

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN SUS CONSTITUCIONES

Emilio O. RABASA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales*. II. *Constituciones analizadas*. III. *Acta Constitutiva y Constitución federal de 1824*. IV. *Las Bases y las Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843*. V. *El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*. VI. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*. VII. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. VIII. *Conclusiones*.

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

La política exterior en el mundo, desde su base original en el derecho de gentes (*ius gentium*) tiene dos esenciales fuentes de ejecución: la subjetiva, a través de la que, genéricamente, se han designado agentes diplomáticos, y la objetiva, manifiesta en los tratados, esto es, los acuerdos bilaterales o multilaterales entre naciones soberanas.

Los primeros embajadores, o sea, representantes de un jefe de Estado acreditados ante un gobierno, parecen haber surgido en la Italia prerrenacentista, cuando existían las Repúblicas de Venecia y Florencia, el ducado de Milán, el reino de Nápoles y los Estados papales. Nicolás Maquiavelo, que tanto sirvió a los Médicis —a quienes inclusive dedicó su celeberrimo *El Príncipe*— con un cargo menor, se desempeñó en esas iniciales lides diplomáticas.

En cuanto a los tratados, es casi imposible encontrar en el tiempo sus primeras manifestaciones, ya que no necesariamente tuvieron que haber sido escritos, sino que, simplemente, la palabra empeñada entre caudillos combatientes o jefes de grupos o naciones opuestos, muchas veces resultaban suficientes.

He señalado lo anterior como rapidísima cita de las dos estructuras fundamentales de la política exterior mundial, pues en adelante a ellas dos, sobre todo, me referiré al ubicar la política exterior de México en sus Constituciones.

Vale la pena, como necesaria introducción, dejar asentado que los principios fundamentales de la política exterior mexicana, ahora alojados en el artículo 89, fracción X, no han sido producto ni del talento ni de la imaginación de los esforzados servidores del quehacer internacional de México, sino, esencialmente, una consecuencia de la historia patria. Así, esos principios se han generado no por casualidad, sino por causalidad, como a continuación espero demostrarlo.

Los siete principios enunciados en el artículo 89, fracción X, son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones jurídicas internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Estimo que los tres primeros antes transcritos principios se dieron por valientes decisiones históricas de los mexicanos en momentos culminantes de su pasado.

El principio de la autodeterminación de los pueblos aparece en las primeras acciones de soberanía nacional: el Acta y la Constitución de 1824, preeminentes documentos de independencia política interna e internacional.

La no intervención fue contundente y reiteradamente expresada por Benito Juárez ante la injustificada invasión extranjera que trajo al espurio emperador Maximiliano de Habsburgo. Al respecto, el patricio oaxaqueño hablaría de “La viril resolución de México para sostener su autonomía y su honor o perecer en la demanda”.

La solución pacífica de las controversias fue exigida por Venustiano Carranza cuando los Estados Unidos enviaron, violando nuestras fronteras, la llamada “expedición punitiva”, consecuencia del asalto de Francisco Villa a Columbus, Nuevo México.

Sostén y punto de partida de los anteriores y de todos los demás principios de nuestra política exterior lo constituye la soberanía nacional, no sólo en cuanto a la integridad territorial de México, sino como permanente e irrestricto respeto a las instituciones y decisiones del pueblo mexicano.

Establecido ese breve pero necesario prefacio paso ahora a ver la política exterior de nuestro país dentro de cada una de sus Constituciones.

## II. CONSTITUCIONES ANALIZADAS

Ahora procede especificar a cuáles Constituciones se va a referir este estudio preliminar.

