

105 227

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA POLITICA EXTERNA EN LA CONSTITUCION MEXICANA

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE LICEA CARRILLO

MEXICO, D.F.,

1982.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA POLITICA EXTERNA EN LA CONSTITUCION MEXICANA

CAPITULO I EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL MEXICO PRECO- LONIAL.

I n t r o d u c c i ó n

- a).- *El Problema de la definición.*
- b).- *Tratados.*
- c).- *Embajadas.*
- d).- *Tregua.*
- e).- *Alianza.*
- f).- *La Guerra.*

CAPITULO II GESTACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MEXICO

- a).- *Presidencialismo y Parlamentarismo.*
- b).- *La Constitución de 1824, sus fuentes y sus lineamientos Presidencialistas.*
- c).- *Asomos de Sistema Parlamentario en la Constitución de 1857.*
- d).- *Reiteración del Sistema Presidencialista en la Constitución de 1917.*

CAPITULO III EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA POLITICA EXTERIOR

- a).- *Definición de la Política Exterior.*

- b).- Principios reguladores de la Política Exterior.
- c).- Normas Jurídicas aplicables.
- d).- Los Órganos de las relaciones internacionales.

CAPITULO IV EL DERECHO INTERNO Y LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES.

- a).- La interpretación constitucional en México.
- b).- Conflicto entre ley constitucional y tratado internacional.
- c).- Interpretación del artículo 133 constitucional.
- d).- El problema de la ratificación de los tratados.
- e).- El presidencialismo y las negociaciones internacionales.
- f).- Facultades del ejecutivo para celebrar tratados internacionales.
- g).- Celebración de actos internacionales.
- h).- Celebración de tratados.

C o n c l u s i o n e s .

B i b l i o g r a f í a .

I n d i c e .

I N T R O D U C C I O N

La política exterior es parte integrante del proyecto nacional que los mexicanos nos hemos trazado a lo largo de nuestra historia. Si en algún rubro la continuidad, la reciedumbre y la coherencia son manifiestos, es precisamente en el ámbito que corresponde a las relaciones internacionales del país.

La política exterior, sus lineamientos y definiciones fundamentales, no surgen del vacío ni del esfuerzo intelectual o académico, por valioso que en su formulación o análisis éste sea.

Han inspirado e inspiran nuestra política exterior - las luchas del pueblo mexicano por consolidar su independencia y proyectar hacia el mundo los principios de la ideología de la Revolución Mexicana, y por hacer de los vínculos internacionales del país una genuina manifestación de los valores sociales y políticos nacionales.

La política exterior mexicana está dirigida a preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, practicar la solidaridad internacional y participar en la confrontación de un orden mundial que garantice estos objetivos. Tiene también

como aspiración y propósitos permitir el desenvolvimiento de todos los pueblos, con respeto pleno de la autonomía, la igualdad, la seguridad y la justicia internacional. Los grandes objetivos nacionales orientados a conformar una nación más igualitaria, democrática y libre, supone y exigen una coherente actuación internacional.

En pocas áreas de la vida nacional se aprecia un consenso tan amplio como en el ámbito de la política exterior. Los postulados defendidos por los gobiernos de la Revolución Mexicana son aceptados por todos los mexicanos que aspiran a vivir en un mundo más pacífico y respetuoso de las soberanías nacionales.

Será importante tarea de la política exterior destacar el carácter interdependiente de las economías nacionales, en vista de aquellos esquemas políticos sustentados en el poder o la imposición que niegan alternativas al desarrollo integral de los países que disponen de menores recursos.

El mundo enfrenta una realidad con altos grados de inestabilidad. México ocupa un lugar destacado en el concierto de las naciones gracias a sus recursos morales, políticos y económicos. No podemos ni debemos sustraernos a la responsabilidad que como nación tenemos frente a la humanidad; el aislacionismo o la indiferencia no son posibles en nuestro tiempo y circunstancia.

La política exterior, para ser eficaz, tendrá que dotarse de los instrumentos que hagan posible una planeación adecuada y oportuna. Lo anterior exige tener una clara visión del mundo, de sus posibles tendencias, y orientaciones y lo que es más importante: de su incidencia sobre política interna.

Esto es a manera general el deseo de nuestra política exterior mexicana por lo cual con el fin de visualizarla mejor la estudiaremos más detalladamente dentro de los lineamientos fundamentales de la Constitución Política Mexicana.

a).- EL PROBLEMA DE LA DEFINICION.- El Derecho internacional, ordenamiento jurídico que tiene como normales destinatarios a los Estados moderno no puede encontrar sus raíces más allá de la época medieval, en que, con paso lento, se prepara el advenimiento de esta forma política; pero la existencia anterior de instituciones y normas con vigencia en las relaciones intergrupales produjo que los Estados moderno, desde el momento mismo de su nacimiento, vinieran regidos por estas normas creadas para otro tipo de convivencia entre agrupaciones distintas al Estado. En tal sentido, puede hablarse de una historia de Derecho Internacional, que casi intuitivamente tiende a encuadrarse en las edades y períodos de la historia universal; mas debe tenerse presente que no hay una visión continuada del Derecho de Gentes a través de los tiempos, sino que el Derecho Internacional es un producto cultural que ha sido configurado de distinta manera por cada cultura, y cuya universalidad se ha alcanzado sólo hasta en el correr del presente siglo. (1).

Así, justificase plenamente que se haya dicho que el problema de la existencia del Derecho Internacional en el México precolonial es un problema fundamentalmente de definición pues si se considera que el Derecho Internacional es un sistema normativo destinado a reglamentar las relaciones interna-

(1).- Adolfo Miaja de la Muela. Introducción al Derecho Internacional Público. Madrid, 1974. Gráficas Vagues. - S.L. pp. 317-318.

Capítulo I

EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL MEXICO

PRECOLONIAL

- a).- El problema de la definición.
- b).- Tratados.
- c).- Embajadas.
- d).- Tregua.
- e).- Alianzas.
- f).- La guerra.

cionales entre Estados, en el sentido que en la época actual le damos al Estado, es decir, en el concepto moderno de Estado, obviamente no podría hablarse de Derecho Internacional - en el México precolonial, puesto que aquél derecho no regulaba relaciones entre Estados en el sentido moderno. Pero, si por Derecho Internacional se entiende el derecho que regula relaciones entre colectividades políticas independientes y distintas, entonces no cabe duda ninguna de que, puesto que en el México precolonial había colectividades políticas independientes, y había relaciones entre ellas, es decir, las relaciones entre ellas eran inevitables, tenía que haber un Derecho Internacional, un derecho que rigiera esas relaciones. (2).

Aceptando esa segunda opción de dicho complejo jurídico (en cuanto conjunto de instituciones y normas destinadas a reglamentar las relaciones entre comunidades políticas diferentes), examinaremos, en seguida los aspectos más relevantes del Derecho Internacional del México precolombino.

b).- TRATADOS.- La celebración de acuerdos sobre los más variados objetos no era desconocida entre los pueblos - del México anterior a la conquista. Destacan entre los - -

(2).- Modesto Serra Vázquez.- La Política Exterior de México.- México, 1969.- Editorial Esfinge, S.A.- p. 11.

numerosos conciertos habidos entonces, el que constituyó la alianza militar entre los tenochca y Texcoco y Tlacopan, y el que gestó la llamada "Guerra Florida".

Respecto al tratado que conformó dicha alianza, celebróse a instancia del hijo de Itzcóatl, Moctezuma I, llamado también Ilhuicamina, quien, fortalecido por la propia -- alianza, sometió a Chalco, lo que le permitió abrir vías de comunicación hacia el Golfo. (3).

En cuanto a la "Guerra Florida", fué efecto de un pacto que se consideró sagrado y divino de una nueva creencia religiosa surgida después de diversas calamidades que asolaron Tenochtitlán: Se creyó que los dioses estaban airados -- porque no se les hacían sacrificios, y para que jamás les faltaran, establecióse dicha guerra, llamada también "Guerra Sagrada", misma sobre la cual dice la historia: Se extendían al oriente del Anáhuac, la República de Tlaxcalla, -- el país de Huexotzinco y la ciudad sagrada de Cholóllan. -- Con estos pueblos, débiles relativamente al poder de los emperadores aliados (azteca, texcocano y de Tlacopan), se hizo el concierto de salir periódicamente a batalla, con el -- único objeto de hacer prisioneros que destinar al sacrificio;

(3).- Enciclopedia de México.- Director José Rogelio Alvarez.- México, M C M L X X V I I.- Tomo I.- p. 1054.

pero sin que jamás, cualquiera que fuese el vencedor se menoscabase en nada el territorio de los contendientes, situación que favorecía a esos pueblos, en razón de que, por el Pacto Sagrado, si por una parte Tlaxcalla y Cholollan no podían aumentar su poder ni confundir a los "tecuhtli" de México, por la otra quedaban libres de su dominio estos pueblos que los separaban de la costa de Oriente.

Por lo demás, se quiso dar a la "Guerra Sagrada" grande esplendor y se decretaron honras para los que en ella tomaban parte. Al efecto se ordenó que solamente los que en ella se distinguieran podrían usar adornos, brazaletes y orejeras de oro y piedras finas, y que sólo a ellos se dieran los penachos de vistosas plumas y los "chimalli" y los "maxtli" ricamente adornados. Prohibióse la venta de estos objetos, que el "tecuhtli" daba a los valientes. En cambio, se mandó que los que no fuesen a la guerra usaran de los trajes de los hombres bajos y de poco valor, para que se conociera su cobardía y poco corazón; y se les prohibió usar ropas de algodón y plumas, y en los banquetes no se les daban rosas ni cañas huecas para que torcidas las hojas de tabaco y metidas en la caña lo fumasen. Y aún cuando fuera hermano del tecuhtli el que no iba a la guerra, ni se le hacían reverencias ni podría comer ni andar con los valientes. Y si los hijos naturales eran más valerosos que los legítimos, servíanles éstos a aquéllos y gozaban de los honores y

riquezas de sus padres. No tuvieron jamás los tenochca honores ni títulos hereditarios, y así como no era rey el hijo del rey, sino el que más lo merecía, así también los grados, empleos y distinciones, se conquistaban solamente por el valor y el mérito. (4).

c).- EMBAJADAS.- Si en su sentido moderno la embajada es la "disputación extraordinaria enviada por un jefe de Estado a otro" o la "agencia diplomática perteneciente a la categoría superior a los embajadores" (5), la institución, en el primer sentido del término, se manifestó con diversos motivos entre los pueblos precortesianos, como lo acreditan las siguientes, breves referencias históricas.

1.- Izcátl habla mandado a Netzahualcóyotl una embajada para pedirle auxilio contra los techpaneca: formaron la embajada Motecuhzoma, Totopilatzin y Telpoch. (Aunque el principio de la relación de Ixtlilxóchitl hace suponer que pasó esto antes de que recobrara su reino Netzahualcóyotl, evidentemente fué después, tanto porque la misma crónica refiere estos sucesos al año 1428, cuanto porque dice que para auxiliar a los tenochca pidió el monarca texcocano auxilio a los chalca que tanto le ayudaron a recobrar su -

(4).- México a Través de los Siglos.- Dirección de D. Vicente Riva Palacio.- Decimoséptima Edición, s/f.- Tomo II.- p. 104.

(5).- Rafael de Pina Vara.- Diccionario de Derecho.- México -- 1978.- Editorial Porrúa, S.A.- p. 200.

reino, auxilio que fue negado por los antiguos odios a los -
mexica). Ante la embajada, Netzahualcoyotl respondió noble-
mente, recordando la antigua hospitalidad y los beneficios -
que de Itzcoatl habia recibido, y parti6 con tropas de tierra
y con canoas armadas, en ayuda de su pariente real. Desem-
barc6 con su ej6rcito en Tlaltlulco, en donde el rey Quauh-
tlatoa e Itzcoatl salieron a recibirlo; y organizose, segun-
lo determinado por los tres, el ej6rcito aliado de tenochca,
acolhua y tlaltlulca.

