

Cuestiones Constitucionales, El concepto de facultades del Senado en materia de relaciones exteriores

José Ramón Cossío D. / Gabriela Rodríguez Huerta

Profesores del Departamento de Derecho del itam.

En todo orden jurídico existen ciertas funciones normativas distinguibles por sus notas materiales, adicionalmente a aquellas que pueden ser identificadas a partir de notas formales (legislativa, administrativa y jurisdiccional). Respecto de las primeras podemos mencionar, por vía de ejemplo, las que conllevan la suspensión de garantías, la reforma de la Constitución o la fijación de los impuestos, dentro de un largo etcétera. Dentro de este cúmulo de posibilidades, están las facultades que suelen denominarse de "relaciones exteriores". Se trata de todas aquellas modalidades de producción normativa llevadas a cabo en una primera instancia por órganos nacionales que, sin embargo, puedan tener o producir consecuencias directas o inmediatas en el orden jurídico internacional. Es importante destacar los elementos acabados de enunciar. En primer lugar, en algunos casos, el hecho de que la producción normativa se realice inicialmente por los órganos nacionales, quiere decir que está encomendada, también en principio, a un órgano nacional, ya sea de manera integral o solamente parcial. En segundo lugar, el hecho de que, una vez realizada internamente esa atribución, tenga efectos directos en el orden internacional, significa que existe algún tipo de relación normativa entre las normas producidas en el orden nacional, con respecto al orden internacional. Esta posibilidad de relación puede hacerse por dos vías fundamentalmente: porque la norma producida en el orden nacional haya de constituirse en uno de los elementos de la norma internacional, o porque la norma producida en el orden nacional deba generar directamente sus efectos en ese mismo orden internacional.

Para estar en posibilidad de comprender en todo su alcance el sentido de las facultades en materia de relaciones exteriores, podemos considerar como facultad, siguiendo la definición de Ulises Schmill, a "los contenidos de las normas jurídicas objetivas que establecen los actos creadores, en todos sus ámbitos de validez, de otras normas".¹ Cuando se afirma que un individuo o un órgano del Estado es titular de una facultad, se está diciendo que está en aptitud de crear o participar en el proceso de creación de una norma jurídica.²

La facultad puede tener un carácter potestativo, obligatorio o prohibido, dado que el sentido en que ha sido considerado atiende fundamentalmente a su capacidad de producción de normas jurídicas, y no a una forma específica de regulación de conductas. A su vez, por atribución (o competencia) consideraremos al elemento material que debe ser realizado en los procesos de producción (ejercicio de facultades) de las normas jurídicas por los órganos del Estado (esto mediante la conducta individual o colectiva de sus titulares).³ La parte relevante del concepto anterior es la del contenido, esto es, el elemento que se identifica con el ámbito material de validez de la norma. Si ponemos estas ideas en un plano dinámico, y no ya puramente estático, podemos decir que las atribuciones son los contenidos materiales de las normas jurídicas (superiores) que los órganos estatales deben individualizar a efecto de crear normas jurídicas válidas (inferiores). En otros términos, aquel contenido material que debe ser regulado al emitirse una norma inferior o al regularse lo dispuesto en una superior.

A partir de los conceptos anteriores, podemos llamar "facultades en materia de relaciones exteriores", a aquellos procesos realizados por órganos nacionales encaminados a producir normas que deban surtir sus efectos en el orden internacional, o se constituyan en uno de los elementos de las normas que habrán de terminar componiendo al propio orden jurídico internacional. Igualmente, podemos llamar "atribuciones (o competencias) en materia de relaciones exteriores", al componente material de la facultad o, lo que es igual, al ámbito material de validez de ésta.