Desde 1821, en que se consolidó la independencia mexicana, hasta 1917, en que se promulgó la ley fundamental vigente, se reunieron en México, además de otros que no cumplieron su fin, ocho congresos constituyentes; el de 1824, convocado dos veces; el ordinario de 1839, también revestido en ese carácter; el de 1824; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el extraordinario de 1846; y los de 1856 y 1916. Estas asambleas produjeron actas —constitutivas o de reformas—, diversos proyectos de Constitución y votos particulares de sus miembros.<sup>1</sup>

Para los efectos de este trabajo voy a considerar como “Constitución” la que, a partir de haberse logrado la independencia (1821), y emanada de algún constituyente (convocado para o convertido en), reúne varias o todas de las siguientes características:

- 1) Hubiera tenido alguna vigencia temporal.
- 2) Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano.
- 3) Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo en lo que se refiere a la forma de gobierno.
- 4) Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

En suma, que la Constitución o el Acta de Reforma respectivas no fueran un mero documento, sino que hubiera constituido una auténtica institución.

Considero que caen dentro de las características arriba señaladas:

- a) El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843.
- c) El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

<sup>1</sup> México, *La Enciclopedia de México*, 1988, t. 3, p. 142.

- d) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- e) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

### III. ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Procede ahora hacer la previa aclaración de que la primera ley fundamental de México es, genéricamente, designada como la “Constitución de 1824”.

En realidad, se trata de dos documentos independientes, pero concatenados: el Acta Constitutiva de la Federación, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. La primera se realizó en noviembre de 1823 a enero de 1824; la segunda corrió de abril de 1824 a octubre del mismo año. En fin, la Constitución Federal es el Acta Constitutiva, ampliada y reglamentada.

Llaman la atención ciertas peculiaridades que aparecen en uno, o en varios documentos arriba citados. A continuación, destaco algunos referidos al Poder Legislativo:

- El artículo 13-X del Acta y el correspondiente 49-XI de la Constitución se refieren a la facultad congresional de arreglar el comercio entre “...tribus de los indios”. Semejante calificativo tribal nos parecería, hoy día —siglo XXI— peyorativo o minimizante, pues ahora nos referimos, más acertada y respetuosamente, a las “etnias”. También es peculiar que en el artículo 13-XVII del Acta y 50-XIII de la Constitución se emplee el ambiguo término cuando se refieren a los tratados de paz. Actualmente, quizá reconoceríamos esa aparente contradicción en Suiza y en Costa Rica.
- En los documentos que comento se habla de conceder las “patentes de corso”, antiguo concepto que todavía se conservó en el texto original de la Constitución de 1917. La expresión *patente de corso* se refiere a la carta *patente* o documento oficial que alguien podía presentar (“hacer patente”) para demostrar que estaba autorizado por el gobierno de un Estado a emprender una campaña naval para perseguir y saquear a los piratas o a embarcaciones enemigas, es decir, para ser un corso (del latín *cursus* = carrera).
- Finalmente (artículo 50-XII), se habla de “celebrar concordatos con la silla apostólica” y del “ejercicio del patronato”.

Recuérdese que en los documentos que analizo existía, como religión oficial de Estado, la católica, apostólica y romana, situación que habría de cambiar contundentemente el laicismo de la Constitución liberal de 1857.

Cabe hacer notar, por último, que el Congreso de la Constitución de 1824 estaba formado bicameralmente: una de Senadores y otra de Diputados. Empero, no se adscriben facultades particulares a cada cámara, a diferencia de la situación que, a partir de las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843 en donde se establecieron facultades especiales y específicas a las Cámaras de Diputados y Senadores. Esta diferencia fue más claramente realizada en la Constitución vigente de 1917.

En cuanto al Acta Constitutiva:

### Poder Legislativo

13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la nación y las tribus de los indios.

XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el poder ejecutivo.

XIV. Para conceder las patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad de federación, de neutralidad armada, y cualquiera otra que celebre el poder ejecutivo.

XIX. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.

### Poder Ejecutivo

16. Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes:

I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

V. Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso general; y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.

VI. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la federación.

VII. Disponer de la milicia local para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso general, quien calificará la fuerza necesaria.

X. Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y entretanto éste se establece, del Congreso actual.

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

En cuanto a la Constitución Federal de 1824

### Título III

#### Del poder legislativo

##### *Sección Quinta*

##### *De las facultades del Congreso general*

49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

I. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

XX. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.

