

FACULTADES DE LOS PODERES EN LO RELATIVO A RELACIONES EXTERIORES

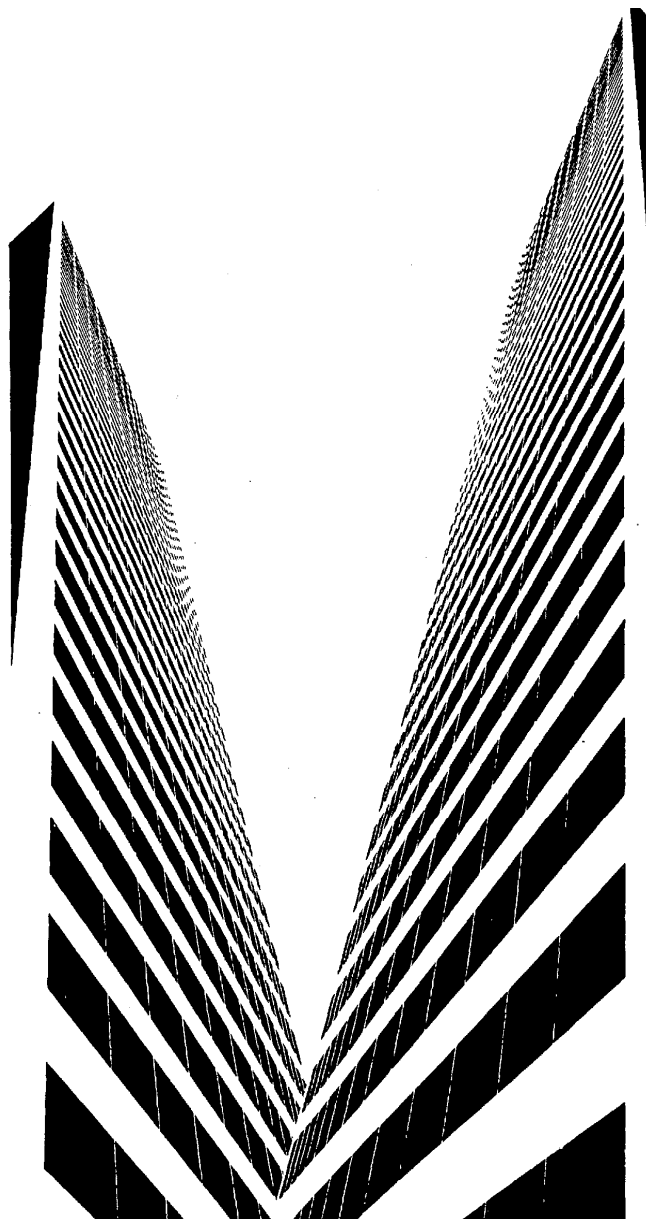
Elisur Arteaga Nava

La Constitución, en forma expresa, establece una puerta de acceso al exterior: el Presidente de la República; los restantes poderes federales carecen de competencia en esa materia. La intervención que se da al Senado se limita a aprobar o reprobado, en lo interior, el resultado de las negociaciones diplomáticas de aquél cuando han derivado en tratados o convenciones; no tiene la función de consultoría de la que goza la Cámara Alta de los Estados Unidos. A los tribunales federales compete, llegado el caso, y como cuestión doméstica, declarar con efectos limitados la inconstitucionalidad de dichos tratados y convenciones. Al Legislativo, como tal, compete, sin estar claro el fundamento constitucional, reglamentar estos documentos cuando las materias en ellos consideradas son de la atribución de los poderes federales. A los poderes de los estados, por disposición constitucional expresa, le está vedado comprometerse con el exterior (art. 117 fracción I); lo que es más: no tienen existencia a nivel internacional.

Hay razón para esta parquedad de contactos: los compromisos que pueden adquirirse con potencias extranjeras, para utilizar la terminología constitucional, son serios, duraderos y peligrosos; se impone uniformidad de criterio, conocimiento, patriotismo y previsión al negociarlos y contraerlos.

Las disposiciones constitucionales que aluden a las relaciones exteriores son escasas (art. 15, 18, 76 frac. I, 89 frac X, 104 frac, I y 133)- No hay más. Lo demás es poner en juego los principios que regulan la organización y funcionamiento de todos los poderes previstos en la Constitución.

* En el siguiente estudio se analizan los temas de las relaciones exteriores, los tratados y su reglamentación; se hace desde el punto de vista estrictamente constitucional; no contiene una referencia al derecho internacional público; sobre este aspecto existe una abundante bibliografía tanto nacional como extranjera.



Titular de la facultad de celebrar tratados y convenciones

Jurídicamente el único titular de la facultad de celebrar tratados y convenciones es el Presidente de la República; nadie más goza de ella. A él compete determinar el momento, las condiciones, los medios para iniciar y realizar las negociaciones diplomáticas y él es el único que puede solicitar del Senado la ratificación de un tratado, y, en su caso, por los conductos previstos por la ley y el derecho internacional, denunciarlos y rescindirlos. Quienes intervienen en las negociaciones diplomáticas lo hacen acatando sus instrucciones y actuando como sus representantes.

