras facultades referentes a las relaciones exteriores o al derecho de gentes, tales como “decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente” (fracción 16); “dar reglas para conceder patentes de corso y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra” (fracción 17); “conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación” (fracción 20); “permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos” (fracción 21); “permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República” (fracción 22), y “establecer una regla general sobre naturalización” (fracción 26).

En virtud de que las dos Cámaras integrantes del Congreso General participan en las mismas tareas, no existen en nuestra primera Constitución Federal disposiciones sobre facultades exclusivas de dichos cuerpos legislativos, como sí las hay en la Constitución de 1917 y existieron en la del '57 a partir de las reformas de 6 de noviembre de 1874 en que se restableció el Senado de la República.

Pero como se advierte en el *Catecismo Político* de 1831, entre las restricciones al presidente aparece la establecida en el artículo 110, fracción 6a., que requiere la aprobación de parte del Senado, de los nombramientos de ciertos funcionarios de hacienda, de jefes militares, así como de los enviados diplomáticos y cónsules; requisito formal que fue tomado de la Constitución Federal Norteamericana.

La Carta Magna sancionada el 5 de febrero de 1857 organizó el Poder Legislativo Federal en una sola Cámara, la de Diputados o representantes elegidos sobre la base de la población, para hacer un cuerpo vigoroso frente al Ejecutivo, siempre proclive al ensanchamiento de sus facultades. Entre las materias del Congreso de la Unión enumeradas en el artículo 72 encontramos que en su fracción XII aparece ya en forma directa y no por vía de una referencia hecha en las facultades del Ejecutivo, la relativa a ratificar los nombramientos que haga ésta de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules...; en la fracción XIII, la facultad de "aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo", así como las otras que estaban ya señaladas en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.

La lectura de la *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, escrita por el Diputado e inigualable periodista don Francisco Zarco, quien fuera también ministro de Relaciones Exteriores, nos proporciona con gran fidelidad los debates parlamentarios de la obra legislativa concluida el 5 de febrero de 1857, que hemos de utilizar como fuente auténtica para el conocimiento de la Constitución Política Federal jurada en esa fecha.

En la sesión del día 8 de octubre de 1856, al discutirse la fracción 8a. del artículo del proyecto de Constitución referente a las facultades del Congreso General, que atribuía a éste la de "aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo", hizo notar que se dejaba "un vacío que se presta a un pernicioso abuso. 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 imponiéndoles onerosos compromisos. Y estos pactos se han escapado de la revisión del Congreso de una manera abusiva, y sólo porque la Constitución no empleaba la palabra *Convenciones*". Recordando algunos casos perjudiciales, Zarco propuso para evitar ese abuso, que se incluyera tal palabra, y la Comisión de Constitución aceptó esa enmienda adicional.

En seguida, el diputado Ruiz propuso como garantía adicional que el Congreso tuviera la facultad no sólo de revisar y aprobar los tratados, sino de dar bases para los tratados, convenios y convenciones para que el Ejecutivo no pudiese salir de esas bases generales y no obligara a los Congresos a pasar por cuanto hiciere para evitar dificultades diplomáticas. A esta adición se opuso Zarco, calificándola de verdaderamente imposible en la práctica, pues además de nulificar la acción del Ejecutivo presentaba grandes inconvenientes. El diputado Guillermo Prieto consideró que era suficiente la adición aceptada de Zarco para tranquilizar a los más celosos defensores de los intereses nacionales.

La fracción 22 del mismo artículo del proyecto decía: "Para dar instrucciones para celebrar tratados", y discutida en la sesión del día 13 del mismo mes de octubre, el diputado Ortega expresó que ella desvirtuaba "el sistema diplomático que depende casi siempre del secreto, que será imposible de guardar por más de ochenta personas".

El presidente de la Comisión redactora del proyecto, el ilustre Ponciano Arriaga, admitiendo que el sigilo y la reserva, el secreto, contribuyen al buen éxito de las negociaciones diplomáticas, reconoció ser pernicioso el misterio cuando se trata de los intereses de los pueblos y acaso perjudican a las Repúblicas débiles, y sostuvo que "la publicidad es ya una de las conquistas alcanzadas en el derecho internacional", y que "la razón, la justicia, la verdad, la buena fe, deben dirigir las relaciones de pueblo a pueblo que no se funden en la razón de los reyes" (Zarco, *op. cit.*, t. II, p. 436).