XXI. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.

XXII. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

#### Título IV

#### Del supremo poder ejecutivo de la federación

##### *Sección Cuarta*

##### *De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades*

110. Las atribuciones del presidente son las siguientes:

VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a los que dispongan las leyes.

XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50.

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar los tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del congreso general.

XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

Es necesario destacar la referencia a los agentes diplomáticos en los Documentos de “24”, los llamados enviados diplomáticos y cónsules y lo concerniente a los tratados.

Los enviados diplomáticos y cónsules eran designados por el Poder Ejecutivo con aprobación del Senado (artículo 16, fracción X del Acta Constitutiva, y artículo 110, fracción VI, de la Constitución Federal de 1824).

No es de extrañarse, pues, como es sabido, la Constitución de 1824 copió buena parte de la Constitución norteamericana de 1787.

En esta última ley fundamental se establece la facultad del Ejecutivo de las designaciones diplomáticas y consulares con el *advice and consent* del Senado.

Extraña, no obstante, que no se fijara la correlativa facultad del Senado en las facultades expresas de éste, como sí acaeció en las futuras Constituciones.

#### IV. LAS BASES Y LAS LEYES CONSTITUCIONALES (1835-1836) Y LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

El ingreso del —ahora sí, ahora no— presidente de la República, el fatal Antonio López de Santa Anna, significó, entre otras calamidades onerosas, la destrucción del sistema federal creado en 1824 y la instalación del sistema unitario centralista.

Al respecto, frívolamente, Carlos María de Bustamante exclamaría: “...quedó sepultada la constitución de 1824; ¡ojalá que jamás hubiese existido!”.

Más aún, se abrieron, con breves intervalos, los regímenes presidenciales prolongados, incluyendo el de Juárez y los de las aberrantes dictaduras de Santa Anna y Porfirio Díaz. Entre los tres —pidiéndole una disculpa al Benemérito de las Américas por la deshonrosa compañía— cubren la segunda mitad del siglo XIX y el inicio del XX, que habría de concluir, afortunadamente, con el éxito de la Revolución maderista y carrancista.

Las Bases Orgánicas de 1835-1836 dieron origen a las Siete Leyes Constitucionales. La Tercera estaría referida al Poder Legislativo, y la Cuarta al Poder Ejecutivo.

Poco sería lo que habrían de añadir estas leyes a los ordenamientos de 1824, pues casi en su totalidad repitieron las competencias señaladas por estos últimos. Las Bases y Leyes Constitucionales fueron elaboradas por muy irregulares Congresos: las de 1835-1836, por un Congreso convertido en Constituyente, y, por lo que hace a las Bases de 1843, fueron consecuencia de la labor de una Junta Nacional Legislativa, nombrada por Santa Anna y también conocida como “Junta de Notables”.

Hay que hacer notar que en esta ocasión hubo características especiales; como por ejemplo:

- La creación y, muy afortunadamente, supresión del abominable Supremo Poder Conservador.

- En ella se particularizaban, en adición a las facultades generales del Congreso, las privativas de la Cámara de Senadores, situación que se suspendería en 1847 y 1857 para reinstalarse en 1917.
- Asimismo, existió, como novedad en las Bases de 1843, la facultad del Congreso de “habilitar puertos para el comercio extranjero” (artículo 66-XII).
- Apareció —en 1836— lo que sería el antecedente del artículo 33 constitucional, al fijarse como facultad del Poder Ejecutivo (artículo 17-XXXIII) “Dar o negar el paso a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos”.

Los tiempos fueron turbulentos, y con Santa Anna llegaron a borrascosos. El descaro del dictador llegó, en su último periodo y a finales de su delirio, a contemplar la idea de un monarca extranjero para que, según él, impusiera orden en el caos existente.

Afortunadamente ya aparecería la Revolución de Ayutla de 1854, pero no sin antes tenerse que firmar el ignominioso Tratado de Guadalupe Hidalgo (1847), en el que el tirano y traidor prácticamente donó a los Estados Unidos más de la mitad del territorio nacional.