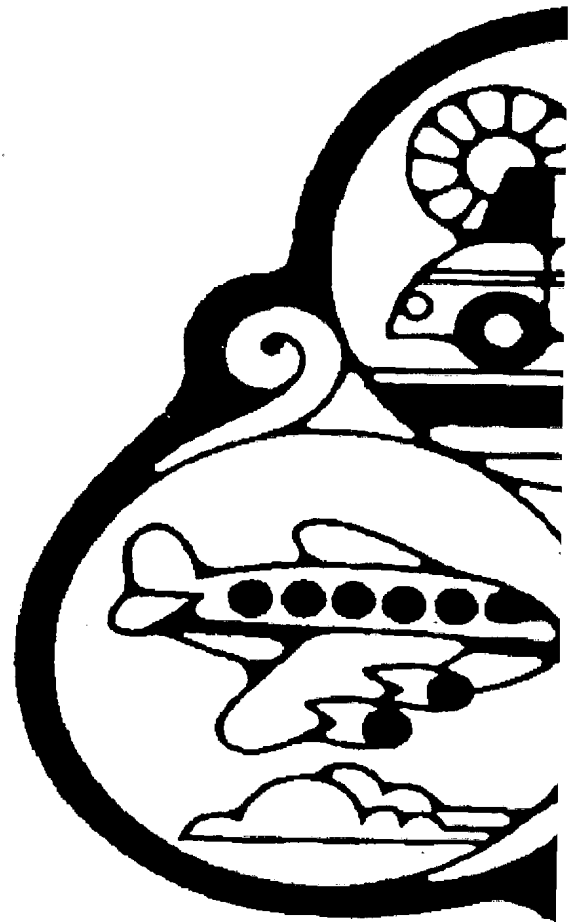
Quien actúa como plenipotenciario técnicamente no lo hace como delegado; no asume una competencia, simplemente sigue y acata las instrucciones precisas o no que ha recibido. No está de por medio la figura de la delegación. Tampoco se da la figura de la representación propia del derecho político; un plenipotenciario no se puede equiparar a un diputado o un senador, si bien de éstos se dice que representan a sus electores; lo cierto es que pueden actuar sin indicaciones de éstos y, frecuentemente, cuando están de por medio los intereses de la nación, pueden obrar en contra de la opinión de quienes votaron a su favor y lo llevaron a ocupar un cargo; por actuar así ni puede ser removido ni anulado, desaprobado o rechazado lo que hubiere actuado.

Desde el punto de vista constitucional el plenipotenciario es un negociador que en sus tratos con sus homólogos de otras potencias, simplemente acata instrucciones recibidas. Aunque puede hacer observaciones a sus superiores e, incluso, aconsejar, no deja de ser un mero ejecutor.

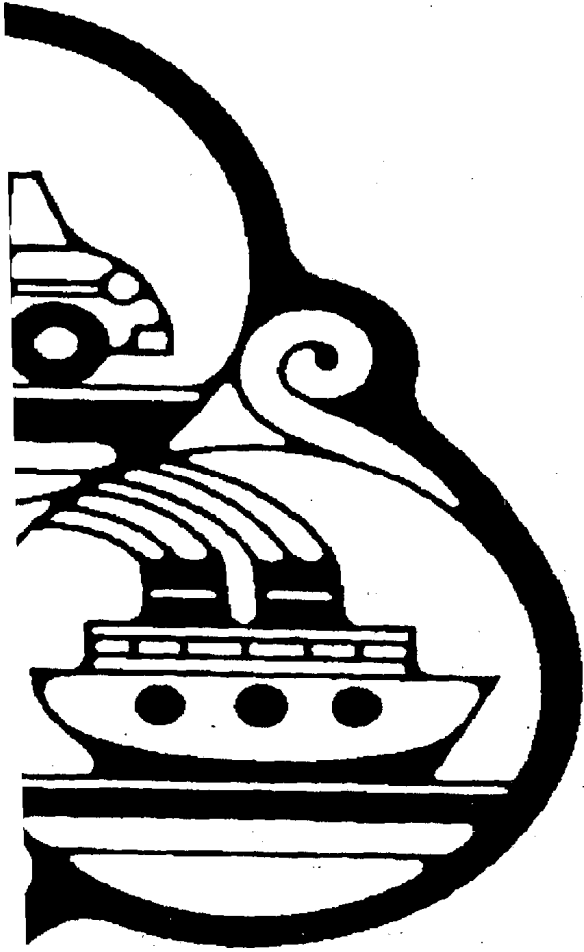
Nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales

Es facultad privativa del Presidente de la República el designar a quien represente al país en forma permanente o transitoria ante potencias extranjeras y organismos internacionales. Nombra ministros, agentes diplomáticos, cónsules y demás personal de las embajadas, legaciones o representaciones. El secretario de Relaciones Exteriores es un ejecutor de las órdenes presidenciales y con su refrendo hace acatable aquéllas. Quien nombra puede, asimismo, ascender, remover e, incluso, destituir; en ninguna de estas tres actividades requiere del consentimiento de alguien para ser válidas.

La Constitución, por lo que hace a ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, exige la aprobación (art. 89 fracción III) o ratificación (art. 76 fracción 11) del Senado; sin esa intervención aprobatoria no hay nombramiento. Es el concurso de ambas voluntades lo que hace que exista ese acto jurídico. La protesta a que alude el artículo 128 es un formalismo complementario.