Arriaga continuó su elocuente intervención recordando que "el venerable Henry Clay hizo severos cargos a su gobierno, porque celebró la paz con México, sin recibir instrucciones del Congreso".

Y después afirmó el orador: "En México, el ominoso Tratado de Guadalupe se celebró con un agente que ya no tenía poderes, y todas sus onerosas

condiciones se impusieron al Congreso, que quedó colocado entre la espada y la pared, sin ninguna libertad para desechar lo que se revisaba”.

Concluyó don Ponciano manifestando que creía que al menos las bases de los tratados fuesen meditadas por el Congreso, y que creía que si por fortuna la República no había celebrado un concordato, esto se debía a que la Constitución del 24 disponía que las bases fueran dadas por el Congreso.

Zarco manifestó que si anhelaba el cese de los misterios de las negociaciones en que los gobiernos sacrifican los intereses de los pueblos, y que aunque también deseaba que la diplomacia existiera al aire libre y que la opinión pública fuese el primer diplomático del mundo, estábamos muy lejos de alcanzar la conquista que Arriaga daba por realizada en el derecho internacional.

El eminente diputado y cronista impar, señaló después otras dificultades invencibles, tales como la invariabilidad de las instrucciones, la necesaria interrupción de las negociaciones para ocurrir al Congreso en cada dificultad ocurrida en éstas, con más las tareas parlamentarias limitadas a tres meses, y, en suma, la imposibilidad de toda negociación que no se entablara a las puertas del Congreso.

En cuanto a la alusión hecha por el Sr. Arriaga al Tratado de Guadalupe y al silencio que dicho diputado guardó en cuanto al autor porque acababa de bajar a la tumba, Zarco protestó con gran vehemencia y manifestó que si hubo error al negociar la paz, “no fue traidor el que no tuvo otro arbitrio que aquel tratado para salvar nuestra nacionalidad, el que entregó íntegra a la Administración siguiente la indemnización de los 15 millones que borraron después la torpeza y la avaricia de los conservadores. Yo vi en Querétaro que el Sr. don Luis de la Rosa carecía muchas veces de lo más necesario. Y este ciudadano ha muerto pobre, porque sacrificó sus intereses al servicio público”.

Arriaga replicó no haber tenido la menor intención de atacar la buena memoria de don Luis de la Rosa, acusándolo de traición ni de venalidad, pues reconocía como el que más, su honradez y patriotismo. “Pero entonces (concluyó don Ponciano), el Congreso no pudo dejar de aprobar el tratado, no se dejó camino ni para examinarlo libremente, y en esto consiste mi argumento en favor de la fracción que se discute”.

En seguida de este ejemplar debate parlamentario, que no tiene ninguna palabra inútil en la *Crónica* de Zarco y que ilustra profundamente nuestro tema en uno de sus puntos esenciales, la fracción que en el proyecto concedía al Congreso la facultad de dar instrucciones para celebrar tratados, fue reprobada por 62 votos contra 20 (*op. cit.*, t. II, p. 438).

En la sesión del 20 de octubre de 1856, el Constituyente consideró la fracción 10 del artículo sobre las facultades y obligaciones del presidente, que en el proyecto decía: “Dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a las instrucciones que reciba del Congreso Federal, celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del mismo Congreso”.

En virtud del resultado del debate en que nos detuvimos, la Comisión de Constitución presentó la enmienda a dicha fracción décima, suprimiendo lo ya desechado por el Constituyente y con tal enmienda fue aprobada esa fracción por 78 votos contra uno.

Después de haber examinado algunas de las disposiciones de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, referentes a la participación del Poder Legislativo en las relaciones exteriores de México, a la luz de varios fragmentos de los debates parlamentarios del Soberano Congreso Extraordinario, habremos de ocuparnos de las reformas constitucionales iniciadas por el presidente don Benito Juárez en el año de 1867, a raíz del triunfo de la República sobre el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, reformas que pretendieron restringir el predominio político del Congreso de la Unión y la debilidad consiguiente del Poder Ejecutivo Federal, entre otras medidas, con la división del Legislativo en dos cuerpos o asambleas.