### *Tercera Ley Constitucional de 1836*

#### *Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes.*

44. Corresponde al congreso general exclusivamente:

VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.

IX. Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder las patentes de corso.

XII. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida fuera del país de tropas nacionales.

#### *Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros.*

53. Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y la milicia activa.

### *Cuarta Ley Constitucional de 1836*

#### *Organización del Supremo Poder Ejecutivo*

17. Son atribuciones del Presidente de la República:

XII. Remover a los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente.

XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.

XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.

XVIII. Declarar la guerra en nombre de la nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIX. Celebrar concordatos con la Silla apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso.

XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.

XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia.

XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos.

### *Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843*

#### *De las atribuciones y restricciones del Congreso*

66.- Son facultades del Congreso:

IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

X. Aprobar para su ratificación los concordatos celebrados con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación.

XI. Decretar la guerra por iniciativa del Presidente; aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso.

XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al Gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

XIV. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida de tropas nacionales fuera del país.

XVIII. Ampliar las facultades del Ejecutivo con sujeción al artículo 198<sup>2</sup> en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada cámara.

87.- Corresponde al Presidente de la República:

III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, y removerlos libremente.

XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del congreso antes de su ratificación.

XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.

XVIII. Celebrar concordatos con la Silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso.

XXI. Declarar la guerra en nombre de la Nación, y conceder patentes de corso.

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.

XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.

## V. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En virtud del entorno político del país que lo dividía en moderados y conservadores, y ante la inminente invasión norteamericana, el Congreso designó una comisión de estudios que pugnó por la reinstauración provisional del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, apoyada por el voto particular llamado minoritario de Mariano Otero, autor del Acta de Reformas de 1847.

<sup>2</sup> Artículo 198. Si en circunstancias extraordinarias, la seguridad de la Nación exigiere en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delincuentes, podrá el Congreso decretarlo por determinado tiempo.

Así las cosas, quedaron vigentes nuevamente los artículos 13 y 15 del Acta Constitutiva, y 49 y 110 de la Constitución Federal de 1824.

Pocos votos contradictorios o, como los calificó su autor, Mariano Otero, discordantes, según lo fue su célebre Voto Minoritario con relación al proyecto de Constitución para 1847, que simple y sencillamente quería, literalmente, reimplantar la ley máxima de 1824.

Fue un Congreso de rutilantes estrellas jurídicas y políticas, como, por señalar sólo algunos, Manuel Crescencio Rejón, Ignacio L. Vallarta, Benito Juárez y el propio Otero.

En adición a la Constitución de 1824, Otero propuso y le fueron aceptadas, casi por unanimidad, una serie de reformas. Entre ellas, la más notable lo fue la concerniente a la instalación, a nivel federal, del amparo.

En efecto, los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales “Contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.

Dos características importantes señalaron esta propuesta de Otero: llevar el amparo, ya creado por Rejón en Yucatán, a nivel federal y, también, implantar la célebre fórmula que —desde entonces y hasta ahora— lleva su nombre, esto es, la que circunscribe los efectos del amparo sólo a las partes concurrentes en el juicio. Como es sabido, la fórmula ha provocado, en nuestros días, un serio debate para su supresión o alteración.

Por lo que concierne a la política exterior, nada nuevo añadió el Acta que comento, ya que, lo digo otra vez, repitió literalmente lo establecido en ese renglón dentro de la Constitución de 1824.

En Paso de Cortés ya sonaban los cañones del injusto y arrogante invasor. En esas condiciones, la labor de estos constituyentes merece un doble reconocimiento: el trabajo realizado y el haberlo efectuado dentro de un entorno belicoso.

## VI. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

Pocos momentos tan cruciales en nuestra historia general y en la constitucional, a la vez que la Asamblea Legislativa más brillante de todos

los tiempos, lo fue el momento y la realización de la Constitución de 1857.