2.- Mand6 Motecuhzoma a los chalca una embajada, pi-
di6ndoles su auxilio para la construcci6n del "teocalli". -
Los embajadores se dirigieron a los dos se6ores de Chalco, -
Cuauhteotl y Tote6tzin, y les dijeron: -El tecuhtli de Te-
nochtitl6n nos envia a saludaros y a manifestaros sus deseos
de que aument6is vuestro poderlo en este vuestro reino, y os
suplicamos humildemente que nos socorrais con alguna piedra-
grande pesada y con una piedra liviana, pues la ten6is sobra-
da en estos cerros, para el edificio del teocalli de nuestra
ciudad que hemos determinado a levantar a Huitzilopochtli. -
Rehus6ronse los chalca a este pretensi6n. ¿Qu6 motivo m6s -
justo para hacerles la guerra que el desprecio al dios? Dis-
pusi6ronse, pues, los ej6rcitos por ambas partes, y dieron -
batalla en el lugar llamado Tchichco. Seis d6as se batieron
sin 6xito y sin que los tenochca pudieran desalojar a los -
chalca de su campo. El s6ptimo d6a p6sose a la cabeza de -

las tropas de México el "Ezhuahuácatl, y con tal ímpetu cayeron sobre los chalca que los hicieron retorceder, primero hasta Acaquilpan y después a Tlapitzahuáyan.

d).- TREGUA.- En esta situación, pidieron los chalca una tregua, que manifiesta hasta dónde dominaba la idea religiosa a aquellos pueblos, pues cuenta el cronista que al ser lanzados los chalca a Tlapitzahuáyan, dijeron a los tenochca: - Hermanos nuestros, habéis de saber que de aquí a cinco días es la fiesta de nuestro dios "Camaxtli" y queremos celebrarla con gran solemnidad y untar su teocalli con sangre tenochca - para que sea más servido y honrado. Por tanto, os pedimos -- hasta entonces una tregua y que ese mismo día salgáis al campo, porque queremos celebrar esa fiesta con vuestras carnes.- Accedieron los tenochca, y se prepararon para el día señalado. (6).

Como se aprecia, esta segunda referencia a las embajadas incluye por ejemplo de la institución de la tregua, dentro de los extremos de su acepción moderna: "Suspensión breve de las hostilidades militares acordada por los jefes de -- las fuerzas contendientes". (7), y misma institución muy invocada en los pueblos de otras latitudes, antes y después del

(6).- México a Través de los Siglos.- Ob. Cit. Tomo II.- p. - 85 y sigs.

(7).- Rafael de Pina Vara.- Ob. Cit. p. 363.

tiempo de los aztecas, de suerte que con el tiempo asumió carácter de instituto internacional generalmente aceptado.

e).- ALIANZAS.- Fueron muy numerosas las alianzas -- entre los pueblos del México precolonial, generalmente para hacer la guerra o para defenderse mutuamente.

Vimos ya, con ocasión del examen de los tratados, que los tenochca formaron una alianza con los de Texcoco y Tlacopan. Hemos de agregar ahora, también como referencia histórica, que la alianza citada era una verdad en las cosas de guerra y en ellas tenía el mando el señor de México, siendo su resultado efectivo para los tres pueblos aliados, la división de tributos, y en ella permanecían iguales México y Texcoco e inferior Tlacopan.

Otro ejemplo de Alianzas nos lo proporciona el siguiente relato histórico:

"En el año "ácatll", 1231, dispuso Nopáltzin que Huetzin casárase con Atotótzin, hija mayor de Achitómetl, señor de Culhuacán. Pero Iacanex, uno de los señores de la corte de Huetzin, estaba apasionado de Atototzin; así que al saber la noticia, marchó en son de guerra con sus parciales a Culhuacán, y pidió la mano de la doncella a Achitómetl, No sólo se la rehusó éste, sino que por excusar una violencia - - - - - envió su hija a Coatlinchán. Siguióse de esto una cruda -

guerra que se llamó "chichimecayóyotl", en que ambos bandos contendientes buscaron importantes alianzas, y en la cual, - tras de mucho derramamiento de sangre, triunfaron los chichimeca, dando por resultado el casamiento proyectado". (8).

f).- LA GUERRA.- Una de las instituciones más ricas-en normativa internacional del México precolonial, fué la -- guerra.

Su declaración correspondía al rey, quien la decidía - en una reunión con los ancianos y con los guerreros.

Había una serie de formalidades para la declaración, - pues solía enviarse una delegación con presentes al pueblo - al cual se quería declarar la guerra, delegación que exponía los motivos de la proyectada guerra y entonces podían ocurrir dos cosas: o bien aquél pueblo se limitaba a recibir los regalos y despedir a la delegación, con lo cual la guerra quedaba declarada, o bien, recibía los regalos y aceptaba el -- ídolo de México, para colocarlo en sus templos, dando también otros regalos a la delegación, que retornaba a su país con - esos nuevos regalos, significativos de que no habría guerra.

En cuanto a las causas de la guerra, podrían ser sumamente variadas; así, por ejemplo, en el caso de la llamada -

(8).- México a Través de los Siglos.- Ob. Cit., Tomo II.- p. 1.

"Guerra Florida", mediaba el consentimiento entre los países, pero la causa era, como veremos, líneas adelante, el fanatismo religioso.

En otros casos, la guerra podía surgir como consecuencia de la ruptura de alguna norma consuetudinaria: v.g., el pueblo que no facilitaba alimentos a un ejército en campaña podía ser objeto de un ataque armado; y lo propio ocurría con el pueblo que faltaba a los deberes de hospitalidad, como cuando se atacaba o robaba a los comerciantes de otro país.

En el desarrollo de la guerra operaban algunas disposiciones consuetudinarias, como, por ejemplo, en materia de sanidad, normas relativas a los heridos y a los muertos, etc. En materia de intendencia, habla una serie de normas creando un trato de favor para el personal auxiliar, que acompañaba siempre a los guerreros.

"En cuanto a la finalidad de la guerra, no era nunca la conquista, es decir, la adquisición de territorios, sino que, una vez que un pueblo era vencido, quedaba obligado a pagar determinados tributos. Consiguientemente, la imposición de tributos era la finalidad principal, y consecuencia normal, de la guerra victoriosa". (9).

(9).- Modesto Seara Vázquez.- Ob. Cit., pp. 12 - 13.

Habiéndonos referido ya a la "Guerra Florida", es conducente referir un pasaje histórico en que concurren las instituciones de la "embajada y la "guerra, y en que se aprecian - las formalidades que se seguían para declarar ésta:

El joven Motecuhzoma, viendo que su pueblo se encontraba atemorizado por diversas acciones hostiles del rey Maxtla, y que inclusive pensaban los tenochca en entregarse a éste, - propuso que antes de llegar a este extremo se mandara una embajada a Maxtla. Gran peligro habla en tal misión, y solamente Motecuhzoma tuvo ánimo para aceptarla. Aderose con su traje de guerra, y partió. Manifestole a Maxtla su embajada, -- quien le contestó que hasta el día siguiente, que hubiese tomado consejo de los suyos, no podría dar su respuesta. Levantose el nuevo sol, y entonces Itzcóatl, sintiendo su indómita energía, y olvidando la cobardía de su pueblo y la debilidad de sus tropas, le dijo a su sobrino: -Ve a ver a Maxtla otra vez y dile que manifieste claramente si nos recibe en su amistad; pero si en lugar de la paz te amenaza con la guerra, toma este negro "ulli" con que ungimos a los muertos, y úngele con él la cabeza como a cadáver; y dale de mi parte este rico "chimalli" y esta fuerte "máquahuitl"; y dile que se los mando para que se defienda y defienda su "copilli", porque hemos de ir por su vida y por su reino.

Declaró Maxtla su voluntad de hacer la guerra; aceptóla

el embajador en nombre de su rey, ungió la cabeza al monarca-tepaneca, y armándolo como se le habla mandado, volvió a la ciudad. A la noticia de la guerra, dispuso inmediatamente -- Itzcóatl el nombramiento de los jefes, y lo aparejó todo para la batalla. (10).

El precedente examen de las instituciones del tratado, - las embajadas, la tregua, las alianzas y la guerra, ponen de relieve que ellas "muestran la existencia de un derecho internacional, todo lo rudimentario que se quiera, pero con características que recuerdan muchas instituciones modernas del de recho internacional". (11).

Va con el paso de tres siglos, y con el advenimiento de la Independencia Nacional, dicho Derecho habra de empezar a perfilar, como en seguida veremos, sus lineamientos modernos.

(10).- México a Través de los Siglos.- Ob. Cit., Tomo II.- - pp. 84 - 85.

(11).- Modesto Seara Vázquez.- Ob. Cit., p. 13.

Capítulo II

GESTACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

EN MEXICO

- a).- *Presidencialismo y Parlamentarismo.*
- b).- *La Constitución de 1824; sus fuentes y lineamientos presidencialistas.*
- c).- *Asomos de sistema parlamentario en la Constitución de 1857.*
- d).- *Reiteración del sistema presidencial en la Constitución de 1917.*

a).- **PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO.**- La estructura de las instituciones políticas en las democracias libres descansa en un principio célebre de la separación de poderes, que se le remonta al autor inglés John Locke, en su "Tratado de Gobierno Civil" (1690), y a Montesquieu en su "Espíritu de las Leyes" (1748). Por lo general los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica - también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros. Así, la teoría de la separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el hecho de que existirían dentro del Estado "funciones" fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. El Estado estaría naturalmente dividido en varios "poderes", designado con este término a la vez, el órgano y la función que ejerce. Finalmente, la teoría distingue: la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y está confiada al Parlamento; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confiada al Gobierno, y la función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces. (12).

(12).- Maurice Duverger.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.- Trad. de Isidro Molas y otros.- Barcelona, 1970.- Ediciones Annel, S.A., p. 178.

Desde luego, la aludida teoría ha planteado un problema elemental: ¿deben confiarse tales funciones a una serie de órganos diferentes -como lo sostiene la propia teoría- o, por el contrario, reunir las en manos de un solo gobernante? Si se adopta la primera solución, esos diferentes órganos deberán actuar en forma totalmente aislada o en una colaboración de conjunto? Las soluciones son tres: separación de poderes, confusión o concentración de poderes y colaboración de poderes.

Hay concentración o confusión de poderes cuando todas las funciones del Estado son ejercidas por el mismo órgano, o bien, cuando un sólo órgano tiene el poder efectivo de decisión en todas las materias, y los demás se encuentran estrechamente subordinados al mismo y no pueden actuar más que en su nombre en la medida en que él no interviene. La confusión puede ser absoluta o relativa. La colaboración de poderes -- opera típicamente en el régimen parlamentario y se caracteriza por tres notas esenciales: en la base, una distinción de las funciones del Estado, que son confiadas a distintos órganos, pero tales órganos no están rigurosamente especializados en sus funciones, existiendo campos de acción común; y, por último, lejos de estar rigurosamente aislados los unos de los otros, los órganos estatales disponen de medios de acción recíproca, produciéndose una verdadera colaboración entre los mismos. La separación de los poderes concebida en abstracto por Mon. squieu, fue institucionalizada por la Constitución -

de Estados Unidos, cuyos autores, con el agudo sentido pragmático anglosajón, desarrollaron y perfeccionaron la idea -- original de aquél, a través del admirable sistema presidencialista que crearon. (13).

El sistema presidencialista ha sido denominado "el régimen del nuevo mundo", desde que, creado por los Estados -- Unidos, ha sido prácticamente adoptado por todos los países latinoamericanos, si bien asumiendo en la generalidad de éstos rasgos propios que lo diferencian del modelo original. -- Y se observa que, del mismo modo que el régimen parlamentario no ha hecho en América sino furtivas apariciones, el sistema presidencialista no estuvo jamás sólidamente implantado en Europa. (14).