La facultad del Presidente para hacer nombramientos es amplia pero no irrestricta; puede recaer ciertamente en personas de su confianza que gocen del atributo de idoneidad a juicio del Senado. El Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 34 fracción II, puede determinar cuáles son las calidades que deben reunir los candidatos que se sometan a la ratificación de los senadores; lo puede hacer en una ley general o en las particulares: organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano a que alude la fracción XX del artículo 73 constitucional. En el caso las características que debe tener el candidato deben ser de índole personal: nacionalidad, ciudadanía, preparación. No pueden referirse a otro tipo de materias; no se puede exigir que el candidato preste sus servicios a la Secretaría de Relaciones Exteriores o a otra dependencia federal; esa Secretaría no puede ser considerada ni por ley ni de hecho como el único canal de comunicación del Presidente con el exterior. No existe fundamento jurídico para sostener ese punto de vista. El Presidente, en ejercicio de su facultad, puede recurrir y nombrar a elementos de su administración o ajenos a ella. "Es cosa establecida que el Presidente actuará normalmente en la política exterior a través del Departamento de Estado. Desde un punto de



vista constitucional, sin embargo, no está limitado a actuar a través del Departamento. Puesto que el documento básico dispone que el supremo funcionario es el único órgano de la nación en sus negociaciones con otras potencias, puede actuar mediante agentes que él considere adecuados, aunque estén del servicio diplomático normal".⁽¹⁾

Es obvio que las leyes a que alude la fracción XX del artículo 73 son orgánicas, que se limitan a regular el funcionamiento de los cuerpos diplomáticos y consulares. No pueden ser leyes que reglamenten la facultad que tiene el Presidente de la República para negociar tratados.

Ratificación de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales

Al Senado compete, contando con el voto aprobatorio de más de la mitad de los miembros presentes de una sesión, aprobar dichos nombramientos (art. 89 frac. III); en sus recesos se confía la función de hacerlo a la Comisión Permanente (art. 79 frac. VII); esta intervención, ajena a un sistema de equilibrio de poderes, no tiene más

explicación que el hecho de ser un formalismo que se cubre indefectiblemente sin importar cuál sea el órgano ratificador. Se trata de una función pendiente de ser ejercida, por el órgano encomendado, de neutralizar en el caso la acción del Ejecutivo. La intervención asignada a la Comisión Permanente no apareció en el texto original de 1857; tampoco en el original de 1917. Fue obra de la administración Calles y estuvo encaminada a fortalecer al Ejecutivo y a evadir un posible contrapeso de parte del Senado. La función ratificadora ha sido desvirtuada.

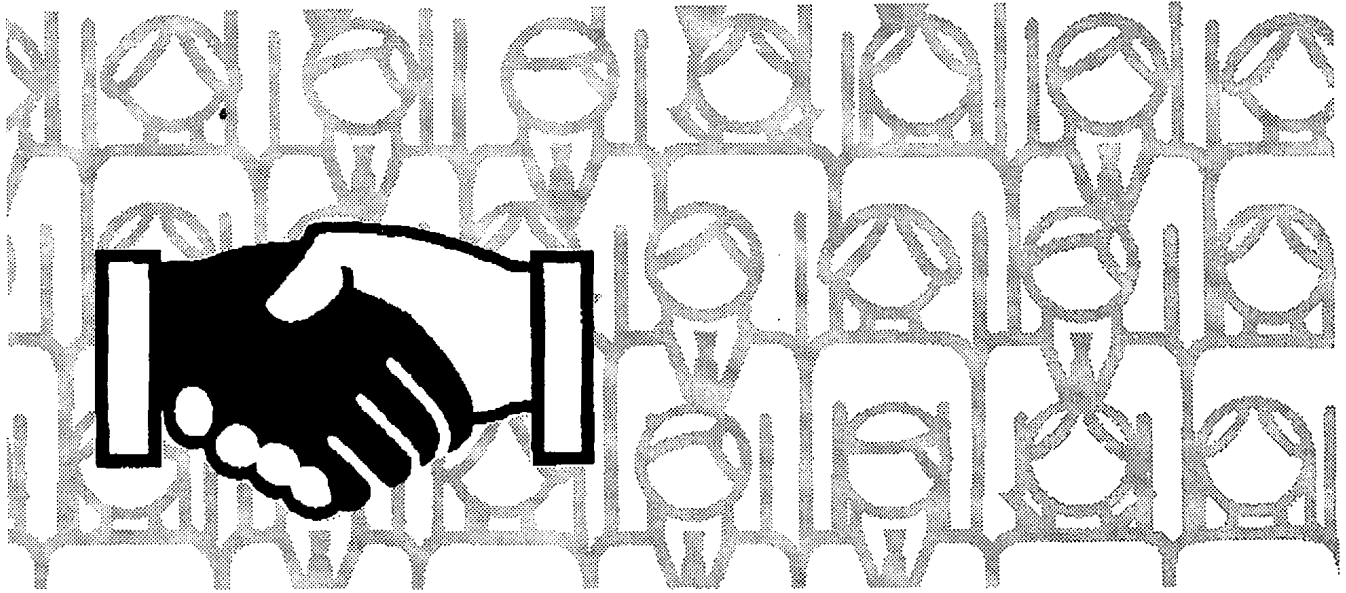
Para que haya nombramiento se requiere que previamente haya habido ratificación. La coincidencia de las dos voluntades y la protesta respectiva es lo que hace jurídicamente válida la designación. No lo será cuando la propuesta sea rechazada. El Presidente de la República no puede insistir en un nombramiento no aprobado; no lo puede hacer cuando menos durante el mismo periodo de sesiones y mientras que las circunstancias que motivaron la resolución del Senado no haya cambiado (art. 72 inciso d). Por otra parte el mismo Presidente no puede vetar la resolución correspondiente: se trata de un acto negativo de una sola de las Cámaras o de la Comisión Permanente; el veto sólo procede por lo que toca a actos del Congreso de la Unión (art. 72 incisos a, b y c).