Finalmente, el funesto Santa Anna es desposeído de todo poder y arrojado del territorio nacional, al triunfo de la Revolución de Ayutla (16 de marzo de 1854) y el reformado de Acapulco (11 de marzo de 1854), dieron fin a la tiranía centralista, restablecieron el federalismo y convocaron al Constituyente más radiante y lúcido de todo nuestro devenir constitucional: el Congreso de 1854, que fue del 5 de febrero de 1856 a 14 del mismo mes del año siguiente.

En virtud de que excede los fines limitados de este trabajo, sólo recorreré los notables avances y aciertos de esta asamblea:

- a. Los derechos del hombre. Por primera vez se incluye un catálogo (29 artículos) completo de los derechos del hombre, que habría de heredar la Constitución de 1917 con el inapropiado nombre de “garantías individuales”.
- b. Soberanía nacional, ahora depositada, apropiadamente, en el pueblo, y no simplemente en la nación.
- c. El sistema unicameral. Se consideraba que una sola asamblea era más fuerte que dos para enfrentar dictaduras como la reciente de Santa Anna. El sistema bicameral fue reestablecido por Sebastián Lerdo de Tejada en 1874.
- d. El juicio de amparo. Ya lo había federalizado Otero, pero no incluía el amparo contra actos del Poder Judicial. Un doble error que contenía el artículo 102 del proyecto original fue enmendado, audazmente, por León Guzmán.
- e. El juicio político se estableció para el presidente de la República por delitos graves del orden común, traición a la patria, violaciones al voto electoral o a la Constitución en general. Atinadamente, el Constituyente de 1917 habría de dejarlo exclusivamente para traición a la patria y delitos graves del orden común.

En cuanto a la política exterior, reiteró casi literalmente los principios que venían en la Constitución de 1824, repetidos por el Acta de Reformas de 1847. Como era una sola asamblea, la facultades importantísimas exclusivas del Senado (ratificación de tratados y de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules) no aparecerían hasta la, ya mencionada, reinstalación de Sebastián Lerdo de Tejada en 1894.

La supremacía constitucional, elemento fundamental de todo documento que contiene la ley máxima de un país, no apareció, al menos no en forma evidente, sino hasta la Constitución de 1857 en su artículo 126, que a la letra decía:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó 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 á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados.

Nótese que, atinadamente, se otorgaba la facultad de los tratados al Congreso, que en aquel ordenamiento y en ese momento era una sola asamblea. El texto original de la Constitución de 1917 habría de transcribir, literalmente, el precepto; sólo que también le dio igual competencia al Senado, que ya había sido reinstalado. Abordaré este tema nuevamente al referirme a la política exterior en la Constitución de 1917.

No obstante la brillantez del documento y de sus autores, pocas Constituciones padecieron tantos avatares como la de 1857: la guerra civil, la invasión francesa, el efímero imperio de Maximiliano, la dictadura prolongada de Porfirio Díaz y las renovadoras revoluciones maderista y carrancista.

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:<sup>3</sup>

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XIII. Para aprobar los tratados convenios ó convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

<sup>3</sup> Ortografía del texto original.

XV. Para reglamentar el modo en que deban espedirse las patentes de corso; para dictar leyes, segun las cuales deban declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para espedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI. Para conceder ó negar la entrada de tropas estrangeras en el territorio de la federacion, y consentir la estacion de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en las aguas de la República.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

Artículo 85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobacion del congreso, y en sus recesos de la diputacion permanente.

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federacion.

IX. Conceder patentes de corso con sujecion á las bases fijadas por el congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias estrangeras, sometiéndolos á la ratificacion del congreso federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias estrangeras.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicacion.

*Adiciones y reformas del 13 de noviembre de 1874  
a la Constitución de 1857*

Párrafo III

*Del las facultades del Congreso general*

Artículo 72...

B.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria

## VII. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

En la Constitución actualmente vigente ha habido trascendentales reformas en materia de política exterior a partir de su expedición y en la reformas subsecuentes.