A partir de estos conceptos podremos hacer varias aplicaciones de importancia para la comprensión de las facultades que analizamos: que las mismas pueden estar asignadas a diversos órganos nacionales; que con motivo del sentido de la competencia realizada respecto del orden interno, pueden considerarse propias de distintos órdenes normativos nacionales (constitucional, federal, estatal, etc.); que tales facultades puedan asignarse a los órganos nacionales de manera total o parcial; que la facultad en materia exterior pueda tener diversas expresiones en razón al tipo de función normativa que se ejerza (legislativa, ejecutiva o judicial); que existe la posibilidad de hablar de una atribución genérica en materia de relaciones exteriores (ello en términos del criterio apuntado), así como de diversas atribuciones específicas en la materia (aprobación de embajadores, aprobación de tratados, etc.). Si unimos los criterios apuntados en este párrafo, el relativo a la pluralidad orgánica de los órganos del Senado y el que atañe al sentido de la facultad "relaciones exteriores", resulta una compleja y rica matriz desde la cual debe llevarse a

cabo el análisis de las atribuciones del Senado. Por vía de ejemplo, es posible entender que una diversidad de órganos senatoriales ejerzan una facultad al llevar a cabo una función legislativa (creación de normas generales) en la que actualicen una atribución en materia de relaciones exteriores propia del orden constitucional, al participar en el proceso de aprobación de un tratado internacional en el que se establezcan las dimensiones del espacio aéreo nacional o la extensión del mar territorial (artículo 42 constitucional). En otro caso, es posible suponer que diversos órganos senatoriales ejercen una facultad al actualizar una función administrativa (creación de una norma individual) que conlleve el ejercicio de una atribución en materia de relaciones exteriores propia del orden federal, al participar en el proceso de aprobación del nombramiento de un cónsul que hubiere hecho el presidente de la República (artículo 76 constitucional).

Si el sentido de las facultades en materia de relaciones exteriores es el anterior, tenemos que a partir de ese criterio una pluralidad de órganos nacionales pueden ejercerlas. Simplemente considerando el orden constitucional, existe la posibilidad de que lo hagan las dos Cámaras del Congreso de la Unión (declaración de guerra, por ejemplo), el Senado, el presidente de la República, mientras que si lo ampliamos al resto de las normas del ordenamiento, aparecen un número mayor de ellos. Pero conviene precisar el criterio para considerar los casos en los que puede decirse que las facultades del Senado tienen como materia las "relaciones exteriores". Sobre este aspecto existen, nuevamente, varias confusiones, la primera de ellas la que lleva a hablar, en un sentido por demás genérico, de "atribuciones o competencias exclusivas". Conviene recordar que si las distinciones jurídicas deben considerarse siempre de grado (y no de esencia), el sentido que se le confiera a "lo exclusivo" debe verse con gran cuidado. ¿Existe alguna facultad que los órganos del Senado ejerzan en exclusiva o, por el contrario, siempre lo hacen en conjunción con otros órganos? En el caso de que la respuesta sea en el segundo sentido, ¿de qué manera debe entenderse la expresión "en exclusiva"? Si prima facie consideramos las facultades del Senado, resulta que la única que ejerce en los términos apuntados, consiste en "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal..." (artículo 76 constitucional). En el resto de los casos, los órganos del Senado ejercen sus atribuciones en conjunción con otros órganos, sean éstos de la legisladora o el titular del poder Ejecutivo. A partir de esta conclusión, vuelve a cobrar sentido la pregunta antes formulada: ¿a qué se alude con la expresión "facultades exteriores del Senado"? A nuestro juicio, al hecho de que la intervención del Senado en ciertas cuestiones se da o de modo predominante, o sin requerir de

la intervención de la Cámara de Diputados. Como antes se expresó, se está ante una cuestión de grado de intervención, mas no ante una problema de esencia o de plena exclusión. Debido a esta situación de grado, es preciso determinar entonces de qué maneras pueden ejercer los órganos del Senado sus facultades, ello dentro de las dos posibilidades que permite nuestro orden jurídico: ejercicio en exclusiva (stricto sensu), y ejercicio realizado en conjunción con otros órganos, sean éstos con predominio del Senado (ejercicio exclusivo lato sensu), o en igualdad de condiciones con otros órganos (conjuntas). La segunda posibilidad comprende, a su vez, las siguientes opciones: actuación del Senado dentro del Congreso; actuación como cámara de origen o revisora en los casos de actuación sucesiva, y como cámara exclusiva, i.e., sin la intervención de la colegisladora.