Por precepto constitucional se requiere el consentimiento del Senado por lo que toca a todo aquel servidor público que haya de representar al país ante otra nación u organismo internacional; no importa su rango, clase o naturaleza de la misión; así comprende a ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (art. 89 frac. III). No requerirán de ratificación aquellos servidores públicos que desempeñen labores administrativas, como son los cónsules comunes y corrientes y el personal administrativo de las embajadas y consulados.

Ni en los Estados Unidos de América ni en México se requiere de un quórum especial para conocer de una ratificación: se trata de común y corriente que para el órgano determine la Constitución; dos terceras partes para el Senado (art. 63). Tampoco se requiere de una mayoría especial para consentir en la ratificación.

Es cierto que tanto la Constitución de 1857, como la de 1917 aluden únicamente a potencias extranjeras (arts. 72 frac. XVI y 111 frac. I de 1857 y arts. 76 frac. III y 117 frac. I de la 1917), pero no se mencionan los organismos internacionales que en el presente siglo se han multiplicado. México ha participado en la constitución de muchos de ellos, es parte y tiene representantes de y en un número crecido de ellos. La facultad de nombrar a quien represente al país ante ellos corresponde al Presidente de la República; queda comprendida dentro de la atribución genérica que deriva a su favor de la fracción III del artículo 89. Asimismo y dado a que los representantes pueden comprometer al país y contraer obligaciones, no hay ninguna duda de que para que surta efecto su designación se requiere el consentimiento del Senado o de la Comisión Permanente.

1 Bernard Schwartz, Los poderes del gobierno, UNAM, México, 1966, p. 128.



La facultad de aprobar o ratificar nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros y agentes diplomáticos es amplia; no se limita únicamente a aquellos que provienen directamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no dispensa de hacerlo por lo que hace a negociadores ante organismos internacionales y otros estados que no pertenezcan a esa Secretaría o que actúen en forma confidencial, por lo que respecta a materias económicas en general y monetarias en particular. Comprende todo tipo de representantes que actúen en nombre del Estado mexicano sin importar las materias objeto de sus negociaciones. Hay algo más. Deben ser sometidos a la aprobación del Senado no sólo los tratados y convenciones diplomáticas que se celebren por los conductos oficiales, sino también todos aquellos compromisos que formal o informalmente celebren dichos agentes. Lo que la norma persigue es evitar que el Presidente de la República contraiga compromisos a espaldas de la nación y éstos pueden ser de índole política, consular, cultural o económica.

El Senado debe emitir su resolución: aprobatoria o negativa, en las condiciones y dentro de los términos que marcan tanto la ley orgánica como el reglamento para el gobierno interior del Congreso general. En teoría no amerita un trámite especial. Puede requerir la presencia de la persona propuesta, para interrogarla, cuantas veces lo estime necesario. Tanto el Presidente de la República en general, como la Secretaría de Relaciones Exteriores en particular, deben proporcionar cuanta información les sea solicitada. Finalmente, la aprobación o ratificación puede ser negada; se trata de una facultad discrecional. Es factible que la emisión del acuerdo respectivo se suspenda indefinidamente; no hay vía para obligar a la Cámara Alta a resolver de una u otra forma.

Una vez que el Senado ha emitido una resolución se agota su función por lo que toca al nombramiento particular. No puede revocarla; los senadores no gozan del derecho de iniciativa en esta materia; están sujetos a la acción del Presidente de la República; él es el único titular de la facultad de proponer. Lo que más pueden hacer es congelar la notificación de la resolución adoptada.

El Presidente de la República sólo puede proponer a personas que reúnan los requisitos que exige la ley. Cuando ello no es así puede dar lugar a diversas hipótesis: una, que las comisiones permanentes emitan un dictamen reprobatorio; otra que ordenen el archivo de la iniciativa; si por algún descuido la propuesta llega al pleno, éste debe rechazarla; si, finalmente, es aprobada por el pleno, si quien es nombrado acepta el cargo, no obstante saber que no reúne los requisitos, incurre en responsabilidad penal (art. 214 frac. I del Código Penal). Ni el Presidente ni el Senado incurren en responsabilidad penal que pudiera serles exigible.

La facultad de celebrar tratados y convenciones y su reglamentación

No existe una ley que reglamente el ejercicio de la facultad de negociar y concluir tratados y convenciones, prevista en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X. Por muchas razones la misma no ha sido expedida, no obstante que desde 1824, en los documentos fundamentales, se ha venido facultando a esos órganos a intervenir en esa materia. A final de cuentas pudiera tratarse de una materia no susceptible de ser reglamentada, cualquier intento podría menoscabar o poner en peligro el elemento de discrecionalidad, prudencia, oportunidad e idoneidad que son necesarios para llevar adelante las negociaciones diplomáticas o influir negativamente en su resultado final, que son los tratados y las convenciones; y para el caso de que se hiciera, existe el peligro de que el Presidente pase por alto, que no acate, los principios legales que intentarían reglamentar su actuación.