### 1. *Constitución original*

Recuérdese que la Constitución de 1857 creó el sistema unicameral, suprimiendo al Senado. Ya también se dijo que Sebastián Lerdo de Tejada, mediante reforma de 1874, lo reinstala. Sin embargo, queda la duda de si a partir de la reanudación del Senado ya se le atribuyeron sus facultades específicas, que aparecen perfectamente determinadas en el artículo 76 vigente.

No obstante lo anterior, se mantiene un error en la Constitución original de 1917, que al repetir las facultades del Congreso en 1857 le atribuye al Congreso general la aprobación de tratados. Lo mismo ocurre por lo que hace a la participación del presidente (artículo 89), en donde se reitera que el Ejecutivo sujetará a la aprobación del Congreso los tratados.

Empero, por otro lado, esa misma facultad de aprobación de los tratados se le otorga en la Constitución original al Senado. En otras palabras, y hasta fecha reciente en que se hizo un adecuado aseo, ya no es facultad del Congreso en general lo de los tratados, sino exclusivamente del Senado.

Actualmente hay propuestas para hacer extensiva esa facultad específica también a la Cámara de Diputados.

### 2. *Reformas*

Han existido algunas, pero, a mi juicio, las trascendentales son:

En 1934, a propuesta de mi padre, embajador Óscar Rabasa, se modificó el texto del artículo 133 constitucional, o sea, el de la supremacía

constitucional. La reforma, en síntesis, obligó a que los tratados necesariamente estuvieran de acuerdo con la Constitución, con lo cual se reiteró la superioridad de la ley máxima sobre los tratados.

El problema de la llamada jerarquía de las normas sigue siendo palpitante y vigente. Yo lo abordo en mi libro *Las Constituciones de Canadá, Estados Unidos de América y México*,<sup>4</sup> en la parte relativa a los diferentes sistemas empleados por esos países en tratándose de jerarquía de las normas.

En tanto que pueda ser discutible la preeminencia entre leyes del Congreso y tratados, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido un criterio variante sobre el particular, lo que, a mi juicio, no admite discusión alguna es la prioridad y la supremacía de la Constitución sobre los tratados.

Lo advierto, ya que en la actualidad temas como el medio ambiente y los derechos humanos y por la globalización prevaeciente, han abierto nuevo debate en el mundo sobre lo que sea primero ¿la Constitución o los tratados?

Reconociendo la enorme trascendencia de esas viejas y nuevas materias de la humanidad, insisto y persisto en el sentido de que la Constitución está, y siempre deberá seguir estando, sobre los tratados.

El 11 de mayo de 1988, el artículo 89, en su fracción X, quedó reformado en los siguientes términos:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometién-dolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución Pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En la época en que tuve el alto honor de ser secretario de Relaciones Exteriores (1970-1975) me fue propuesta una reforma similar. En aquel entonces no la consideré viable porque:

<sup>4</sup> Las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974, el 10 de agosto de 1987, el 25 de octubre de 1993 y el 31 de diciembre de 1994 deja intacta la parte que nos ocupa esto es "...remover a los agentes diplomáticos...".

- Los grandes principios, como, entre otros, autodeterminación de los pueblos, no intervención y solución pacífica de los pueblos, ya constaban en instrumentos internacionales de muy alto nivel, como las respectivas cartas de la ONU y la OEA. Así, en virtud del “puente” previsto en el artículo 133 constitucional, los tratados forman parte del orden jurídico interno máximo de la nación. ¿Para qué reiterarlos?
- Siempre había el peligro de confundir lo coyuntural con lo perenne; lo de “actualidad” con lo permanente; la preferencia sexenal en vez del postulado tradicional.