Al analizar las atribuciones con que cuenta el Senado en la materia objeto de este tratado, tenemos que en la inmensa mayoría de los casos debe realizar su ejercicio en conjunción con otros órganos del Estado. En otros términos, que la pluralidad de los órganos comprendidos bajo la expresión "Senado" a que rápidamente acabamos de hacer alusión, deben actuar dentro de un proceso en el que participan otros órganos estatales a efecto de que de todo ello resulte una norma válida. Así, por ejemplo, tratándose de la aprobación de los tratados internacionales, se requiere que antes y después de la participación del Senado (i.e., y de modo directo, la mesa directiva, la comisión de Relaciones Exteriores y la comisión competente en la materia sustantiva del tratado -derechos humanos, jurisdicción, etc.- y el pleno, fundamentalmente; e indirectamente, los grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política), actúen el presidente de la República y los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, todo ello con el fin de que la norma producida sea válida. Es sólo mediante la participación de una pluralidad de órganos simples que se logra la actuación orgánica general (órgano complejo) que válidamente permite la creación normativa apuntada.

Dentro de este complejo proceso normativo, tenemos que en diversas ocasiones se atribuye al Senado (en el sentido apuntado) el ejercicio de la facultades en materias de relaciones exteriores, "como si" las mismas fueran exclusivas de ellos. Ya se dijo que, por una parte, no sólo los órganos del Senado ejercen ese tipo de facultades, por lo que no es posible sostener la idea de exclusividad frente a otros órganos del Estado (exclusividad externa). Sin embargo, tampoco resulta posible asumir o aceptar una idea de exclusividad interna, esto es, como si ciertas facultades otorgadas a los órganos del Senado lo fueran en condiciones de exclusividad. En este último caso, en el sentido de

que aquellas facultades que les están conferidas únicamente pueden ser ejecutadas por ellos, con exclusión completa de otros órganos estatales.

Recordando que las distinciones jurídicas deben considerarse siempre de grado (y no de esencia), el sentido que se le confiera a "lo exclusivo" debe verse con gran cuidado y siempre bajo esa perspectiva. ¿Existe alguna facultad que los órganos del Senado ejerzan en exclusiva o, por el contrario, siempre lo hacen en conjunción con otros órganos? En el caso de que la respuesta sea en el segundo sentido, ¿de qué manera debe entenderse la expresión "en exclusiva"? Si prima facie consideramos las facultades del Senado, resulta que la única que ejerce en los términos apuntados es "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal..." (artículo 76, I, constitucional). En el resto de los casos, los órganos del Senado ejercen sus atribuciones en conjunción con otros, sean éstos de la legisladora, el titular del poder Ejecutivo o de la administración pública federal.

A partir de la conclusión anterior vuelve a cobrar sentido la pregunta formulada: ¿a qué se alude con la exclusividad de las facultades exteriores del Senado? A nuestro juicio, al hecho de que la intervención del Senado en ciertas cuestiones se da o de modo predominante, o sin requerir de la intervención de la Cámara de Diputados. Debido a la situación de grado apuntada, es preciso determinar que la manera en que pueden ejercer los órganos del Senado sus facultades, pueden ser dos: primera, mediante el ejercicio realizado de manera compartida con otros órganos estatales en igualdad de condiciones (o ejercicio compartido stricto sensu); segunda, ejercicio realizado en exclusividad (stricto sensu), y ejercicio realizado en conjunción con otros órganos, pero con predominio del Senado (o exclusividad lato sensu). Por supuesto que la expresión de los criterios anteriores está hecha en un plano de enorme generalidad, en tanto no considera contenidos normativos concretos. Sin embargo, es a partir de criterios como los expuestos que debe llevarse a cabo el análisis de las normas constitucionales, internacionales, legales, etc., propias o relacionadas con nuestro orden jurídico para así comprender cabalmente el sentido de las facultades otorgadas al Senado.

1 "Los derechos fundamentales: construcción teórica de su concepto", Revista Mexicana de Derecho Público-itam, núm. 2, octubre 2001, p. 54 y ss.

2 Como quedó apuntado, la gran variedad de posibilidades morfológicas de los órganos estatales (stricto sensu), es posible que muchas de las facultades

otorgadas a los titulares de éstos sean de ejercicio individual, mientras que otras deban producirse colectivamente.

3 Las atribuciones se confieren, como más adelante expondremos con detalle, a los órganos del Estado y se ejecutan por conducto de los titulares de éstos.