Devino de dicho sistema, la corriente del presidencialismo, que constituye una aplicación deformada del régimen -- presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Y funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el desarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por-

(13).- Maurice Duverger.- Ob. Cit., p. 179.

(14).- Alexis de Tocqueville.- La Democracia en América.- -- Trad. de L. R. Cuéllar.- México, 1957.- Fondo de Cultura Económica, p. 123.

la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos.

La concurrencia de estos factores hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal, de suerte que algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son ahí solamente puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados. Otras naciones de América Latina conocen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura. Se está más cerca de la dictadura -- cuando el ejército desempeña un gran papel, sin ejercer directamente el poder, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada.

El presidencialismo, corresponde a una situación un poco diferente, en que la balanza se inclina más bien del lado de la democracia, siendo aún las elecciones --y elecciones -- relativamente competitivas-- la base esencial del poder; observándose que las elecciones presidenciales tienen una importancia esencial, siendo las elecciones parlamentarias secundarias respecto a aquéllas y muy influenciadas por ellas; de todo lo cual se desprende que el Presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición. "En la práctica, es muy difícil distinguir semejante situación de la anterior. Según-

los períodos, un mismo país pasa de la "semidictadura" al -- "presidencialismo", sin que sea posible situar la línea de separación entre ambos. Todos los regímenes intermedios son muy difíciles de clasificar". (15).

Señala con acierto Linares Quintana que precisamente - la razón primordial por el cual el sistema presidencialista no ha funcionado en los países latinoamericanos con igual medida de eficiencia y éxito que el país inventor, ha sido la deficiencia de los controles legislativo y judicial sobre el presidente. Y la falla, que afecta a la clave del esquema, generalmente no reside en la letra de las constituciones sino en el funcionamiento, que permite comprobar que el poder-fáctico del órgano ejecutivo supera a los poderes de derecho del congreso y de los tribunales, órganos que se muestran débiles y hasta sojuzgados. (16).

En cuanto al sistema parlamentario, es el régimen característico de colaboración de poderes, y presenta los siguientes elementos esenciales:

1.- Sistema de colaboración de poderes.

2.- Órgano ejecutivo dualista. (Existen formalmente dos ejecutivos: el jefe del Estado (presidente o rey) y el -

(15).- Maurice Duverger.- Ob. Cit. p. 123.

(16).- Segundo V. Linares Quintana.- "Sistema Presidencialista", en Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XXV, p. 600.

gabinete, encabezado por el primer ministro. El jefe de Estado es políticamente irresponsable ante el parlamento; el gabinete es responsable).

3.- El gabinete debe contar con el apoyo (confianza) - del parlamento. Por eso, este puede obligar al gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza (moción de censura).

4.- El ejecutivo puede disolver al parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente. De esta manera se compensa la facultad del voto de censura con el derecho de disolución. Así se logra entre ambos órganos una relación de equilibrio.

5.- Los miembros del gabinete son miembros del parlamento. Los ministros son elegidos entre los integrantes del órgano legislativo. (17).

Se infiere de todo lo anterior, que dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial. En el primero, la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo el ejecutivo participa

(17).- Alberto A. Natale.- "Sistema Parlamentario", en Enclopedia Jurídica Omeba, T. XXV, p. 589.

con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.

El parlamentarismo es sistema europeo: nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del Parlamento con una dinastía que él mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

Busca dicho sistema que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. Para ello el jefe de gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así formado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Porque si el Jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe del gobierno, sino el gabinete.- Pero cuando éste cesa de representar la opinión de la mayoría, debe

dimitir, para ser sustituido por quienes reflejan dicha mayoría. Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de la mayoría, - el vaivén político concluye en el gabinete; el Jefe del gobierno está por encima del reflujó, inmune a los cambios; inmutable e irresponsable.

En el caso de que haya oposición irreductible entre el Jefe del ejecutivo y el Parlamento, haciendo suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero - tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante - la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones; en los comicios el pueblo dirá si apoya la política del parlamento o la del Ejecutivo; de modo que es la facultad de disolver el Parlamento la válvula de escape del sistema, porque si el ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la Asamblea, se llegaría al absolutismo congresional. (18).

En líneas posteriores hemos de ver que nuestro país se ubica dentro del presidencialismo, si bien con algunos asomos de sistema parlamentario.

b).- LA CONSTITUCION DE 1824, SUS FUENTES Y SUS LINEAMIENTOS PRESIDENCIALISTAS.- Idea fundamental de la Constitu-

(18).- Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano. México, 1973.- Ed. Porrúa, S.A., pp. 247-248.

ción Mexicana de 1824 fue la de separación de poderes, toda vez que su artículo 60. expresó: "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial".

Sobre esta base, habiendo ya caracterizado los sistemas presidencial y parlamentario y considerando que se entiende por sistema de gobierno "la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada --- constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de -- cooperar con el otro y otros en la constitución de la unidad-estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en su sociedad" (19), hemos de preguntarnos qué sistema de gobierno adoptó la primera Constitución del México Independiente.

Después de muy enconados debates entre los constituyentes para acordar si se optaba por un ejecutivo universonal o pluripersonal, previó el criterio primeramente mencionado, en razón de lo cual el artículo 74, situado dentro del título bajo el rubro "Del supremo poder ejecutivo de la federación", - quedó redactado al tenor siguiente:

"Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los - -

(19).- Jorge Carpizo.- Estudios Constitucionales.- México, -- 1980, Ed. UNAM, p. 269.

Estados Unidos Mexicanos".

Infelizmente, también se instituyó la vicepresidencia: "Art. 75.- Habrá también un vicepresidente, en quien -- recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste".

Decimos infelizmente porque, como de todos es sabido, el vicepresidente sólo se dedicó a planear la forma como podía conseguir la presidencia. Así, el primer Presidente de México fue Guadalupe Victoria y el primer vicepresidente Nicolás Bravo. Este se rebeló en contra de Victoria adhiriéndose al Plan de Montañón que había sido proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827. El 7 de enero de 1828 Bravo fue derrotado por don Vicente Guerrero en Tulancingo y desterrado por decreto del Congreso.

El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente Anastasio Bustamante, quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, quien a final de cuentas rehusó la lucha. El Congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar, y otorgándole el cargo a Bustamante. (20).

La previsión relativa a la constitución de presidencia-

(20).- Manuel Herrera y Lasso.- Centralismo y Federalismo, -- (1814-1843), México a través de sus Constituciones, -- México, 1967, T. 1, pp. 609-610.

y vicepresidencia se basó en la original Constitución norteamericana, una de las principales fuentes de la Carta de 1824.

Quedó así instituido, desde entonces, el sistema presidencialista en nuestro país, que, salvo el lapso relativo al Supremo Poder Conservador, habría de prolongarse hasta el presente, también sobre la misma base de las facultades otorgadas al presidente por la propia Constitución de 1824, a saber:

- 1.- Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso;
- 2.- La facultad reglamentaria;
- 3.- Ejecutar las leyes;
- 4.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho;
- 5.- Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones;
- 6.- Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de las ofici

nas generales de Hacienda, con la aprobación del Senado;

7.- Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con las leyes;

8.- Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales;

9.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y exterior de la federación;

10.- Declarar la guerra previo decreto del Congreso y conceder patentes de corso conforme a las leyes;

11.- Celebrar concordatos con la silla apostólica;

12.- Celebrar tratados con la aprobación del Congreso general;

13.- Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días;

14.- Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente y lo acuerden así las dos terceras

partes de los individuos presentes del consejo de gobierno;

15.- Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes;

16.- Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos (artículo 110).

El Consejo de Gobierno previsto de la Carta constitucional que nos ocupa era un órgano que funcionaba durante al receso del Congreso y que se integraba por la mitad de los senadores, uno por cada Estado. Su presidente lo era el vicepresidente, aunque se nombraba un presidente temporal que fungía durante las ausencias del vicepresidente de la República.

Entre sus principales facultades se contaban: dar su consentimiento para los nombramientos que necesitaban la autorización del senado; velar sobre la observancia de la Constitución, Acta constitutiva y leyes generales; hacer al presidente las observaciones que creyera necesarias sobre el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales, y acordar por sí o a propuesta del presidente convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (artículos 113 a 116).

Una facultad de especial relieve del presidente fue la del veto suspensivo, al que se refería el artículo 55 ordenando que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si devolvía un proyecto dentro de esos diez días, se volvía a discutir en las dos cámaras y, para regresárselo al presidente, se tenía que aprobar por las dos terceras partes de los individuos presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente (artículo 55). (21);

Puede puntualizarse que la Constitución de 1824 estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, por las siguientes razones:

1.- El presidente era electo por las legislaturas locales, sólo excepcionalmente por el Congreso Federal, pero incluso cuando era designado por éste, no era responsable políticamente ante el Congreso. El presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba de la confianza del Congreso.

2.- Tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del Congreso.

3.- El presidente nombraba y removía libremente a los

(21).- Felipe Tena Ramírez.- Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, Ed. Porrúa, p. 168.

secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él, y no ante el Congreso.

4.- El presidente no podía disolver el Congreso. Tal acto era equivalente a un golpe de Estado y, por tanto, a la ruptura de la Constitución.

5.- El referendo no era un impedimento que no pudiera superar la voluntad del presidente.

Y reiteraban la posición presidencialista de la Constitución, los siguientes factores:

10.- El presidente tenía la facultad de veto;

20.- Frente a él tenía un Congreso dividido en dos cámaras;

30.- La ley fundamental le atribula facultades amplias;

40.- Era quien publicaba y ejecutaba las leyes. (22).

c).- ASOMOS DE SISTEMA PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCION DE 1857.- Contrariamente, la Constitución de 1857 significó una atenuación del presidencialismo, que correlativamente - -

(22).- Jorge Carpizo, Ob. Cit., p. 284.

implicaba algunos tintes de parlamentarismo, pues, por principio de cuentas, suprimió el veto presidencial que la Constitución de 1824 tenía previsto.

En segundo lugar, el Congreso era unicameral: "Art. - 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión".

En tercer término, dispuso dos períodos de sesiones, - en lugar del único que tenía previsto la Carta constitucional de 24: "Art. 62.- El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de -- septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, - - improrrogable, comenzará el 10. de abril y terminará el último de mayo".

Con base en estas disposiciones, comenta con tino Jorge Carpizo que en 1857, el centro del poder plasmado en la - Constitución se encontró en el poder legislativo, hasta las reformas de 1874, que regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824. (23)

Esas reformas de 13 de noviembre de 1974, consistieron básicamente en la estructuración bicameral del poder legislativo: "Art. 51.- El Poder Legislativo de la Nación se deposi

(23).- Jorge Carpizo.- Ob. Cit., p. 285.

ta en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, - una de diputados y otra de senadores".

d).- REITERACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.- La Constitución de 1917 estableció intencionalmente un ejecutivo fuerte, pues los constituyentes carrancistas se pronunciaron en favor del presidencialismo, especialmente formulando tenaz crítica al sistema parlamentario. En efecto, sostenían que dicho sistema buscaba nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerciera el Congreso, mediante una comisión en su seno, denominada "gabinete", lo cual equivalía a convertir al "Presidente personal" en una simple figura decorativa. Y lo que era más grave aún, la fuerza del gobierno desaparecería, puesto que el Parlamento, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, determinando esto que el gobierno caminaría a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado. Por consiguiente, sostenían dichos legisladores que México necesitaba un gobierno personal, con una gran movilidad, con una amplia libertad de acción, - incensurable en sus actos, ya que sería por definición "justo" en sus decisiones. "¿Por qué, pues, por imprudencia, se experimentarían un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de Presidente personal, que nos dejaron los Constituyentes de 1857? Además, - el régimen parlamentario requiere necesariamente dos o más -

partidos políticos bien organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, de manera que, - periódicamente, se distribuyan las funciones gubernamentales. Y México no tenía ni una ni otra condiciones".