Dichas reformas constitucionales, como bien se sabe, se iniciaron mediante una consulta hecha a los electores que habrían de designar al nuevo Congreso constitucional, para que en forma semiplebiscitaria se pronunciaran sobre un sistema que equilibrara las fuerzas de los poderes políticos. La Convocatoria a elecciones y la Circular de 14 de agosto de 1867, firmadas por el ministro don Sebastián Lerdo de Tejada provocaron una verdadera tormenta en la opinión pública, tormenta que ni siquiera cesó al presentarse el 14 de diciembre del mismo año, ante el Cuarto Congreso, recientemente elegido, la iniciativa del mismo ministro Lerdo para que se llevaran al cabo las reformas o enmiendas a la Constitución con arreglo al sistema señalado por ésta para ser modificada, ya que se limitó esa iniciativa a plantearle al Congreso el cambio en idénticos términos generales o abstractos de la consulta al

electorado, y no presentándole un proyecto de los nuevos textos constitucionales.

Los Congresos quinto, sexto y séptimo se ocuparon de esas reformas constitucionales y conocieron, respectivamente, de tres dictámenes, fechados en 24 de diciembre de 1869, 25 de octubre de 1871 y 7 de octubre de 1873, habiéndose votado finalmente tales adiciones y enmiendas al 8 de abril de 1874, y hecha la declaratoria sobre la terminación de las reformas por Decreto de 6 de noviembre siguiente.

El presidente Lerdo de Tejada, al abrirse el primer periodo de sesiones del Octavo Congreso con fecha 16 de septiembre de 1875, declaró: “La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya porque se combina la representación igual de los Estados con la proporcional a la población, ya porque el mayor acopio de luces y la doble discusión de las leyes harán del Congreso Federal un centro fecundo de bienes para la República”.

La accidentada gestación de estas reformas constitucionales durante ocho años explica algunos defectos o ciertas anomalías que presentaron, las que no fueron remediadas sino hasta la nueva Constitución Federal aprobada el 31 de enero de 1917, aunque debe observarse que en la fracción X del artículo 89 subsistió un error que no fue subsanado sino hasta el año de 1988, en que fuera publicado un decreto de reforma en el *Diario Oficial*.

No obstante que al restablecerse el Senado de la República por virtud de dichas reformas, se atribuyó a la Cámara Federal una serie de facultades como exclusivas, entre ellas las que en materia de las relaciones exteriores correspondían al Congreso unicameral, no se hicieron las correspondientes supresiones de esas facultades en el artículo 72 que enumera la competencia del Congreso; por lo que resultó que, simultáneamente, unas mismas atribuciones correspondían, tanto a las dos Cámaras en forma conjunta, como al Senado de modo exclusivo.

Defecto tan grave de técnica legislativa cometido en nuestra Ley Fundamental, no tuvo mayores consecuencias, por el burdo remedio de aceptarse que en un mismo texto vigente pudieran convivir las normas derogadas y sus correspondientes derogatorias, o por el igualmente absurdo de considerar que preceptos referentes al conjunto legislativo quedasen sujetos a excepciones establecidas en favor de sólo una asamblea.

En el mismo defecto de técnica se incurrió al mantenerse en el artículo 85, relativo a las facultades y obligaciones del presidente, la referencia al Congreso, cuando se atribuyó, en forma exclusiva, a la Cámara de Senadores cierta participación en los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules y jefes militares y empleados superiores de Hacienda, y también en mantenerse en el artículo 126, que incluye entre la Ley Suprema de toda la Unión a los tratados internacionales, la referencia a la ratificación de éstos por el Congreso Federal, atribuida exclusivamente al Senado.

Creo de justicia el mencionar aquí, que los autores del primer Dictamen presentado ante el Quinto Congreso, licenciados Ezequiel Montes, Joaquín Alcalde y Rafael Dondé, en el texto de su iniciativa de reformas constitucionales incluyeron modificaciones a la fracción X del artículo 85 y al artículo 126, mencionándose la correspondiente intervención del Senado.