En los Estados Unidos se ha sostenido: "El Presidente por sí solo está habilitado para desempeñar un papel afirmativo en las relaciones exteriores: actuar como órgano de intercambio entre los Estados Unidos y las



demás naciones. Suya es, inevitablemente, la iniciativa en las relaciones exteriores -una iniciativa que posee sin ninguna restricción. Si los Constituyentes dividieron el campo de las relaciones exteriores entre el Presidente y el Congreso, el veredicto de la historia le ha dado al primero la parte del león".⁽²⁾

En el sistema constitucional mexicano, si bien el papel del Presidente de la República es menos amplio que el que se asigna a su homólogo de los Estados Unidos, ya que está obligado a observar eso que se ha denominado principios que regulan la política exterior mexicana, contenidos principalmente en la fracción X del artículo 89, y a tener en cuenta lo que disponen los artículos 15 y 133 constitucional, no puede dejar de reconocerse que a pesar de ellos sigue gozando de un amplio campo de acción en la materia.

Al respecto, y como cuestión previa, es de hacerse notar que el Congreso de la Unión no tiene asignada la facultad de dar una ley reglamentaria de los artículos 76 fracción I y 89 fracción X constitucionales; llevan a hacer esa consideración los siguientes elementos:

En principio no existe una norma que en forma expresa faculte al Congreso de la Unión a dar una ley de esa naturaleza. Una lectura minuciosa del artículo 73, que es el que enumera en forma sistemática las facultades del órgano legislativo, da por resultado que no se encuentra directa ni indirectamente principio que haga suponer tal autorización. En el resto de la Constitución no existe texto que en forma expresa lo faculte a hacerlo.

No es solución recurrir a las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73; los principios que regulan su operatividad niegan tal posibilidad. Ciertamente el Congreso de la Unión, cuando en la Constitución aparece una facultad que por sí misma no pueda ser ejercida por su titular, está autorizado para tender los puentes para hacerla efectiva. En lo relativo a relaciones exteriores no se da el caso: el Presidente de la República durante la vigencia de la Constitución de 1857 y de la de 1917, es decir, durante más de ciento treinta años, ha venido ejerciendo la facultad de celebrar tratados y convenciones sin necesidad de recurrir a una ley reglamentaria.

Es verdad que el Congreso de la Unión goza de la facultad de reglamentar la Constitución; pero ella no es amplia, sin restricciones y exclusiva. Cabe hacer notar que la reglamentación de la Constitución es una atribución que ha sido confiada tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados; cuando, por ejemplo, A en los artículos 3º fracción VIII, 4º, 5º, 7º, 18, se dispone que se emitan leyes sobre las materias previstas en esos

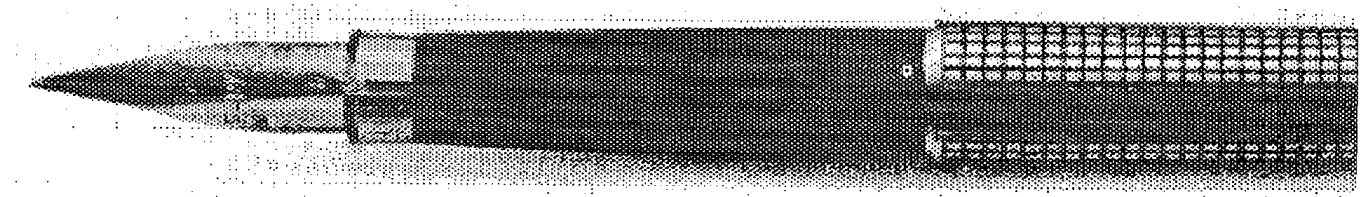
artículos, lo pueden hacer válidamente tanto el órgano legislativo federal como las legislaturas estatales. Esta posibilidad no sólo se da por lo que toca a los derechos humanos, comprende las materias en donde se recurre a las fórmulas: conforme a la ley, de acuerdo con la ley, en los términos de ley, las leyes dispondrán; así, cuando en el artículo 35 fracción II, se utiliza la fórmula: "...teniendo las calidades que establezca la ley", se está pre-viendo la posibilidad de que tanto el Congreso como las legislaturas emitan leyes electorales; situación idéntica se observa en el párrafo tercero del artículo 130. En forma excepcional también lo puede hacer el Presidente de la República directamente (art. 27). Es, pues, evidente que la reglamentación de la Constitución no corresponde en forma exclusiva al órgano legislativo federal, aunque hay materias en que lo puede hacer en forma privativa a pesar de que no exista texto expreso que así lo determine; como, por ejemplo, en el último párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional; si bien es cierto que se determina: "La ley fijará el procedimiento breve...", no hay ninguna duda de que se trata de una facultad que sólo puede ejercer el Congreso, puesto que se está aludiendo a facultades de los poderes federales en materia de resolver cuestiones de límites de terrenos comunales. En otros casos (art. 10) la exclusividad deriva de un texto expreso.

El que el Constituyente haya recurrido a las fórmulas ya citadas: conforme a la ley, de acuerdo con la ley, etc. ..., significa, técnicamente, que sólo es factible la reglamentación cuando ellas aparecen; y que esa posibilidad está negada cuando aquéllas no existen. Esto es claro. Trabándose de derechos humanos es muy factible que su reglamentación derive en restricciones no autorizadas por la Constitución. Cuando no se alude a su reglamentación por la ley, se está frente a un derecho irrestricto. Lo mismo puede afirmarse por lo que toca a derechos del ciudadano (arts. 35, 36, 37 y 38). Para que el Congreso de la Unión pudiera dar una ley orgánica de la administración pública federal, se consideró que era preciso un texto expreso que lo autorizara (art. 90).