Agregaban los constituyentes carrancistas que el régimen parlamentario tenía su origen en condiciones históricas - muy diferentes a las nuestras. En los países de América Latina, en que se había adaptado, había obtenido infelices resultados y, sobre todo, en los Estados Unidos, el régimen presidencial había tenido tanto éxito que no se le reconocía ningún - valor práctico al parlamentario. El régimen presidencial de México vendría a ser no otra cosa que la continuación de nuestros antecedentes políticos, y la garantía a todas las clases sociales del goce completo de sus derechos, y todas las ventajas de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual. (24).

Con tales pronunciamientos de los constituyentes de la mayoría, obvio resultó que la Constitución de 1917 siguiera - los lineamientos esenciales de sistema presidencial de la --- Constitución de 1824, y aún aumentara en muy alto grado las - atribuciones del presidente, de suerte que es tal la cantidad de ellas que la propia Constitución vigente le otorga, "que -

(24).- José Ma. Calderón.- Génesis del Presidencialismo en México.- México 1972.- Ediciones El Caballito.- pp. 102-103.

puede afirmarse que: por virtud de lo establecido en el artículo 27 es la primera autoridad agraria del país; en el 28, - la primera autoridad económica del país; en el 73 fracciones-VII y XXIX, es la primera autoridad fiscal del país; en el -- 123, la primera autoridad laboral del país; en el 30. es la - primera autoridad educativa del país, y así respecto de las - actividades todas de la Nación". (25).

Independientemente del punto de vista del cúmulo de - - atribuciones del presidente de la República, las directrices-fundamentales de nuestro sistema pueden resumirse al tenor si siguiente:

1.- El poder ejecutivo es unitario, pues está depositado en un presidente;

2.- El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este poder:

3.- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;

4.- El presidente ni los secretarios de Estados son --

(25).- José Enrique González Rivas.- "El predominio del Poder Ejecutivo en México", en obra de varios autores intitulada El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, México, 1977, UNAM, pp. 314.

políticamente responsables ante el congreso;

5.- *El presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso;*

6.- *El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.*

"La vida política del país es manejada por el presidente por medio de un partido predominante, a través del cual designa a los diputados y senadores federales, a los gobernadores de los Estados, a los diputados locales y hasta a los presidentes municipales; y también por medio de este partido se controlan las organizaciones obreras, campesinas, burocráticas e incluso a los integrantes de la pequeña burguesía". (26)

Otro efecto esencial de nuestro presidencialismo, de relevante importancia en orden al presente estudio, consiste, como ratificaremos ampliamente en los capítulos subsecuentes, en que el papel internacional de México está íntegramente en manos del presidente, quien determina libremente las medidas que a ese respecto deben tomarse.

(26).- José Enrique González Ruiz.- Ob. Cit., p. 316.

CAPITULO III

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA POLITICA

EXTERIOR

- a).- *Definición de la política exterior.*
- b).- *Principios reguladores de la política exterior.*
- c).- *Normas jurídicas aplicables.*
- d).- *Los órganos de las relaciones internacionales.*

1.- DEFINICION DE LA POLITICA EXTERIOR.- Como objeto de conocimiento reflexivo, el Estado da lugar a una serie de ciencias (en sentido amplio) o disciplinas, que tradicionalmente -- han recibido el nombre de poltticas, denominación certera, porque la palabra "polttica", en su acepción vulgar -que coincide, por lo demás, con la científica y con el origen etomológico de la misma,- significa todo lo que se refiere al Estado, de suerte que la Polttica, en su sentido general, se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento.

Pero, ¿como ha de conceptuarse la polttica?

Se señalan tres sentidos fundamentales hacia los que se -- orineta dicho vocablo, a saber:

1o.- La polttica es actividad que crea, desenvuelve y -- ejerce poder. Pero este poder no representa una mera fuerza material, sino que implica un fenómeno de dominación que tiene carácter social y está encaminado a la cohesión de un grupo, me-- diante el derecho.

2o.- La polttica se concibe como lucha, oposición o dis-- yunción. Es la opinión que pretende desprenderse de las obras-- de Maquiavelo, y que modernamente han sostenido autores como -- Ratzenhofer y Gumplowics para quienes el Estado se ha originado en la lucha de los hombres por la supervivencia.

30.- La política se entiende como actividad orientada por un fin, noción clásica que viene desde Aristóteles y ha florecido en las modernas obras de los autores alemanes de Teoría del Estado, como Jellinek, y de destacados filósofos del Derecho, como Gustavo Radbruch.

"Tales tres sentidos de la política no se oponen entre sí, sino que están íntimamente vinculados. Entre los tres existe una unidad dialéctica; pero todavía hay detrás de ellos un factor vinculatorio, que es la idea del orden, referida a la sociedad, o sea, el orden de la convivencia". (26).

De lo anterior resulta que la política se ha considerado como la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, que estudia el modo de como el Estado puede alcanzar determinados fines.

El propio Jellinek plantea el dilema de la controversia moderna sobre la naturaleza de las ciencias que estudian al Estado: "La doctrina del Estado contiene esencialmente juicio de mero conocimiento, en tanto que el contenido de la política no es una ciencia de lo que es, sino de lo que debe ser". (27).

Con base en lo anterior, podemos inferir que hay, ante

(26).- Luis Sánchez Agesta.- Lecciones de Derecho Político.- Granada, 1945.- Imprenta Hijo de Paulino V. Traveset, p. 35 y sigs.

(27).- Jorge Jellinek.- Teoría General del Estado.- Buenos Aires 1943.- Ed. Albatros, p. 13.

todo, una política teórica, que se encamina a obtener un conocimiento explicativo del Estado, en todos sus aspectos, y una política práctica, que se refiere a la actividad humana que busca y trata de organizar el bien común de la sociedad. A la primera se le denomina también ciencia política, en sentido amplio, porque su finalidad, es, precisamente, hacer labor científica en relación con los fenómenos políticos, tratando de describirlos, interpretarlos y valorarlos, en forma de obtener conceptos y juicios de validez universal. En cambio, la política práctica no trata de llegar a ninguna conclusión abstracta y general, en el orden del conocimiento. Es una actividad humana que busca una finalidad eminentemente práctica: el buen gobierno de los hombres. Es el arte político, que puede ser realizado por los gobernantes o por los gobernados en su respectiva esfera de acción. Esta actividad es, naturalmente, de carácter moral, -- puesto que tiene por objeto el bien del hombre de la sociedad, -- y encuentra su expresión más elevada en la prudencia política, -- que por encima de las indudables exigencias de la técnica y la eficacia, busca el supremo valor de la vida política en la subordinación intrínseca de los actos políticos a la moral y a las condiciones circunstanciales de la evolución histórica. (28).

Es dentro de este ámbito de la política práctica, que se sitúa la política exterior o internacional, pues es la que el -

(28).- Héctor González Uribe.- Teoría Política.- México 1980.- Ed. Porrúa, S.A., p. 25.

Estado realiza para alcanzar en el exterior los objetivos de --
la nación.

Los problemas de la política internacional se hallan expresados en el pensamiento antiguo y moderno de todos los tiempos, - pues ella se identifica con la evolución de las grandes comunidades históricas.

En esta materia, la primera lección que debe aprenderse, - es que las complejidades de los asuntos internacionales hacen imposible las soluciones sencillas y las seguras profecías. El conocimiento de las fuerzas que determinan la política entre las - naciones y de los medios de acuerdo con los cuales se desenvuelven sus relaciones políticas, revela la ambigüedad de los hechos en las relaciones internacionales. En toda situación política - hallamos en juego influencias contradictorias. Una de esas tendencias podrá más fácilmente prevalecer bajo ciertas condiciones. Pero nadie puede asegurar cuál será la tendencia prevalente. -- Así, lo más que el estudioso puede hacer es trazar las varias -- tendencias que como potencialidades son inherentes a una determinada situación internacional. (29).

Pero, objetivo genérico de la política internacional es la búsqueda de la vigencia de un orden jurídico para la paz del mundo. Conforme se hace cada vez más densa la trama de la interde-

(29).- Hans J. Morgenthau.- La lucha por el poder y la paz.- Buenos Aires, 1963.- Ed. Sudamericana, S.A., p. 36

pendencia de los Estados, se acrecienta la importancia de la función diplomática -ciencia y arte a la vez,- medio por el cual -- las naciones realizan su voluntad de poder.

Expresión de poder es la soberanía del Estado. Cada Estado por sí establece sus derechos y aspiraciones para hacer efectiva su voluntad, no obstante la política contraria de otros Estados. Este poder puede hacerse efectivo por presiones militares, ideológicas, económicas, políticas o diplomáticas.

La política exterior traduce el derecho de independencia.- El Estado soberano debe preservar su estructura, su potencialidad y su gravitación social en la comunidad internacional. Las grandes potencias, apoyadas en su fuerza, realizan una política definida, perseverante, uniforme, mientras las pequeñas han debido casi siempre supeditar la suya a los intereses de aquellas.

Desde el punto de vista interno, la soberanía es un poder limitado por la función concurrente de los diversos órganos que integran el gobierno; y el propio poder, desde el punto de vista exterior, está limitado por el ejercicio de análogo poder de parte de los demás Estados. Y es cuestión medular determinar qué parte de la soberanía nacional debe ser renunciada o delegada para forjar la organización internacional. Las naciones, siempre celosas, sacrifican el mínimo posible de las facultades estatales, solo la parte necesaria para cumplir sus compromisos de - -

de acuerdo con la norma "pacta sunt servanda" (30), que rige las relaciones internacionales.

La creación de la Sociedad de Naciones, de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, son las más altas y ambiciosas empresas de la política internacional contemporánea. Simbolizan el reconocimiento, después de las mayores catástrofes que ha padecido la humanidad, de que por encima de las razas, de las lenguas y de los gobiernos, existen hoy vínculos incoercibles, que hacen a todos los pueblos independientes y solidarios. Sean cuales fueron las fallas constitucionales o funcionales de estos organismos y sus crisis, siempre han de preferirse esos remedios jurídicos de acción colectiva para solucionar diferencias, antes de retrogradar al empleo descontrolado e irresponsable de la fuerza. (31).

II.- PRINCIPIOS REGULADORES DE LA POLÍTICA EXTERIOR.- Cada país tiene sus especiales principios directrices de su política exterior, si bien con los enormes avances del Derecho Internacional Contemporáneo, tienden a uniformizarse en la mayor parte de los países.

México, en razón de su historia, teñida por una serie de

(30).- Con esta frase -pacta sunt servanda- "se quiere expresar que lo estipulado por las partes, cualquiera que sea la forma de la estipulación, debe ser fielmente cumplido, o sea, que se ha de estar a lo pactado". (Enciclopedia Jur. Omeba, T. XXI, p. 237.

(31).- Juan Antonio Madrazo.- "Política Internacional", en Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XXII, pp. 595-597.

agresiones, intervenciones y despojos territoriales, ha adoptado los principios de absoluto respecto a la integridad y a la independencia política de los países, y de absoluto repudio al uso de la fuerza.

La proximidad de nuestro país con los Estados Unidos lo obliga a situarse en dos posiciones, aparentemente contradictorias:

1).- Por una parte, a marcar en cada ocasión posible su independencia del vecino del Norte, y a defender, cuando lo ha creído necesario, los principios que garantizan también la existencia independiente de México (no intervención, integridad territorial, autodeterminación de los pueblos). Consecuentemente, por propio interés, México debe defender y defiende los aludidos principios.

2).- Por otra parte, México no puede ignorar la potencia de los Estados Unidos, así que sabe que no puede ir demasiado lejos en su posición independiente, so pena de provocar en dicho país una reacción a la que nuestro país no podría oponer más que su fuerza moral, que no sería bastante.

Precisamente por carecer nuestro país de la fuerza material necesaria en la política internacional, ha tratado de apoyarse siempre en el Derecho Internacional para asegurar su - -

independencia.

De ahí, que México sea ferviente defensor de los principios a que en seguida hacemos referencia.