En cuanto al último de los preceptos constitucionales citados, cabe observar que tampoco se hizo la corrección en el precepto correspondiente, al expedirse la Constitución de 1917, o sea el artículo 133, pero tal error de inercia del texto constitucional fue enmendado en la reforma relativa publicada el 14 de enero de 1934.

En el dictamen leído en la sesión del día 7 de octubre de 1873, ante el Séptimo Congreso Constitucional, los autores de aquél, señores Montiel y Duarte, Dondé y Esperón, expresaron lo que transcribo en la parte que nos interesa: "Vienen en seguida los artículos relativos a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y los relativos a las que son propias y peculiares de la Cámara del Senado; facultades todas que en la Constitución vigente están conferidas y atribuidas a la Cámara de Diputados, que es la única que existe. El principio de que se ha partido para hacer esta división es, la de atribuir única y exclusivamente a la Cámara de Diputados el arreglo de ciertos negocios en que se afecta el interés del individuo, como individuo, que es lo que constituye el elemento popular; reservando para el Senado el arreglo de todos los otros en que inmediata o directamente es afectado el interés colectivo de los Estados, que es lo que realmente constituye el elemento federativo" (*Diario de los Debates del VIII Congreso*, t. I, p. 256).

"Pertenece a la segunda categoría aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, ratificar los nombramientos... etc., etc. Nada de esto tiene dificultad, pues figurando inmediata y directamente el interés colectivo de

la Federación, nada más natural que atribuir su arreglo a la Asamblea que viene a representar el interés federativo” (*ibid.*, p. 257).

No se registró un gran debate sobre la atribución de ciertas facultades exclusivas a la Cámara de Senadores, y en sesión del día 22 del mismo octubre se aprobaron sin mayor discusión las primeras de dichas facultades del Senado, aunque aparece del *Diario de Debates*, que el diputado Zárate preguntó el porqué se confiaba a esta Cámara dichas atribuciones, en lugar de conferirlas a ambos cuerpos legislativos.

A nombre de la Comisión, el señor Dondé repuso que “como él (Zárate) sabe perfectamente, el Senado representa la entidad federativa, y siendo los tratados y convenciones cosa que obliga a toda la nación, muy natural ha parecido a la Comisión que quien apruebe esos tratados, sea la Cámara de Senadores y no la de Diputados. La Comisión ha encontrado también que éstas son las prácticas de las naciones que se rigen de la misma manera que nosotros” (*cf.* Vicente Fuentes Díaz, *El Senado de la República*, 1974, p. 137).

Si bien el legislador que inició el proceso de las reformas constitucionales que restablecieron el bicammarismo, dejó constancia auténtica de la sencilla razón que tuvo para otorgar al Senado sus facultades exclusivas, existen opiniones doctrinales de autores muy próximos a aquellas reformas, que discrepan en cuanto a los motivos de la participación del Senado en la celebración de los tratados internacionales.

En su obra *Elementos de derecho constitucional mexicano*, el jalisciense don Mariane Coronado escribe en 1887: “Al Senado correspondieron las (facultades) que cuadran con su carácter de cuerpo que representa a las entidades federativas en el sistema que nos rige y a la Unión en sus relaciones con las demás potencias del globo. Por eso sus atribuciones privativas se refieren a la armonía y seguridad que deben reinar entre las partes de la Federación y a sus convenios y compromisos con las otras naciones”.

“Esta facultad, en el sistema bicamerista, se reserva al Senado, en razón de que éste representa al país como nación y Estado ante las potencias extranjeras. Los tratados y convenciones (que no son más que una forma de trabajo) afectan a los intereses políticos de la nación, a su respetabilidad, acaso su independencia” (*op. cit.*, pp. 246 y 247).