Ahora bien, ¿qué sucede cuando no hay un texto que autorice, expresa o implícitamente, la reglamentación? Si se toma en cuenta el principio de legalidad, no cuesta mucho trabajo concluir que las autoridades, concretamente el Congreso de la Unión, sólo puede actuar en aquellas materias en que existe norma que lo autorice y que en lo restante lo tiene prohibido.

Hay un elemento más que impide la expedición de una

2 Bernard Schwartz, ob. cit., p. 124.



ley reglamentaria de la materia; ya ha sido mencionado: el Presidente de la República goza de un amplio campo de acción en lo relativo a relaciones exteriores, y salvo las limitaciones que existen en la Constitución y que ya han sido mencionadas, nadie puede agregar otras. Al fin y al cabo reglamentar deriva en restringir, en limitar más allá de lo que lo hace el texto fundamental.

Ratificación de tratados y convenciones

El procedimiento legislativo, comprendiendo la organización y funcionamiento de las comisiones, las lecturas previas, la regulación de las discusiones y debates, las votaciones, por una parte; el sistema de dos Cámaras con actuaciones independientes y sucesivas; sistemas de información a los que pueden acceder los legisladores; y, finalmente, el veto, todos ellos persiguen evitar precipitaciones en la elaboración de las leyes, actos inconstitucionales, impolíticos o inadecuados; todas esas providencias tienden a procurar que el acto legislativo sea adecuado, o correcto, oportuno y exento de vicios y defectos. Al fin y al cabo se trata de actos que tendrán la característica de ser generales, permanentes y obligatorios.

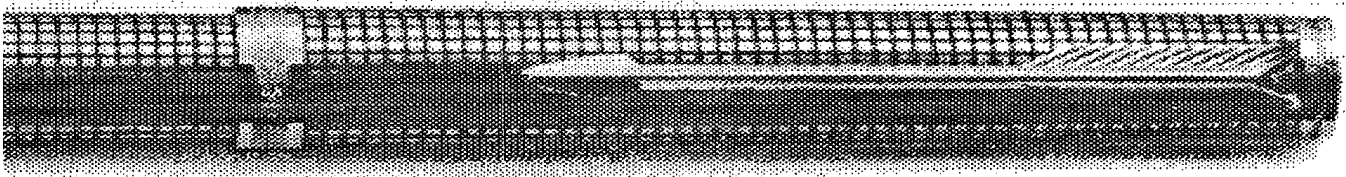
Los tratados, de conformidad con el artículo 133, cuando están de acuerdo con la Constitución son ley suprema o, como se dice en los Estados Unidos de América, son ley de la tierra, tan obligatorios como cualquier acto legislativo ordinario emanado del Congreso; en ese país, dado a que en su aprobación interviene solamente el Senado, que la tarea de elaborarlo no ha quedado absolutamente bajo su control, ya que si bien puede aconsejar en la etapa de formulación, el Ejecutivo no está constreñido a seguir las recomendaciones que se le dan, que la Cámara colegisladora, la de representantes, formalmente no ejerce su función equilibra- dora, se exige que la aprobación de un tratado se haga contando con el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión.

Es explicable; se prescindió del sistema de equilibrio de dos Cámaras en una materia tan delicada; pero, en cambio, se adoptó esa providencia que compensó la omisión; operante en un sistema político de bipartidismo, por virtud del cual es difícil que una de las dos facciones que contienden por el poder alcance a reunir más de las dos terceras partes de los escaños en la Cámara Alta. Un tratado para que sea aprobado debe vencer no sólo los obstáculos que existan por lo que toca a sus posibles inconstitucionalidades, inconveniencias e inoportunidades

de índole política y económica; también debe vencer el espíritu de partido que necesariamente se da en todo sistema democrático; en esa virtud, cuando finalmente el Senado aprueba un tratado puede afirmarse que efectivamente no encierra ningún vicio grave, que es correcto desde cualquier punto de vista. Los opositores al tratado cumplen la función de impedir; de hecho son ellos los que vetan la actuación del Presidente de la República. En esta materia los papeles se invierten: la dinámica del proceso queda a cargo del Ejecutivo y el suspender y objetar a cargo del Senado. La fondón equilibradora de la Cámara Alta se afianza en forma adicional con las leyes y principios que regulan el funcionamiento de la Cámara, sus comités y, también, en algo que parece intrascendente pero que tiene un peso real: lo que se conoce como filibusterismo; los senadores que se opongan a la aprobación de un tratado pueden hacer uso de la palabra sin límite de tiempo; ni el reglamento ni la presidencia ni el pleno están en posibilidad de impedirlo. Ante tal actitud se opta, en los más de los casos, por no insistir en incluir en los temas a discutir lo relativo al estudio y aprobación de la cuestión que pudiera dar lugar a esa práctica. Finalmente está la Corte que, aunque no lo haya hecho a la fecha, cuenta con la facultad de declarar inconstitucional un tratado.