1.- Autodeterminación y No Intervención.- La política exterior de México, fundada en la limpia tradición de sus principios y en su conducta internacional, debe concentrarse principalmente en tres finalidades:

a).- Mantener intactas la soberanía y la independencia del país;

b).- Buscar cooperación entre nuestras amistades internacionales para acelerar el progreso económico, social y cultural de México sobre bases mutuamente ventajosas, y cooperar nosotros mismos, en la medida de nuestras posibilidades prácticas, al desarrollo de todos los países que pudieran requerir nuestra ayuda.

3).- Contribuir sin límite al logro de toda buena causa que favorezca el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Los tres principios pueden reducirse a lo siguiente: en primer lugar, soberanía e independencia de los Estados, lo cual

trae como consecuencia mantener el principio de igualdad, el de no intervención, el de autodeterminación, etc. En segundo lugar, cooperación, es decir, que el principio de autodeterminación de los pueblos de México no lo entiende como un principio que deba llevar necesariamente al aislamiento de los diversos países, sino que la perfecta interpretación de la autodeterminación de los pueblos lleva implícita la cooperación entre ellos; y el tercero, es el relativo al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

El principio de autodeterminación tiene su reverso en el de no intervención, y México ha sostenido los propios principios en los foros internacionales, según apreciamos en seguida:

1.- En la Conferencia de La Habana (VI Panamericana año -
1933). México estuvo a punto de hacer aprobar una resolución sobre la no intervención, pero debió esperar a Montevideo (1933) y Buenos Aires (1935) para ver consumada su victoria con el documento que condena la intervención en los asuntos internos de otros países.

2.- En la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954), México se abstuvo en la votación relativa a la "Declaración de Caracas", de contenido violentamente anticomunista porque, aun declarando su repulsa al comunismo, consideró que la cuestión del régimen que cada país se dé, es un asunto interno.

3.- En la últimas reuniones de consulta, dentro del sistema interamericano, ha mantenido la posición de no intervención - en los asuntos internos de los países miembros, y en la VII reunión de consulta quedó claro que interpreta el principio de no - intervención como aplicable tanto a la intervención por parte de potencias continentales como de potencias extracontinentales; ha biendo quedado reflejada tal posición en los artículos 1 y 3 de la Declaración de Costa Rica, adoptada en esa VII Reunión de Con sulta, que fueron apoyados decididamente por México. (32).

Así pues, en la interpretación de México, la no interpreta ción significa que cada Estado tiene el derecho de desenvolverse libre y espontáneamente en su vida cultural, política y económi ca.

2.- Independencia en las relaciones internacionales. - Mé xico es, por vocación, un país no comprometido con ninguno de -- los dos bloques (capitalista y comunista), y su actitud a este - respecto lo ha llevado a eludir todo lo que pueda parecer inclu so tentativa de formar un tercer bloque, lo cual explica su nega tiva a participar en las conferencias organizadas por los países del Tercer Mundo, como las de Belgrado o El Cairo.

Desde su independiente posición, nuestro país puede censu rar, de conformidad con los principios de autodeterminación de -

(32).- Jorge Castañeda.- México y el Orden Internacional.- México 1956, p. 13 y sigs.

los pueblos y no intervención, las violaciones a los propios -- principios, como lo ha hecho invariablemente, tanto respecto de las medidas tomadas en contra de la República Dominicana y Cuba, como en contra de las optadas en los casos de Hungría y Checoslovaquia. (33).

3.- Seguridad Colectiva.- En esta materia, México interpreta restrictivamente las facultades de las organizaciones regionales, pues sostiene el punto de vista de que debe reservarse a la Organización de las Naciones Unidas la facultad de decidir acciones colectivas. Por ello es que nuestro país se ha -- opuesto a las interpretaciones que se han dado al Tratado de -- Rlo, (por ejemplo, en el caso de la IX Reunión de Consulta de -- los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en Washington, en 1964), que ampliaban el concepto de agresión y atribulan al citado organismo regional la facultad de decidir la aplicación de medidas de carácter coercitivo,

Sin dejar de tener esta posición una sólida base jurídica no debe desconocerse que en el fondo se encuentra una explica-- ción política: dentro del continente americano, la influencia -- de Estados Unidos es determinante, pues no hay ninguna otra potencia capaz de hacerle contrapeso; por eso, sería sumamente pe-- ligroso para la independencia política de México el aceptar que la OEA, donde los Estados Unidos son determinantes, tenga facultades para adoptar medidas coercitivas. Por ende, México pre-

(33).- Modesto Seara Vázquez, ob. cit., p. 39.

fiere negar a la OEA esas facultades u atribuir las a la ONU, lo cual, por lo demás, es lo que la interpretación correcta del de recho internacional permitiría decidir. En la ONU, los EE. UU. están contrabalaneados por la URSS en el Consejo de Seguridad; y, dentro de la Asamblea General, usualmente por el gran número de países no comprometidos.

4.- El principio pacifista.- Muy especialmente por haber sido varias veces víctima de agresiones, guerras e interven ciones del todo injustas, México ha sostenido secularmente el principio de las relaciones pacíficas entre los Estados.

Su aspiración pacifista quedó plasmada en el Código de la Paz, presentado por nuestro país a la VII Conferencia Panamericana de Montevideo, exponiendo los lineamientos de una organiza ción de las naciones, para mantener la paz y la seguridad inter nacionales, y fijando los medios pacíficos de solución de con tro versias.

En dicho documento, el pacifismo se entiende en un triple planteamiento:

1o.- Establecimiento de una organización internacional, para pre ar un sistema de seguridad colectiva capaz de hacer res petar el derecho y evitar la injusticia.

2o.- Organización de los métodos de arreglo pacífico de

controversias, para impedir el surgimiento de conflictos internacionales graves, que pudieran poner en peligro ese sistema de organización internacional.

30.- La realización del desarme universal. (34).

Presidida la actitud internacional de México por los principios fundamentales de que acabamos de hacer mérito, aludiremos en seguida a la normativa jurídica en la materia de política exterior.

III.- NORMAS JURIDICAS APLICABLES.- La materia de la política exterior se encuentra regulada por una muy amplia gama de normas jurídicas, que van desde la Constitución y los Tratados, hasta reglamentos y circulares, pasando por una numerosa normativa ordinaria.

A efecto de no incurrir en repeticiones innecesarias, las mencionaremos en el inciso siguiente, con ocasión a la referencia a los órganos estrechamente vinculados a la política exterior.

IV.- LOS ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.- Puntualiza con acierto Seara Vázquez que la estructura interna del poder se refleja en la formulación de la política exterior, y el

(34).- Modesto Seara Vázquez, ob. cit. pp. 39-40.

Presidente es quien señala sus grandes lineamientos, aunque sea la Secretaría de Relaciones quien se encarga de su elaboración y aplicación. Su control por el Poder Legislativo queda reducido a un mero simbolismo sin significación práctica alguna, ya que la escasa fuerza política de este órgano del Estado se combina con su nulo interés por las cuestiones internacionales, de tal modo que la ratificación de los tratados, por ejemplo, es algo que siempre se produce de modo automático. "Esto explica que no haya interés en México por distinguir entre tratados y acuerdos ejecutivos, por la sencilla razón de que el Presidente no necesita artimañas para escapar a un control legislativo que, por lo menos en el plano de la política internacional, no existe. (35).

Mencionaremos ahora los órganos de las relaciones internacionales y las principales normas que regulan su actuación.

a).- El Presidente de la República.- Si bien las facultades en general del titular del Poder Ejecutivo están previstas principalmente en los artículos 80 a 93 de la Constitución, es el artículo 89 el que se restringe a las facultades referentes a las relaciones internacionales, consignando así la siguiente preceptiva:

1.- De conformidad con su párrafo II, corresponde al - -
(35).- Modesto Seara Vázquez, ob. cit., p. 20.

Presidente de la República "remover a los agentes diplomáticos; y nombrar y remover a los "demás empleados de la Unión, cuyo -- nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes".

2.- Según el párrafo III, se atribuye al Jefe del Estado la facultad de "nombrar ministros, agentes diplomáticos o cónsules generales, con aprobación del Senado".

3.- A tenor del párrafo VI, el Presidente, que es el Jefe de las Fuerzas Armadas, tiene la posibilidad de disponer de ellas para la defensa exterior de la Federación.

4.- Según el párrafo VIII, el Jefe del Estado tiene la -- prerrogativa de declarar la guerra, pero tal declaración debe estar sujeta a la condición de que haya previa ley del Congreso de la Unión.

5.- No hace mucho, fué suprimido el párrafo IX, pues -- atribula al Presidente la concesión de patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso, sin tomarse en cuenta que México se habla adherido, ya en 1910, a la Declaración de París de 1856, que abolla el corso.

6.- De conformidad con el párrafo X (del propio artículo 89, que tenemos en cita), corresponde al Presidente de la Repú-

blica "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal".

b).- El Congreso. - Es el artículo 73 de la Constitución el que enumera las facultades del Congreso, siendo las relativas a las relaciones internacionales las que en seguida se mencionan:

1.- Admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal. (inciso I).

2.- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo. (inciso XII).

3.- Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra. (permanece en la primera parte de este inciso -que es el XIII- el anacronismo de referirse a las patentes de corso).

4.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos. (inciso XXI).

5.- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, --

emigración e inmigración. (inciso XVI).

6.- Determinar el valor de la moneda extranjera. (inciso XVIII).

7.- Establecer concesiones sobre el comercio exterior. -- (inciso XXIX).

c).- El Senado.- Es el artículo 76 constitucional el que previene las disposiciones relativas a las facultades del Senado, como órgano de control de las relaciones exteriores de México.

1.- "I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

2.- "II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda..."

3.- "III.- Autorizarlo (al Presidente de la República), para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el terri

torio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, -- por más de un mes, en aguas mexicanas".

En otro artículo, el 133 constitucional, se previene la facultad del Senado de aprobar los tratados: "Esta Constitución, - las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos - los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación -- del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

d).- La Secretaría de Relaciones Exteriores.- Expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, que a dicha Secretaría corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, - intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior-Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

III.- Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en -- los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno-Mexicano forme parte;

IV.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los -- límites territoriales del país y aguas internacionales;

V.- Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir tierras -- aguas, bienes inmuebles, concesiones de explotación, etc.

VI.- Llevar el registro de las citadas operaciones;

VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con -- nacionalidad y naturalización;

IX.- Coleccionar los autógrafos de toda clase de documen- -- tos diplomáticos;

X.- Legalizar las firmas de los documentos que deban pro- -- ducir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros -- que deban producirlos en la República;

XI.- Intervenir, por conducto del Procurador General de -- la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y --

en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XII.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Todos los órganos que citamos en lo que va de este capítulo son los encargados, en nuestro Derecho, de conducir y realizar las relaciones internacionales.

En este punto es de observarse que las relaciones entre los Estados se manejan a través de los órganos propios de cada uno y de acuerdo con las facultades que el derecho interno de cada Estado atribuye a sus funcionarios. Respecto de tales funciones, las normas jurídico-internacionales de mayor importancia, son las de la buena fe en las relaciones y la del trato de igualdad a todos los Estados, de donde se derivan dos principios fundamentales:

1.- Los órganos de representación obligan a sus Estados en las relaciones internacionales, a no ser que previamente se haga del conocimiento de los demás Estados la limitación de sus poderes; "

2.- Las relaciones deben siempre establecerse en iguales niveles dentro de la variada jerarquía de los órganos de representación. (36).

De conformidad con lo anterior, y según las normas que hemos citado en este capítulo, en nuestro país conducen las relaciones internacionales:

1.- El Presidente de la República, que, en cuanto Jefe del Estado, además de ser el órgano administrativo más importante del país, ejerce la función representativa exterior, de suerte que sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado. Tal función representativa es total, pues abarca los aspectos más destacados de la vida en relación con los Estados, tales como: la recepción y envío de agentes diplomáticos y consulares; la comisión y ratificación de los pactos internacionales; la declaración de guerra y el establecimiento de la paz; las declaraciones de política internacional, etc.