Muy distinta es la opinión doctrinal del michoacano don Eduardo Ruiz, quien argumenta así: “El artículo 126 (que corresponde al artículo 133 de la Constitución de 1917) da a los tratados el carácter de Ley Suprema de la Unión: así es que para que sean obligatorios, necesitan emanar de un cuerpo legislativo. Hoy, como acabamos de ver, corresponde esa atribución a la Cámara federal. No se tiene en consideración que este cuerpo representa a los Estados, porque el tratado se celebra por la nación como una sola persona política. El Senado se considera en este caso como un cuerpo legislativo, conservador de las tradiciones diplomáticas, como una cámara legislativa permanente, en más estrecha relación con el Ejecutivo, en cuanto a las facultades de éste de dirigir las relaciones diplomáticas. En efecto, en el Senado, la duración de los electos es por mayor tiempo que en la Cámara de Diputados, la renovación no es total en cada periodo, sino que se hace por mitad, y la edad misma que la Constitución exige a los Senadores es una prenda de prudencia y de saber que forman un criterio más experimentado para asunto tan grave como es el ajuste de convenios entre dos o más potencias”.

Después de señalar don Eduardo Ruiz la diferente composición de la Cámara popular, agrega: “hay además el motivo de que puede no ser conveniente que medie largo tiempo entre la celebración del tratado y la ratificación de esos documentos” (*op. cit.*, 2a. ed., 1902, pp. 274 y ss.).

La lectura de este último autor revela que estaba informado de la doctrina federal norteamericana, pues más adelante sostiene la tesis extranjera y recogida también por escritores argentinos, de que “si de las estipulaciones de un tratado resultare alguna ministración de dinero, debe la Cámara de Diputados tomarla en cuenta en el Presupuesto de Egresos y ambas Cámaras votar la contribución que ha de cubrirla”.

Mi recordado amigo Boris Mirkine-Guetzévitch en su obra escrita en francés en el año de 1933 sobre derecho constitucional internacional, afirmaba, a propósito del sistema de los Estados Unidos, que si la práctica exime, por una parte, de la necesidad de obtener el consentimiento del Senado en ciertos casos, la misma práctica aporta también una muy importante restricción a la competencia diplomática del presidente: todos los tratados que derogan una ley o imponen una carga financiera complementaria deben recibir una aprobación legislativa completa, esto es, su ratificación está subordinada no solamente al consentimiento del Senado, sino también de la Cámara de Representantes; por lo que ésta ha comprendido rápida-

mente que a pesar de que la regla formal de la Constitución exige sólo el consentimiento del Senado, cuando se trata de una ley o de las finanzas, la lógica constitucional exige también el consentimiento de la Cámara de Representantes. De esta manera, si la compra de Alaska fue aprobada por el Senado, para pagar su precio hubo de solicitarse el dinero a la Cámara, la que resistió conceder la autorización financiera correspondiente.

Veamos ahora el último capítulo de la historia de la participación del Poder Legislativo en la materia de las relaciones internacionales de México.

El primer jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, presentó su proyecto de reformas a la Constitución Federal de 1857, en la sesión del día 10. de diciembre de 1916, pero dicho proyecto fue leído el día 6, y en cuanto a los preceptos referentes a las atribuciones del Poder Legislativo y las funciones exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, fueron objeto del dictamen fechado el 11 de enero siguiente, aprobatorio, sin modificación alguna, de la iniciativa del primer jefe.

En el proyecto de Carranza fue corregido ya el error cometido en las reformas constitucionales de 1874, de dejar incluidas dentro de las facultades que correspondían al Congreso, dividido ya en dos Cámaras, facultades que se atribuían en forma exclusiva al Senado de la República; pero como ya lo observamos, no se enmendó en aquel proyecto el mismo error de inercia legislativa que afectaba a otros preceptos de la Constitución reformada cuarenta y dos años antes, los que seguían mencionando al Congreso de la Unión y no al Senado como el colaborador de ciertas tareas encomendadas al Presidente de la República, ello precisamente en el campo de los tratados.

Sin discusión alguna, la Asamblea de Querétaro, en sesión de la noche del 15 de enero de 1917 y por unanimidad de 151 votos, aprobó los preceptos referentes a las funciones del Congreso de la Unión y a las particulares de las dos Cámaras; por lo que ningún dato adicional nos ofrece el *Diario de los Debates* del último Congreso Constituyente mexicano, asamblea que, salvo la única enmienda de los errores en que incurrió la reforma del año de 1874, mantuvo el sistema constitucional promulgado por el presidente Lerdo de Tejada.