En México se carece de todos esos elementos que neutralizan una mala negociación del Ejecutivo; el sistema se presta más a que se aprueben medidas precipitadas, poco serias, irresponsables y peligrosas. Para su seguridad, más se ha atendido a su suerte y a la buena voluntad del Senado norteamericano que a providencias propias y confiables. Ello ha dado lugar a que se celebren, y en algunos casos ratifiquen, tratados y convenciones riesgosos o inconstitucionales, no se hagan las reservas procedentes ni se invoque la cláusula federal. No existe la posibilidad de que una minoría neutralice la acción del Ejecutivo en esta materia. Al no existir una norma que disponga que un tratado debe ser ratificado por una mayoría especial, se aplica la regla general: el Senado adopta sus determinaciones en esta y en otras materias por mayoría de votos.

Esta precipitación en materia tan delicada no existió en la Constitución de 1824; ella disponía que los tratados debían ser aprobados por el Congreso general, es decir por ambas Cámaras (art. 50 frac. XIII y 110 frac. XIV). Lo mismo se preveía en la Constitución de 1836 (art. 43 frac. VIII de la tercera ley y art. 17 frac. XX de la cuarta ley). El actual sistema se originó en 1857; tuvo una explicación que aunque riesgosa era justificable: los autores de la Carta de ese año, al no poder introducir en ella las reformas políticas y sociales que a su juicio requería el país, por habérselos impedido los bandos moderado y conservador, optaron por convertir al Congreso, de una



Cámara, en una Asamblea Constituyente revolucionaria. Cuando en 1874 se restableció el Senado (art. 72, B, frac. I) no se dispuso nada respecto a una mayoría especial. En las Constituciones mexicanas que han tenido alguna aplicación, nunca se reconoció al Senado la función de consejería que existe en el modelo norteamericano.

La Constitución toma los términos ratificación y aprobación como sinónimos; gramaticalmente no lo son; existe una sutil diferencia entre ambos; ratificar es confirmar la validez o verdad de algo dicho anteriormente, de una promesa, de un contrato, un tratado; ⁽³⁾ aprobar, expresar a alguien su conformidad con cierta cosa: decir que está bien. ⁽⁴⁾ Al parecer el término más apropiado es el de ratificar; finalmente, es el Senado el que, con su consentimiento, da valor jurídico a lo actuado por el Presidente de la República; mientras aquél no se emita el tratado es un acto imperfecto.

En la Constitución original de 1857 ameritaban la ratificación del Congreso tanto los tratados y convenciones, como los convenios que se conocen como ejecutivos (art. 72 fracc. XIII). ⁽⁵⁾ Aunque con las reformas de 1874 desapareció el término convenios, no hay elementos que hagan suponer que se haya querido cambiar el sistema original.

Publicación de los tratados y de las convenciones

La entrada en vigor de un tratado o de una convención ratificada por el Senado en lo interior depende de su publicación; es preciso hacer del conocimiento de la población y de autoridades la existencia, contenido y demás elementos del documento internacional. No existe una norma que faculte expresamente al Presidente de la República a publicar un tratado o una convención. La fracción I del artículo 89 lo autoriza a publicar las leyes del Congreso de la Unión, aquéllos no son estrictamente leyes, a pesar de que el artículo 133 dispone que, entre otros, los tratados son la ley suprema. Lo puede hacer con vista a las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

Si el Presidente de la República está autorizado expresamente a celebrar tratados y convenciones; si a aquéllos se concede el valor de ser ley suprema, implícitamente el Presidente de la República se halla facultado para publicarlos; el Congreso de la Unión, al

dar la ley que regule la organización y funcionamiento del Diario Oficial, debe disponer que entran en vigor por aparecer su texto incluido en él.

La publicación debe comprender el texto íntegro del tratado en español, las reservas, los decretos de ratificación del Senado y de publicación y cumplimiento del Presidente de la República. Cuando de los términos del documento se desprenda que sólo exista una versión oficial y ella sea en un idioma que no sea el español, deberá incluirse el texto original, éste será la medida de las obligaciones para las partes.

La fecha de entrada en vigor en lo interior la determinará el Presidente de la República; en todo caso deberá respetar la *vocatio legis*.

Cumplimiento de un tratado

La tarea de cumplimentar un tratado a nivel interno corresponde a los poderes federales y, en su caso, a los poderes de los estados. Cada uno lo hace dentro de la esfera de su competencia y de acuerdo con la naturaleza de las funciones que les han sido asignadas. No se puede afirmar que sólo lo pueda hacer el Presidente de la República.

El Congreso de la Unión lo hace cuando aprueba los actos: leyes o decretos, indispensables para hacer ejecutables los tratados a nivel interno, siempre y cuando se trate de materias que por disposición constitucional le correspondan a los poderes federales. No puede ir más allá. Un tratado no puede alterar la distribución de competencias que deriva de la Carta Magna. Puede reglamentar un tratado en lo que aluda a materias federales.

La facultad cumplimentadora también recae en el Presidente de la República; también sólo lo puede hacer en los casos en que se comprendan materias que la Constitución confía a la Federación. No puede reglamentar directamente los tratados, quien debe hacerlo es el Congreso de la Unión; es esta intervención la que da fundamento a su actuación; se trataría de una ley susceptible de ser llevada al detalle con vista a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 89 constitucional. Sin esa intervención carecería de la facultad de hacerlo. Ejecuta un tratado cuando presenta iniciativas ante el Congreso en relación con él; cuando ordena su publicación, manda a sus agentes lo apliquen y lo impone a la población.

Por disposición constitucional expresa, son competentes para resolver controversias que se susciten sobre el cumplimiento de los tratados los tribunales de la

3 María Moliner, Diccionario de uso del español, Editorial Gredos, Madrid, 1984, tomo 2, p. 936.

4 María Moliner, ob. cit., tomo 1, p. 223.

5 Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, El Colegio de México, México, 1956, p. 927.