2.- El Secretario de Relaciones Exteriores, que encabeza la Secretaría que conduce las relaciones internacionales, toda vez que el Jefe del Estado no negocia directamente, ni en persona, con una potencia extranjera, lo que implica que las negociaciones se llevan por conducto de dicha dependencia.

(36).- Roberto Nájera y Escalante.- Compendio de Derecho Internacional Público.- México, 1970.- Editorial Orión, p. 373.

3.- Los agentes diplomáticos, que, en su calidad de representantes permanentes de nuestro país, tratan cotidianamente los asuntos de Estado: y los cuales se encuentran regidos por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, del 30 de diciembre de 1981, misma que, definiendo al Servicio Exterior como "el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales.

(Artículo 10.), clasifica a los funcionarios del propio Servicio en tres ramas: diplomática, consular y administrativa, todos ellos siendo personal de carrera y personal especial.

Hay también numerosos sectores de empleados, que coadyuvan dentro del cumplimiento de sus deberes al desempeño general de las relaciones internacionales de nuestro país, mismas que, encabezadas por el Presidente de la República, muestran en algunos aspectos -como lo notificaremos en el capítulo siguiente- la tendencia de un presidencialismo que excede las limitaciones constitucionales que en materia de política exterior, atañen a nuestro Jefe de Estado.

CAPITULO IV

EL DERECHO INTERNO Y LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

- a).- *La interpretación constitucional de México.*
- b).- *Conflicto entre Ley constitucional y tratado internacional.*
- c).- *Interpretación del artículo 133 constitucional.*
- d).- *El problema de la ratificación de los tratados.*
- e).- *El presidencialismo y las negociaciones internacionales.*

LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL EN MEXICO.- Para la mejor interpretación de este punto, consideramos conveniente tratar someramente los siguientes aspectos: 1. Para la mejor comprensión de las facultades constitucionales, evolución de las actuales disposiciones constitucionales. (37). 2. Su contenido hoy en día. (38).

1.- EVOLUCION.- Básicamente existen tres disposiciones consagradas en la actual Constitución, referidas a la facultad de celebración de tratados por parte del Presidente de la República. Las establecidas en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, ambas relacionadas con el artículo 133. En diferentes épocas estas disposiciones fueron tomadas de la Constitución de los Estados Unidos de América,-

(37).- Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado...1 Aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

Artículo 89, Fracción X. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes....Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con -- las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y -- que se celebren por el Presidente de la República, -- con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las -- Constituciones o leyes de los Estados.

(38).- Ver a este respecto Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Editorial Cámara de Diputados, 1967, t. VII, pp. 11 y ss.

principalmente de los artículos II, sección II y VI, sin embargo al cabo del tiempo han sufrido cierta evolución.

1.1 El primer antecedente del actual artículo 76 -- fracción I, se encuentra en el artículo 53 de la tercera de las "siete Leyes Constitucionales" de la República Mexicana, expedidas el 29 de diciembre de 1836, en los términos siguientes:

"Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores: I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación!"

Ese mismo texto fue reproducido en el artículo 68 -- fracción I del Proyecto de Reformas a las "Siete Leyes Constitucionales", de 30 de junio de 1840. Esta facultad expresa del Senado desapareció, y fue restablecida el 3 de noviembre de 1874 con la reforma al artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en los términos siguientes: "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras", texto casi idéntico al consagrado en la actual Constitución.

El artículo 89, fracción X, tiene antecedentes más remotos. El primero de ellos puede ser localizado en el ar

artículo 172, párrafo quinto de la Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de -- 1812 y vigente en México en los albores de su Independencia, en los términos siguientes:

ARTICULO 172.- Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: Quinta: no puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranera sin el consentimiento de las Cortes.

En el artículo 159 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, se jalla el segundo antecedente establecido como sigue:

ARTICULO 159.- Al Supremo Gobierno toca privativamente: Plublicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercios con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes - en las negociaciones que ocurra, por sí o por medio de ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han - de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las constestaciones con independencia del Congreso; a menos que versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente el mismo Congreso.

En el reglamento Provisional Político del Imperio Me-

xicano de 18 de diciembre de 1822, en su artículo 31, encontramos un tercer antecedente:

ARTICULO 31.- No puede el Emperador, Cuarto; no puede hacer alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del cuerpo legislativo.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, se establece el texto que con algunas variantes va a subsistir hasta la actualidad. En dicha Acta, en su artículo 16, se establece que entre las atribuciones del poder ejecutivo se encuentra:

XI.- Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General.

Este texto es repetido en el artículo 110, fracción XIV de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, así como en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836, que hacen de México una República centralista, y lo único que cambia en dicha disposición es el sometimiento --

para ratificación al Congreso, que ya ha dejado de ser federal; lo mismo sucede con el artículo 86, fracción XVI de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de diciembre de -- 1842.

Con la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857, en su artículo 85, fracción X se -- restablece la ratificación de tratados celebrados por el presidente de la República por el Congreso Federal. Este mismo texto vuelve a ser producido en la Constitución de 1917, aun que cabe señalar que en ésta, en los artículos 76, fracción I y 133, se establece como facultad exclusiva del Senado, -- suscitándose una contradicción, ya que si bien según el artículo 89 fracción X es el Congreso Federal quien debe ratificar, en las otras disposiciones mencionadas es únicamente la Cámara de Senadores. Debido a que por los antecedentes arriba citados, se trata en realidad de un error en el constituyente de 1917 y que existen dos disposiciones expresas en -- sentido opuesto, ha sido el Senado quien se encarga de dichas ratificaciones, además de que se trata de una cuestión que -- afecta de manera directa al pacto federal, cuya representación se encuentra precisamente en el Senado.

Aunque el artículo 133 tiene como antecedente el artículo 237 del Decreto Constitucional para la Libertad de la -- América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, no es sino hasta

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, en su artículo 161, fracción III, - - cuando se hace mención expresa a los tratados, en los términos siguientes:

ARTICULO 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación: III: de guardar y hacer guardar la Constitución y - leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hiciesen por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.

En el artículo 126 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se establece:

Esta Constitución, las leyes de Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación -- del Congreso serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los -- jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, - leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrato - que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

La Interpretación Política.- Los problemas constitu-

cionales son problemas de poder, es decir, políticos.

La Constitución trata de armonizar la estructura política de la comunidad.

Entonces, hay que tener presente los factores políticos en el momento de interpretar la Constitución, pero la interpretación política de la ley fundamental tiene que ser en forma muy cuidadosa, porque ella bien puede caer en violaciones a la norma de normas, en actos y resoluciones anti constitucionales, lo que reviste importancia porque bajo el pretexto de la interpretación o del espíritu de la Constitución se realizan las infracciones a la propia ley fundamental.

Una cosa es interpretación política de la Constitución y otra, muy diferente, la violación constitucional.

Sin embargo en la interpretación de la Constitución hay que tener en cuenta elemento índole político ya que, hemos dicho, los problemas constitucionales son de naturaleza política; pero por ningún motivo se puede justificar que -- con el pretexto de una interpretación política se viole la Constitución, puesto que la interpretación persigue vivificar la Carta Magna, armonizarla para que se aplique y se -- adecúe a la vida, a la realidad; en cambio las violaciones-

constitucionales son, por lo contrario su detrimento y fallecimiento.

LA INTERPRETACIONAL LEGISLATIVA.- Las facultades legislativas del ejecutivo no se limitan a lo expresado en los párrafos anteriores, sino que este legisla en los casos que expresamente la Constitución General señala:

- Los tratados internacionales que celebran con la ratificación del senado y que de acuerdo con el artículo - 133 son parte del orden jurídico mexicano y de aplicación interna.

LA INTERPRETACION JUDICIAL.- Este aspecto de la interpretación reviste especial importancia en un país como en México, en el que es el poder judicial federal el intérprete último de la ley fundamental.

Dice el último párrafo del artículo 94 Constitucio-
nal:

La ley fijará los términos en que sea obligatoria - la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y trata-

dos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación.

Según el artículo 133 constitucional en su segunda parte:

- Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

b).- CONFLICTO ENTRE LEY CONSTITUCIONAL Y TRATADO-INTERNACIONAL.

Camargo dice que el artículo 133 fija la jerarquía de los tratados en igual condición a la de la Constitución y a las leyes federales y que la tesis de la primacía de la ley fundamental sobre los tratados posee interés únicamente en el ámbito interno, o sea que se trata de una cuestión de derecho constitucional y no de derecho internacional y que dado el caso de un tratado anticonstitucional, efectuado por los órganos internos competentes se crea un problema sólo dentro del orden jurídico nacional, y por tanto ese tratado se tiene que cumplir en el orden externo.

Debemos preguntarnos cómo se sortea este problema -

en el orden interno. Camargo apunta que el tratado tanto - desde el punto de vista del orden interno como del externo está sujeto a diversos tipos de control jurídico y en el orden interno a través del juicio de amparo se sortea esta - - cuestión. (39).

Sepúlveda afirma que una norma posterior deroga el - trato a que se refiere porque se supone que el legislativo - conocía ese tratado y tiene la intención de anularlo; en es - tos casos la responsabilidad internacional recae sobre el - ejecutivo.

Ahora bien, un tratado posterior deroga la ley ante - rior que lo contraiga pero no se trata de una auténtica - - abrogación pues sólo sucede en los casos de aplicación con - creta y en ese momento se prefiere el precepto del tratado al precepto interno.

Otra afirmación de Sepúlveda estriba en que un trata - do firmado con contravención a la Constitución de un país, - no es válido según el propio derecho internacional. (40).

Sera Vázquez afirma que cuando los tratados no se - pueden aplicar en el orden interno por ser contrarios a la -

(39).- Camargo, Pedro Pablo.- La administración pública na - cional como órgano de las relaciones internacionales, - ensayo inédito, pp. 28 - 33.

(40).- Sepúlveda, César.- Derecho Internacional Público.- - México 1964, p. 75.

Constitución, esta situación es irrevelante para el derecho internacional, y el estado es responsable por la no aplicación de esa obligación internacional.

Dice que los conflictos entre la ley interna y tratado puede surgir ya sea por el contenido del tratado o por el proceso de conclusión de éste.

En los conflictos de contenido hay que examinar si la Constitución de ese estado reputa a los tratados como incorporados al orden interno, y en esta forma el trato que se les da es el de una norma de derecho interno y se le aplican las mismas reglas generales que a los conflictos de leyes que surgen en el orden interno, como el principio de que la ley posterior deroga a la anterior y que la ley particular deroga a la general.

Seara señala que en aquellas leyes fundamentales que proclaman la supremacía del derecho internacional sobre todo el orden jurídico interno no existe el más mínimo problema.

Respecto al conflicto por motivo del procedimiento, este autor señala que tratados concertados fuera de los cauces que la norma suprema establecen no son aplicables en el orden interno, pero que desde el punto de vista del derecho

internacional si son válidos, ya que cualquier país podría eximirse de sus obligaciones internacionales con sólo declarar anticonstitucional un tratado y a mayor abundamiento, un estado tendría que analizar si el tratado que celebra con otro estado está de acuerdo con la Constitución de ese país, con lo que estaría examinando e interpretando una Constitución ajena y con esto se intervendría en la vida interna de otro estado. (41).

Nosotros pensamos que un tratado anticonstitucional no se puede aplicar en el orden interno, ya que la Constitución es la suprema y los tratados se encuentran en escafón inferior y además porque podrá ser una puerta abierta a la autoridad para toda clase de violaciones, así en un tratado se podrían vulnerar los derechos del hombre.. Como la desapplicación del tratado trae consecuencias y trastornos al país o países con los que se celebró, nosotros, a pesar de la respetada opinión del Maestro Seara, creemos que un país al celebrar un tratado debe examinar que no exista para ello traba en el derecho constitucional del otro, y esto respondería a la idea de que cuando contrata necesita conocer la situación jurídica de la otra parte. Así X no da dinero para constituir una hipoteca en la propiedad de Z si antes no se cerciora de si ese bien se encuentra con anterioridad gravado, y no por esto X se inmis

(41).- Seara Vázquez Modesto.- "Los conflictos de la ley nacional con los tratados internacionales". Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado.- México, 1966, pp. 124 - 128.

cuye en la vida de Z.