En el largo periodo de *catorce* lustros que ha corrido desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de enero de 1917, nuestra Carta Magna ha cambiado la redacción de muchos artículos, por virtud de tantas reformas fragmentarias, que aun es difícil elegir el criterio para computar el número de sus enmiendas, pero sin que las más de trescientas cincuenta modificaciones de su texto lo hayan afectado en su estructura fundamental; por lo que podemos afirmar que ella ha sido y lo es al mismo tiempo, “inmutable y cambiante”.

En cuanto a la materia que nos concierne, cabe precisar que en la primera edición del presente trabajo, aparecida en la obra *Derechos del pueblo mexicano. México, a través de sus constituciones* (México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985), señalé que, en un franco e inocuo error de inercia, el texto de la fracción X del artículo 89 mencionaba que los tratados con las potencias extranjeras habían de someterse a la ratificación del Congreso, en vez del Senado, como correcta y originalmente se dispuso en la fracción I del artículo 76. Sin embargo, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 11 de mayo de 1988, dicho error no sólo fue corregido sino que se incorporaron siete principios que deberán observarse por el Presidente de la República en la conducción de la política exterior.

Así pues, la reforma puntualizó que corresponde al Senado aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo Federal y que la responsabilidad de dirigir la política exterior recae en este último, subsanando el referido antiguo error de inercia. Por lo que hace a los principios que deberán normar la actuación del Poder Ejecutivo en las relaciones internacionales —a saber, “la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”—, cabe señalar que dichos lineamientos son una síntesis de la experiencia histórica del pueblo mexicano en su trato con otras naciones y que, a la vez, constituyen una fiel expresión de las tesis reiterada y firmemente expuestas y sostenidas por México en distintos foros internacionales.

Por otra parte, desde hace cinco lustros se hizo una supresión parcial de texto de la fracción XIII del artículo 73, que trata de las facultades del Congreso Federal, fracción que se iniciaba así: “Para reglamentar el modo

como deban expedirse las patentes de corso”, palabras que fueron eliminadas en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de 21 de octubre de 1966. En concordancia con esta reforma fue entonces suprimida la fracción IX del artículo 89, que atribuía al Presidente de la República la facultad de “conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso”.

Estas supresiones relativas al corso marítimo obedecieron a lo obsoleto de éste por los cambios registrados en el derecho de gentes, más que por razones propias del derecho político interno.

Si hubiera sido diputado el ilustre Fray Servando Teresa de Mier a la XLVI Legislatura de nuestro Congreso Federal, habría recordado con orgullo, como lo hizo en el Constituyente de 1824, las proezas de los corsarios insurgentes de Nueva Orleáns y Galveston, los daños hechos al comercio con la península y a las comunicaciones del gobierno virreinal, las utilidades obtenidas en la captura de las embarcaciones españolas, así como el respeto que se tenía en los puertos del Seno Mexicano al pabellón ajedrezado del Congreso Mexicano de Puruarán.

Al reformarse, en 1934, el artículo 133 Constitucional, precepto que contiene la Cláusula de la Supremacía Federal, según se le denomina por la doctrina extranjera, adicionándose nuestro texto con la mención o requisito de que los tratados estén de acuerdo con la Constitución, se hizo la correcta referencia a su aprobación por el Senado, subsanándose así el defecto que hubimos de señalar en forma reiterativa. En esa misma reforma se hizo una modificación de mero estilo al cambiarse las palabras *hechos y que se hicieren* por las más apropiadas referentes a los tratados internacionales, *celebrados y que se celebren*.

El estudio de la adición del requisito o condición de fondo de que para formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión, todos los tratados internacionales han de estar de acuerdo con la Constitución Política Federal, es materia de tanta extensión como profundidad, que su examen limitado a los campos del derecho constitucional y del derecho internacional público quedaría incompleto por trascender a una esfera doctrinal de superior rango a ambos derechos.

Poco podría agregar a lo que expuse en mi pequeño trabajo leído en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* (t. VIII, abril-junio de

1946, pp. 167-181), bajo el título *La Constitución y los Tratados Internacionales*.