Federación (art. 104 frac. I); el texto respectivo es deficiente; alude a controversias del orden civil o criminal; no comprende otro tipo de materias como son la administrativa y la laboral, que son otro tipo de negocios que llegan a su conocimiento y respecto de los cuales existe regulación constitucional expresa. Se trata de un anacronismo que no se ha eliminado. En la Constitución original de 1857 (art. 97 frac. VI) se facultó a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias del orden civil o criminal que se suscitarán a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. En el siglo pasado las relaciones laborales era una parte del derecho civil; los contratos de prestación de servicios y de trabajo eran regulados por el Código Civil. La actividad del Estado también era regulada en parte por el mismo Código; el derecho administrativo tenía escasas manifestaciones, la doctrina era incipiente; don Teodosio Lares (1852), en sus Lecciones de derecho administrativo, recurre al derecho común para explicar instituciones de naturaleza administrativa (ver lección sexta). El principio constitucional que alude a los tribunales administrativos es de 1946. En tal virtud quedan dos alternativas: o al precepto se da una interpretación progresiva, por virtud de la cual se comprenda dentro del concepto orden civil todo tipo de materias, tal como sucedía en la fecha en que se redactó, o se opta porque no exista tribunal que sea competente para conocer de dichas materias.

Los poderes de los estados también están obligados a dar cumplimiento a los tratados internacionales; lo pueden hacer, y en forma exclusiva, cuando en ellos se regulen materias que por disposición constitucional les corresponden. En estos casos la facultad de reglamentarlos compete a las legislaturas locales; no hacerlo o hacerlo en forma incompleta, deficiente o extemporánea, expone a los legisladores locales a una responsabilidad exigible teóricamente ante el Gran Jurado.

Los gobernadores de los estados no pueden reglamentar directamente un tratado; sólo pueden ejercer esa facultad cuando su Congreso, mediante una ley, ha intervenido; entonces no reglamenta a aquél, se limita a hacerlo por lo que toca a la ley. Del artículo 124 se desprende que pueden aplicarlos dentro de la órbita administrativa.

Los jueces de los estados, en materia de controversias que se susciten con motivo de un tratado, gozan de una doble competencia: pueden aplicar los tratados, sin importar que regulen materias federales, ya que existe texto expreso que así los autoriza (art. 104 frac. I); también están facultados a aplicar los tratados cuando en ellos se regulen materias que por virtud del pacto federal, concretamente con vista al artículo 124, son de la competencia de los poderes locales.

Las autoridades municipales lo pueden hacer cuando así los autoricen sus leyes y verse el tratado sobre alguna materia de las que conocen los ayuntamientos.

Terminación de los tratados

Independientemente de las causas que pueden dar por concluido un tratado y que se encuentren expresamente previstas en su texto, que estén relacionadas con su incumplimiento, o reguladas por el derecho internacional, sobre todo por la Convención de Viena, habría que considerar el aspecto constitucional de los mecanismos que en el Estado mexicano existen para hacer cesar un tratado y sus efectos.

Los textos constitucionales no aluden expresamente a la terminación de un tratado; no se determina ni quién lo puede hacer ni el procedimiento a seguir. Esa ha sido la regla desde 1824. Técnicamente quien está autorizado para celebrar se halla autorizado para rescindir o denunciar: el Presidente de la República. Para que lo haga no se requiere del consentimiento del Senado. La intervención de éste es necesaria cuando se celebran por cuanto a que todo tratado implica contraer compromisos. El rescindirlos se traduce, normalmente, en la terminación de las obligaciones que para las partes derivaban del tratado. Esto supone un acuerdo, previo o posterior, de los firmantes. La rescisión por incumplimiento puede dar origen a responsabilidades.

Desde el punto de vista constitucional, independientemente de las causas previstas por el derecho internacional, pueden concluir:

Por haber vencido el plazo fijado o cubierto las condiciones fijadas.

Por haberse aprobado una reforma a la Constitución que contradiga los términos de un tratado; incluso cuando se ha expedido una ley federal que contradiga lo pactado por un tratado celebrado con anterioridad; dado a que son actos de idéntico valor se aplica el principio de que la ley posterior deroga a la anterior. En estricto derecho existe la posibilidad de que una ley local dé lugar a que un tratado sea denunciado; esto puede ser así cuando aquélla está de acuerdo con la Constitución y no lo esté el compromiso internacional.

La Cámara de Diputados, en ejercicio de su facultad de aprobar el presupuesto, puede obligar al Ejecutivo a denunciar un tratado, recurriendo a la fórmula de no asignar los fondos necesarios para lograr su cumplimiento.

Un tratado debe ser denunciado cuando los tribunales federales, en ejercicio de su facultad controladora, lo declaren inconstitucional.

En los casos anteriores el Presidente de la República, por los conductos diplomáticos ordinarios puede y debe denunciar un tratado.

Teóricamente no existe la posibilidad de celebrar tratados perpetuos, para la eternidad; aunque en todos aquellos que no están sujetos a un plazo, es de suponerse que siguen en vigor en forma permanente; existe en ellos, en forma implícita, la posibilidad de su rescisión. Ninguna generación puede atar en forma permanente los destinos de las que le sucedan. Es función del derecho prever más esta posibilidad, que dejar como alternativa una vía violenta.