Siempre que se celebra un acto jurídico nos interesa saber la condición y situación de la otra parte y lo mismo pasa en el problema de los tratados; si X país conoce que desde el punto de vista constitucional de A país, ese tratado está viciado no debe celebrarlo, y no por esto se entromete en la vida de A, sino defiende su derecho de seguridad y tranquilidad y al mismo tiempo respeta la voluntad de un pueblo ajeno al no celebrar ningún acto que evidentemente está contra su voluntad expresada en la Constitución.

Ahora bien, creemos que a este problema no se le pueden dar soluciones como algunos autores pretenden: si el tratado es anticonstitucional no se aplica desde el punto de vista interno, pero sí en el orden internacional. Ya hemos asentado que un tratado anticonstitucional no se puede aplicar en el orden interno. Desde el punto de vista externo tampoco lo debe aplicar el estado aunque caiga en responsabilidad y lo que debe hacer en estos casos es denunciarlo o por algún otro método jurídico acabar con el monstruo que no tiene base constitucional para poder subsistir.

c).- INTERPRETACION DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.

El artículo 133 del Código supremo mexicano de 1917-

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

En 1934 fue reformado el artículo 133, no se modificó su sentido ni su alcance sino que se precisó que los tratados para ser ley suprema de la Unión tienen que estar de acuerdo con la misma. O sea, la reforma precisó algo que ya se encontraba en el artículo y para la interpretación del mismo no era necesaria esta reforma.

El artículo reformado también precisó que la competencia para la aprobación de los tratados corresponde al Senado y no al Congreso de la Unión. La redacción original del artículo fue tomada de la Constitución de 1857 donde existió el sistema únicamente hasta 1874. Sin embargo, antes de la reforma no existía problema como no lo hubo en el código supremo de mediados del siglo pasado porque entre las facultades exclusivas del Senado se encontraba y se encuentra la aprobación de los tratados celebrados por el Presidente de la República.

d).- EL PROBLEMA DE LA RATIFICACION DE LOS TRATADOS.

De diversas maneras se ha interpretado el hecho de que en la Constitución se habe de aprobar tratados y ratificar tratados (por el Senado y el Congreso, respectivamente), pero la explicación más plausible es que hubo un error al redactar el documento constitucional. Resulta, en efecto, sorprendente que una facultad tan importante como la de ratificar los tratados no aparezca enumerada en el artículo 73, relativo a las facultades del Congreso, y sólo haya la referencia indirecta del artículo 89, párrafo X. Además, en la práctica el Congreso no interviene para nada en la ratificación de los tratados.

Se ha dicho también que el Senado aprueba los tratados concluidos por el Presidente de la República, y luego el mismo Presidente los ratifica. Esta interpretación proviene de una confusión terminológica, al aceptar en su sentido nominal los términos utilizados en la práctica de México. "Aprobar los tratados" como una de las funciones del Senado, según el artículo 76, y "...ratificó y confirmó ese tratado...", según la fórmula que se pone en boca del Presidente.

Si se trasciende la interpretación puramente literal y se trata de explicar el contenido de la actuación del Se-

nado y del Presidente, resulta que el Senado es el órgano constitucionalmente facultado para controlar la actuación presidencial en lo que se refiere a la conclusión de los tratados. Es el órgano, en otras palabras, encargado del control democrático de las relaciones exteriores de México, mediante un control de la conclusión de tratados realizada por el Ejecutivo, y esa función no es otra que la que en el derecho internacional se designa con el nombre de ratificación. El hecho de que exista la fórmula "... ratifico y confirmo ese tratado...", utilizada por el Presidente, no quiere decir nada, puesto que en realidad lo que hace entonces el Presidente, es transmitir o comunicar la aceptación del tratado por el órgano constitucionalmente facultado para ello. Resultaría totalmente absurdo que el Presidente se ratificara a sí mismo, ya que él es quien, a través de la Secretaría de Relaciones, ha llevado la conclusión del tratado y en ese momento es cuando puede fijar las condiciones que le plazca, e incluir en el documento que se esté negociando lo que crea pertinente, por lo cual no hay necesidad de que se someta a su consideración, de nuevo, el tratado por él negociado, sobre todo cuando ya ha sido aceptado por el Senado. Además, la facultad de ratificar lleva consigo la de rechazar la totalidad o parte del texto del tratado, y no vemos razón para que el Presidente, después de haber sometido él mismo un tratado al Senado, con el fin de que éste

órgano lo apruebe, decido no aceptarlo.

La verdad es que la fórmula "ratifico y confirmo" cubre un acto cuya única finalidad es la de comunicar una ratificación ya hecha (por el Senado) comunicación que hace el Presidente, por su calidad de Jefe de Estado, pero sin tener más implicaciones jurídicas internacionales.

La dirección de la política internacional por parte del poder ejecutivo puede provocar compromisos políticos -- del país respecto de los demás Estados. Jurídicamente, el compromiso puede llegarse a determinar con mayor precisión. En el presente apartado nos referimos tan sólo a tres cuestiones: la realización de determinados actos, que no siendo propiamente tratados o convenciones diplomáticas el titular del Ejecutivo lleva a cabo; la ratificación de tratados o convenciones diplomáticas con independencia del proceso interno que deba cumplirse, y la celebración de un tratado -- por canje de notas.

En cuanto a la necesidad de ejecutivo de recurrir a la aprobación del Senado, tal como lo establecen las disposiciones constitucionales a que nos hemos referido, en materia de tratados y convenciones diplomáticas y, por lo tanto, considerándose un límite a su actuación, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ha zanjado-

definitivamente la cuestión. En efecto, principalmente los artículos 27 y 46 de dicha convención, establecen la falta de capacidad para celebrar tratados por representantes de un Estado, cuando la ratificación se pretenda efectuar en violación, "a una norma de importancia fundamental de su derecho interno".

No obstante lo anterior, cabe hacer dos consideraciones: Una primera, ya mencionada con anterioridad, se refiere al hecho de que el partido oficial del que procede el -- Presidente en México, controla la gran mayoría en la Cámara de Senadores, órgano de control, otorgándole a aquél una amplia preponderancia en los tratados o convenciones diplomáticas que negocie y más tarde pretenda sean aprobados; pero -- además, otra consideración de no menos importancia cabe ser tomada en cuenta. La celebración de diversos actos internacionales a que ya nos referimos y que sin control alguno -- del Senado puede efectuar el poder ejecutivo. Si bien éstos son numerosos, quizá no involucran cuestiones tan trascendentes como es el caso de los tratados, pero aún en este supuesto, existe otro medio por el cual el ejecutivo puede eludir el control del Senado, y es el caso del tratado celebrado por el canje de notas.

e).- EL PRESIDENCIALISMO Y LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES.

El régimen existente en nuestro país es presidencial. Pero si tomamos en cuenta el criterio de Duverger, quien -- nos señala que "el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente". (42).

Nuestro régimen es, pues, una aplicación deformada - del régimen presidencial clásico; aplicación que tiene sus raíces en una necesidad histórica (si es que hay necesidad de esta naturaleza). Nos dice González Casanova que habría sido insensato aplicar al pie de la letra la teoría clásica de la democracia: "El respeto al 'equilibrio de poderes' - habría sido respecto a las conspiraciones de una sociedad - semifeudal...., respetar el 'sistema de contrapesos y balanzas' habría equivalido a tolerar caciques y caudillos regionales". (43).

Si constitucionalmente se define con mucha claridad un sistema presidencial clásico, también puede notarse algunos matices parlamentarios, al menos formalmente. Uno de estos matices lo encontramos en el artículo 92, que ordena que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, -

(42).- Duverger, Maurice.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.- Editorial Ariel.- p. 213.

(43).- González Casanova, Pablo.- La democracia en México.- p. 70.

encargado del Ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos". Esta figura se ha dado en llamar "refrendo ministerial", debido a que, en cierta medida, la firma de los secretarios implica el compartimiento de una responsabilidad del titular del ejecutivo. Este matriz parlamentario pierde este caracter si consideramos que los Secretarios de Estado son meros auxiliares del Presidente y que este último puede removerlos libremente de sus cargos.

El jefe del poder ejecutivo en México, es la figura política preponderante en nuestro sistema político, debido a que por sus funciones y poderes constituye el centro nervioso de tal sistema. Asimismo, el Presidente y el sentido oficial son las dos instancias que articulan todos aquellos intereses políticos que configuran nuestro sistema.

El poder del Presidente de la República ha "prevalecido gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ellos". (44).

Formalmente, la Constitución consigna una rigurosa separación entre los poderes ejecutivos, legislativo y judicial. Pero esa tajante separación formal no existe en la realidad, ya que el Presidente de la República ejerce un --

(44).- Goodspeed. Stephe.- "El papel del ejecutivo en México.- Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México.- México 1955, p. 15.

extraordinario control sobre los poderes legislativo y judicial.

No obstante, el poder del Presidente tiene limitaciones; la más importante de ellas son: el carácter transitorio de su mandato, consecuencia de la no reelección y el hecho de que la pirámide política que culmina en el Presidente no es monolítica, sino que existen pugnas por el poder, dentro y fuera del partido oficial. De igual manera, la no reelección ha emitido la existencia de una dictadura personal. Otra limitación del poder político del Presidente surge como consecuencia de la necesidad de mantener el equilibrio entre los diversos factores de poder, al hacer concesiones a algunas de las partes, y con ello limitar su poder político. (45).

FACULTADES DEL EJECUTIVO PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES. De acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales conforma junto con las leyes del congreso y la Constitución, la ley suprema de toda la Unión.

La facultad del Presidente de la República para celebrar tratados internacionales esta establecida en la Fracción X del artículo 89 constitucional que a la letra -

(45).- Pereznieto, Leonel.- Facultad de celebración de tratados.- Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.- p. 387.

dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son...dirigir las negociaciones diplomáticas y - celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometién- dolos a la ratificación del Congreso Federal...".

"El ejercicio de esta facultad no tiene más límite - que el señalado por la propia Constitución que prohíbe la - celebración de tratados que infrinjan a la misma, que res- trinjan la soberanía de los Estados, que violen las garan- tías individuales o que puedan alterar la forma de gobier- no federal." (46).

Otra restricción al ejercicio de esta facultad la - establece el artículo 15 constitucional, que prohíbe la ce - lebración de tratados para la extradición de reos políti- - cos, así como la de aquellos delincuentes del orden común- que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la- condición de esclavos; ni de convenios o tratados en vir- - tud de los que se alteren las garantías y derechos estable- cidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

CELEBRACION DE ACTOS INTERNACIONALES.- Como ya lo- hemos visto con anterioridad, el poder ejecutivo puede - - efectuar un sinnúmero de actos de carácter internacional - que no revisten la naturaleza de un tratado o de una Con--

(46).- Varios Autores.- El predominio del poder ejecutivo- en América Latina.- Ed. Instituto de Investigacio- - nes jurídicas, UNAM.- p. 350.

vención diplomática. Asimismo, como ya lo mencionamos, este tipo de actos internacionales puede obligar al Estado Mexicano. Es factible que cierto tipo de estos actos internacionales provoque que los poderes se pronuncien, específicamente el poder legislativo.

A manera de ejemplo podemos plantearnos el siguiente caso: el Presidente de la República ha celebrado una serie de acuerdos para la constitución de empresas mercantiles internacionales con otros países. En derecho interno mexicano no existe una legislación expresa respecto de este tipo de sociedades mercantiles. En la medida en que dichas empresas se desarrollan, y México se encuentre involucrado como coinversor, va a ser necesario legislar al respecto. El poder ejecutivo estará obligando en ese momento al legislativo a pronunciarse y, además, en el sentido en el que el ejecutivo ya había anteriormente pactado con el Estado o Estados extranjeros.