Sigo todavía atento y perplejo ante la inagotable discusión del problema sobre las limitaciones constitucionales que tiene el poder del gobierno nacional para la celebración de tratados, debate empeñado entre la tesis de que no existen más límites a este importante poder conjunto del Presidente y del Senado, que los derivados de disposiciones explícitas contenidas en la Constitución Federal, como las que marca nuestro artículo 15, y la tesis opuesta, que es en el sentido de que los tratados internacionales se encuentran también sujetos a las restricciones que fija esa ley de leyes para las normas emanadas del Congreso.

Creo que bástame por ahora citar una sola opinión doctrinal representativa de una tesis intermedia y que he elegido entre varias. Glendon A. Schubert, en su obra *Constitutional Politics*, publicada en 1960, sostiene lo que traduzco así: “Las leyes son hechas por el Congreso y están sujetas al veto del Presidente, que puede ser, y lo es en ocasiones, superado por mayorías cualificadas en ambas Cámaras. Los tratados, sin embargo, son hechos por el Presidente y están sometidos al poder de veto de una minoría de sólo la Cámara Alta. Por supuesto, muchos tratados no son autoejecutivos, sino que requieren de una legislación que los cumpla para proporcionar fondos y de una maquinaria administrativa que los aplique, lo que proporciona a la Cámara una voz, aunque indirecta, lo mismo que en otros aspectos de la conducción de las relaciones exteriores.

“En cuanto a que la Constitución no fija limitaciones substantivas por lo que toca a los objetivos de la celebración de los tratados, ello proporciona una fuente importante del poder implícito del Ejecutivo.”

“La cláusula de la supremacía de la Constitución dispone que las leyes que emanen de ella serán la ley suprema de la Unión, pero sólo requiere que los tratados sean celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos. Esto sugiere que el gobierno nacional puede establecer políticas, mediante acuerdos o tratados, que serían inconstitucionales si fuesen formulados en una ley del Congreso. Y esto fue lo sostenido en el caso *Missouri vs. Holland* (1920) (*op. cit.*, p. 349).”

Es también muy importante señalar la mala fortuna de la llamada “Enmienda Bricker”, presentada por el Senador de este nombre, en el año de

1953, ante el octogésimo-tercer Congreso y que fue derrotada el 26 de febrero de 1953 por un solo voto de diferencia; enmienda cuya Sección I disponía: "Una disposición de un tratado que esté en conflicto con la Constitución, no tendrá ninguna fuerza ni efecto alguno", y su Sección II era en estos términos: "Un tratado tendrá efectos como ley interna en los Estados Unidos sólo mediante legislación que sea válida en ausencia de tratado".

La repetida enmienda constitucional se dispó después de tan ligera votación que la derrotó; pero la tesis jurisprudencial del caso *Missouri*, tampoco es tan radical y extrema, pues el Justicia Frankfurter la aplicó en el caso *Dennis vs. U.S.* (1951), usando un potencial de signo contrario, y el Justicia Black, en el caso *Reid vs. Covert* (1957) sostuvo lo siguiente: "Nada en *Missouri vs. Holland* está en contra de lo que aquí se sostiene (que los tratados no pueden contravenir las garantías constitucionales). Allí la Corte cuidadosamente hizo notar que el tratado no era inconsistente con ninguna provisión específica de la Constitución".

Si examinamos la Constitución de la República Argentina de 25 de mayo de 1853, que en algunos de sus más importantes preceptos sigue más fielmente que la mexicana al modelo norteamericano, y si se la compara con la nuestra, hallaremos que allí la intervención del Poder Legislativo en la aprobación de los tratados celebrados por el presidente corresponde conjuntamente a las dos Cámaras, lo que refuerza la opinión de sus comentaristas, que sostiene el carácter substantivo de ley de dicha aprobación.

El precepto de la supremacía constitucional (artículo 31), que incluye a los tratados entre la ley suprema nacional, es idéntico en su forma y en su fondo, al artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos y a los artículos 126 y 133, respectivamente, de las Constituciones mexicanas de 1857 y de 1917, ésta en su texto anterior a enero de 1934.

Pero este precepto de la Constitución argentina se encuentra en el capítulo de la parte primera de las *Declaraciones, derechos y garantías*, y en el mismo capítulo se halla el artículo 27 que dice textualmente: "El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que *estén de conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución*."