En virtud de lo anterior, cuando tuve conocimiento del decreto que reformaba la fracción X del artículo 89, lo sujeté a una evaluación crítica. Teniendo en mente las consideraciones y reflexiones antes expuestas, llegué a la conclusión sincera y objetiva de que la reforma era procedente, porque:

- A) Recogía en verdad la sustancia y, no lo pasajero, de nuestro ejercicio histórico internacional, desde la independencia hasta nuestros días. Con algunas excepciones, que señalaré más adelante, resumía los esquemas totales de la política exterior mexicana, fraguados en la realidad de nuestro devenir nacional, decantados por siglos y reflejos de los más nobles pronunciamientos internacionales de México. Además, constituía un justo reconocimiento y un adecuado tributo a quienes, a través del tiempo, han forjado nuestra política exterior.
- B) Los principios internacionales básicos a los que México se ha adherido a través de su historia ya no estarían, como sucedía con anterioridad a la reforma y por encontrarse localizados en tratados, después de la Constitución y leyes derivadas, según la prelación establecida por el artículo 133. Como norma constitucional que ahora es la fracción X modificada del artículo 89, tienen idéntica jerarquía a las otras disposiciones de la ley fundamental. Consecuentemente, los principios internacionales tendrán el mayor rango jurídico posible.
- C) A partir de la vigencia de la reforma (*Diario Oficial*, 11 de mayo de 1988), la política exterior de México está sujeta inexorablemente a los principios expresamente enunciados por la fracción X del artículo 89, por claro y preciso mandato constitucional, y no por obligación derivada de tratados. La violación de estos principios o

su incumplimiento implicará, respectivamente, infringir la ley suprema o no acatarla. Ambas actitudes negativas podrán ser señaladas y reclamadas por todos los mexicanos.

Sólo lamenté que la reforma que vengo analizando no recogiera otros dos principios connaturales a nuestra doctrina política exterior: las garantías individuales y sociales y la propiedad de la nación sobre sus recursos naturales. Aun cuando las dos aparecen de manera específica en nuestra Constitución, hubiera sido —es— procedente incluirlos como parte de nuestras tesis internacionales básicas.

*Texto original de 1917*

### *Sección III*

#### *De las facultades del Congreso*

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados o convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes, en aguas mexicanas.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos, y cónsules generales con aprobación del Senado.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Conceder patente de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolas a la ratificación del Congreso Federal.

*Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación  
el 24 de octubre de 1942*

Artículo 73...

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

*Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación  
el 21 de octubre de 1966*

Artículo 73...

XIII.- Para 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.

*Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación  
el 8 de octubre de 1974*

Artículo 76...

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

*Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación  
el 6 de diciembre de 1977*

Artículo 76...

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.

*Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación  
el 11 de mayo de 1988*

Artículo 89...

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

*Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación  
el 31 de diciembre de 1994*

Artículo 76...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales...

## VIII. CONCLUSIONES

- La política exterior mexicana ha sido, más que el resultado de elaboraciones teóricas, del devenir histórico patrio, especialmente la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y el arreglo pacífico de las controversias.

- Se han comentado y transcrito los textos positivos de los ordenamientos realmente trascendentes y que contienen las cuatro características esenciales: vigencia, territorial y temporal, revocación de antiguas tesis e implantación de nuevas. Así, se analizaron los ordenamientos básicos de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917.
- La Constitución de 1824 fijó dos bases esenciales: el federalismo y la autodeterminación del pueblo mexicano, con efectos internos e internacionales.
- La situación bicameral de casi todas las Constituciones —con excepción de la 1857— casi siempre dio lugar a la participación del Senado en cuestiones de política exterior.
- Es fundamental el análisis cuidadoso de los siete principios básicos de la política exterior mexicana que a partir de 1988 aparecen en el artículo 89-X, porque constituyen la estructura esencial de nuestra política internacional y son exigibles en todo el tiempo por el pueblo ante las autoridades encargadas de esta trascendental materia.
- A futuro, resulta muy importante analizar dos cuestiones:
  - a. La participación, o no, de la Cámara de Diputados, y
  - b. La creciente colaboración y corresponsabilidad del Senado de la República en el trazo, ejecución y revisión de la política exterior llevada a cabo por el Ejecutivo.

Todo lo anterior debe implementarse teniendo como norma insustituible la preeminencia o predominio de la Constitución sobre todos los tratados.