CELEBRACION DE TRATADOS.- Debido a la amplia libertad que tiene el poder ejecutivo para negociar tratados y al hecho de que algunos de éstos presuponen para su cabal aplicación de ciertas normas jurídicas internas, el ejecutivo presentará a aprobación del Senado un tratado que, de aprobarse, provocará la modificación del sistema jurídico interno mexicano, vta artículo 133. Incluso, imponer a los

Estados Federados ciertas leyes en materias reservadas exclusivamente para éstos, como podría ser algún tratado referido al estado civil y capacidad de las personas.

Como lo hemos tratado de demostrar, la facultad de celebración de tratados, convenciones diplomáticas y ciertos actos jurídicos internacionales, puede llegar a constituir un síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo, en el caso de México.

La política exterior de México tiene su origen, gestión y razón de ser en la tradición y realidad de nuestra sociedad nacionalista y revolucionaria. Las manifestaciones más inmediatas de esa política exterior comienzan en sus fronteras. La del sur adquiere hoy un dramático horizonte al generarse en América Central, dolorosamente, la lucha por la liberación y el cambio social. La vigencia de los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos está en juego. Peligran la paz regional y el futuro de las relaciones interamericanas como expresión de convivencia armoniosa.

Ante esos riesgos México se constituye en puente de comunicación política para que los conflictos se resuelvan por la razón y no por la fuerza, esto es, por la fuerza de la razón.

La frontera norte de México es testigo de intensas y complejas relaciones.

Simboliza la coexistencia de sociedades distintas en carácter nacional, en nivel de desarrollo, en necesidades y recursos y en proyectos de desenvolvimiento político, económico y cultural.

Significa el empeño por convivir con respecto a la singularidad, por cooperar sobre bases de equidad y en el

marco del derecho y de la voluntad de entendimiento.

La política exterior del país ha mantenido una conducta irreprochable, congruente con los principios y con el carácter de su proyecto histórico. El desafío de hoy exige reafirmar la convicción, conservar los frutos de la acción perseverante y fortalecer los cauces para el quehacer futuro.

C O N C L U S I O N E S

1o.- Nuestra política exterior necesita de actitudes y programas concretos. Basados en una vigencia, actualización y adaptación a nuestra realidad nacional, ya que sigue nuestra Carta Magna conservando el espíritu de los constituyentes de 1917.

2o.- Es urgente la planificación de la política exterior mexicana. Porque no obstante que se ha ido actualizando y adaptando a nuestra realidad, a través de un sinúmero de reformas si es necesario en algunos aspectos cambiar su redacción, haciéndola concordante en su articulado con las reformas sufridas.

3o.- Debe el Estado Mexicano vigilar que por ninguna razón se modifiquen los principios básicos en materia in

ternacional. Dándole facultades más reales y no tan solo como sucede en la última reforma al artículo 76 constitucional en su fracción I en lo referente a que se le dé la facultad para analizar la política exterior a nuestra honorable Cámara de Senadores, de manera que pueda intervenir ante el Poder Ejecutivo de la Nación en lo concerniente al ámbito internacional. Que se defina más ampliamente la participación del honorable Congreso de la Unión.

40.- México debe insistir por una nación soberana y por hacer de él un miembro activo responsable y moral de la comunidad internacional. Es importante para las relaciones exteriores de nuestro país que nuestra Constitución Política Mexicana no se quede estancada y siga evolucionando y adaptándose a los principios y postulados que emanan del derecho internacional.

50.- Que los objetivos de la política internacional sigan siendo, la promoción y protección del interés nacional, la práctica de la solidaridad internacional, nuestra Constitución y promoción de un nuevo orden internacional, tanto de tipo político y cultural.

60.- Que la política exterior ya no puede quedar reducida a los ámbitos de especialistas para discutir, para comentar o para sugerir. La política exterior, en la medi-

da en que México está adquiriendo un mayor peso específico - en la comunidad internacional, y en la medida que hay obvias vinculaciones entre las desiciones de política externa con - las de la política interna, requiere también de un gran consenso nacional.

70.- La continuidad y coherencia de la política exterior de los gobiernos de la Revolución Mexicana en la aplicación de los principios de no intervención, libre determinación de los pueblos, solución pacífica de los conflictos internacionales e igualdad jurídica de los estados; en oposición a las realciones de fuerza y dominación, a los actos -- violatorios de la soberanía y la integridad territorial de los países, y a los que atentan contra el derecho de los pueblos a definir, por si mismos, las estructuras económicas y sociales que correspondan a sus necesidades y aspiraciones.-

80.- Que nuestro país promueva el fortalecimiento y la democratización de los organismos internacionales y de -- los mecanismos regionales de cooperación, ya que constituyen estos vías para la mejor comprensión del fenómeno del desarrollo y la solución nacional y equitativa de los problemas internacionales.

90.- Que nuestra política exterior reafirme la necesidad de una acción comprometida y efectiva de la comunidad-

de naciones para crear aquellas condiciones que favorezcan la democratización de los países en beneficio de sus pueblos y de la paz internacional.

10.- En los últimos años el poder ejecutivo representado por la persona a quien el pueblo ha otorgado su voto de fe y confianza para dirigir los destinos del país en todos sus ámbitos, tanto internamente como exteriormente, se ha acrecentado a tal grado en materia internacional que es por ello que se sugiere que ese poder se debe de reducir y buscar los canales para poder controlarlo dado que, por las características de nuestro sistema político actual en que vivimos, permite que un solo hombre pueda decidir nuestro destino internacional.

B I B L I O G R A F I A

CALDERON, JOSE MA.- *Génesis del Presidencialismo en México.*- México, 1972.- Ediciones El Caballito.- pp. 102 - 103.

CAMARGO, PEDRO PABLO.- *La administración pública nacional como órgano de las relaciones internacionales, ensayo inédito.*- pp. 28 - 33.

CARPIZO, JORGE.- *Estudios Constitucionales.*- México, -- 1980.- Ed. UNAM.- p. 269.

CASTANEDA, JORGE.- *México y el orden internacional.*- México, 1956.- p. 13 y sigs.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

DE TOCQUEVILLE, ALEXIS.- *La Democracia en América.*- Trad. de L.R. Cuéllar.- México, 1957.- Fondo de Cultura Económica.- p. 123.

DE PINA VARA, RAFAEL.- *Diccionario de Derecho.*- México, 1978.- Editorial Porrúa, S.A.- p. 200.

DUVERGER, MAURICE.- *Instituciones Políticas y Derecho -*

Constitucional.- Trad. de Isidro Molas y otros.- Barcelona, -
1970.- Ediciones Arrel, S.A.- p. 178.

ENCICLOPEDIA DE MEXICO.- Director José Rogelio Álvarez.
México, M C M L X X V I I.- Tomo I.- p. 1054.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO.- La democracia en México.- p.
70.

GONZALEZ RIVAS, JOSE ENRIQUE.- "El predominio del Poder
Ejecutivo en México", en obra de varios autores intitulada --
"El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica".- México,
1977.- UNAM.- pp. 314.

GONZALEZ URIBE, HECTOR.- Teoría Política.- México, - -
1980.- Ed. Porrúa, S.A.- p. 25.

GOODSPEED, STEPHE.- "El papel del ejecutivo en México".
Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México.- México,
1955.- p. 15.

HERRERA Y LASO, MANUEL.- Centralismo y Federalismo (1814
1843).- México a través de sus Constituciones.- México, 1967.
T.I.- pp. 609 - 610.

JELLINEK, JORGE.- Teoría General del Estado.- Buenos --

Constitucional.- Trad. de Isidro Molas y otros.- Barcelona, -
1970.- Ediciones Arrel, S.A.- p. 178.

ENCICLOPEDIA DE MEXICO.- Director José Rogelio Alvarez.
México, M C M L X X V I I.- Tomo I.- p. 1054.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO.- La democracia en México.- p.
70.

GONZALEZ RIVAS, JOSE ENRIQUE.- "El predominio del Poder
Ejecutivo en México", en obra de varios autores intitulada --
"El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica".- México,
1977.- UNAM.- pp. 314.

GONZALEZ URIBE, HECTOR.- Teoría Política.- México, - -
1980.- Ed. Porrúa, S.A.- p. 25.

GOODSPEED, STEPHE.- "El papel del ejecutivo en México".
Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México.- México,
1955.- p. 15.

HERRERA Y LASO, MANUEL.- Centralismo y Federalismo (1814
1843).- México a través de sus Constituciones.- México, 1967.
T.I.- pp. 609 - 610.

JELLINEK, JORGE.- Teoría General del Estado.- Buenos --

dos.- p. 387.

SANCHEZ AGESTA, LUIS.- *Lecciones de Derecho Político.* -- Granada, 1945.- Imprenta Hijo de Paulino V. Traveset.- p. 35 y sigs.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO.- *La política exterior de México.* México, 1969.- Editorial Esfinge, S.A.- p. 11.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO.- "Los conflictos de la ley nacional con los tratados internacionales".- *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado.*- México, 1966.- pp. 124 - 128.

SEPULVEDA, CESAR.- *Derecho Internacional Público.*- México, 1964.- p. 65.

TENA RAMIREZ, FELIPE.- *Derecho Constitucional Mexicano.* México, 1973.- Ed. Porrúa, S.A.- pp. 247 - 248.

TENA RAMIREZ, FELIPE.- *Leyes Fundamentales de México,* - 1800 - 1976.- Ed. Porrúa.- p. 168.

I N D I C E

Capítulo I

EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL MEXICO PRECOLONIAL

	Pags.
<i>I n t r o d u c c i ó n</i>	1
a). <i>El problema de la definición</i>	4
b). <i>Tratados</i>	5
c). <i>Embajadas</i>	8
d). <i>Tregua</i>	10
e). <i>Alianza</i>	11
f). <i>La Guerra</i>	12

Capítulo II

GESTACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MEXICO

a). <i>Presidencialismo y Parlamentarismo.</i>	16
b). <i>La Constitución de 1824, sus fuentes y sus <u>línea</u> mientos Presidencialistas</i>	23
c). <i>Asomos de Sistema Parlamentario en la Constitu- ción de 187</i>	30

d).	<i>Reiteración del Sistema Presidencialista en la Constitución de 1917</i>	31
-----	--	----

Capítulo III

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR

a).	<i>Definición de la Política Exterior</i>	36
b).	<i>Principios reguladores de la Política Exterior.</i>	41
	<i>Autodeterminación y no intervención</i>	43
	<i>Independencia en las relaciones internacionales</i>	45
	<i>Seguridad colectiva</i>	46
	<i>El principio pacifista</i>	47
c).	<i>Normas jurídicas aplicables</i>	48
d).	<i>Los órganos de las relaciones internacionales .</i>	48
	<i>El Presidente de la República</i>	49
	<i>El Congreso</i>	51
	<i>El Senado</i>	52
	<i>La Secretaría de Relaciones Exteriores</i>	53

Capítulo IV

EL DERECHO INTERNO Y LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

a).	<i>La interpretación constitucional en México . .</i>	58
	<i>La interpretación legislativa</i>	65
	<i>La interpretación judicial</i>	65
b).	<i>Conflicto entre ley constitucional y tratado -</i>	
	<i>internacional</i>	66
c).	<i>Interpretación del artículo 133 Constitucional</i>	70
d).	<i>El problema de la ratificación de los tratados</i>	72
e).	<i>El presidencialismo y las negociaciones inter-</i>	
	<i>nacionales</i>	75
f).	<i>Facultades del ejecutivo para celebrar trata--</i>	
	<i>dos internacionales</i>	78
g).	<i>Celebración de actos internacionales</i>	79
h).	<i>Celebración de tratados</i>	80

	<i>C O N C L U S I O N E S</i>	83
--	--	----

	<i>B I B L I O G R A F I A</i>	87
--	--	----