El examen de esta fórmula declarativa y programática argentina, aunque se encuentra destacada de la Cláusula de Supremacía y no hace referencia

a los órganos que intervienen en la celebración y aprobación de los tratados, contiene la esencia de las palabras que se adicionaron en el texto del artículo 133 de nuestra ley fundamental.

Aun cuando el precepto de la Constitución argentina, contenido en su parte dogmática, declara, desde el año de 1853, la necesidad de que los tratados internacionales estén de conformidad con los principios de derecho público establecidos en aquella norma fundamental, la jurisprudencia y la doctrina de este país de La Plata no difieren substancialmente de las tesis debatidas en el vecino nuestro del norte, en cuya Constitución no existe tal fórmula programática; por lo que no tengo la esperanza de que en México hayamos logrado nada con la reforma de adición al texto del artículo 133 constitucional, ni en el campo de nuestro derecho político interno, ni menos aún en la esfera del derecho internacional.

Por vía de recapitulación y procurando concluir ya mi extenso trabajo, en el que he ido abandonando una serie de problemas relacionados estrechamente con el tema asignado, he de afirmar que en México hemos seguido en esta materia un sistema correcto o adecuado, con arreglo al modelo de los Estados Unidos de Norteamérica. Como en toda Federación, el Gobierno de la Unión debe ser el que maneje, de modo exclusivo, los asuntos internacionales, ya que es un hecho bien reconocido que ningún Estado Federal pueda funcionar adecuadamente sin el poder indispensable para controlar los aspectos básicos de las relaciones exteriores.

Creo también que el Poder Ejecutivo debe ser el conductor de la política en esa materia y que posee un poder que no requiere leyes emanadas del Congreso de la Unión para su ejercicio, aunque sí está, aquél, sujeto a las restricciones que señale la Constitución Federal, siendo significativa al respecto la reforma de 11 de mayo de 1988 a la fracción X del artículo 89 constitucional, que establece los principios normativos que deben observarse en la conducción de la política exterior.

Pienso también que es atinada la participación del Senado en la aprobación de los tratados con las potencias extranjeras, ya que dicha Cámara es más adecuada, por el reducido número de sus miembros y por otros datos de su integración, para discutir los asuntos exteriores, aunque se haya criticado que por convertirse los tratados en la ley suprema de toda la Unión no participe, en la aprobación de ellos, la Cámara popular. Sin embargo,

a propósito de esta particularidad, soy de la opinión que debería haberse copiado la norma del modelo de que para la aprobación de los tratados, es necesaria una votación afirmativa de dos terceras partes del número de Senadores que formen el quórum de asistencia.

Igualmente debería adoptarse una mayor participación del Senado mediante la que significa la fórmula norteamericana *advise and consent*, que es más amplia que la de nuestro sistema de la simple aprobación y ello, por mayoría de votos, sin calificación alguna. Esto significa la necesidad de un reforzamiento de la Comisión permanente senatorial encargada de los Asuntos Exteriores y su asociación estrecha con el ministro encargado de los negocios internacionales.

Sin el menor sentido de crítica negativa, pero sí en cumplimiento obligado de un deber académico y en ejercicio de un derecho cívico ineludible, debo expresar y reiterar lo que he expuesto en la cátedra y escrito en algunos ensayos y en artículos de la prensa, de que se registró un gran retroceso en nuestra vida política como consecuencia de las erróneas enmiendas constitucionales publicadas en abril de 1933, erróneas por ilógicas y contrarias a la técnica política y a la tradición histórica; enmiendas que consistieron en suprimir la posibilidad de la reelección inmediata de los miembros del Senado, así como en destruir la permanencia de esta Cámara federal mediante la renovación total de la misma, ello sólo para hacer que coincidan los periodos sexenales del Ejecutivo y de los senadores. Sin embargo, debo manifestar mi beneplácito con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de 15 de diciembre de 1986, la cual estableció la renovación por mitad de la Cámara Alta cada tres años, si bien cabe insistir sobre la necesidad de restablecer la posibilidad de reelección inmediata de los senadores.

El Senado, representante de las entidades federativas, debe recuperar su elevado rango institucional que le asignaron nuestros fundadores, para poder así ser un cuerpo legislativo que realice con plenitud y decoro la delicada función en la esfera de las relaciones exteriores.