

LOS NOMBRAMIENTOS DE EMBAJADORES Y SU RATI- FICACIÓN POR EL SENADO

MANUEL TELLO

Senador de la República Mexicana

EL PROBLEMA DE LA "OPORTUNA" ratificación de los nombramientos de embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules generales, se deriva del hecho de que se trata de una facultad exclusiva del Senado y éste, normalmente, no se reúne sino cuatro meses al año, en tanto que la vida de relación de los Estados y, en consecuencia la actividad diplomática, se desenvuelve durante las veinticuatro horas del día, aun cuando no simultáneamente en todos los países.

Como resultado de esta ininterrumpida actividad, el Senado no viene a conocer oficialmente de ciertos nombramientos sino hasta varios meses después de que los beneficiados han tomado posesión de sus puestos o han llevado a cabo su misión. En el primer caso la ratificación produce los efectos que nuestros legisladores buscaron; en el segundo, es totalmente inoperante ya que el embajador ha dejado de serlo. Si el Senado se pronuncia por la afirmativa aprobará un nombramiento que ya no existe. Si lo hace por la negativa, este acto constituirá una crítica al Poder Ejecutivo pero no tendrá ningún efecto práctico puesto que el agente diplomático habrá llevado a cabo su cometido dentro de un orden perfectamente constitucional. En efecto, la fracción XVI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Presidente de la República para hacer provisionalmente los nombramientos de que habla la Fracción III del mismo Artículo, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida. Esta disposición constitucional salva el escollo de que

el Presidente de la República no pudiera cumplir con la obligación de dirigir las negociaciones diplomáticas o de que al frente de nuestras misiones quedara un Encargado de Negocios *ad interim* durante un lapso que inclusive podría ser hasta de ocho meses.

Antecedentes legales

Antes de seguir adelante resulta oportuno citar las constituciones, tanto extranjeras como nacionales, en que, sobre esta materia, se inspiraron los constituyentes de 1917, que a su vez no hicieron sino repetir el texto de la de 1857, con las reformas que se introdujeron el 13 de noviembre de 1874.

El licenciado José M. Gamboa, en el discurso que pronunció el 20 de noviembre de 1900 y que aparece publicado en el libro *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX*,¹ estima que las constituciones que mayor influencia tuvieron en el ánimo de nuestros legisladores fueron la americana de 1787, la francesa de 1793 y la española de 1812.

La primera estipula en su Artículo II, sección 2, párrafo dos, que el Presidente, con el consejo y consentimiento del Senado nombrará embajadores, otros ministros públicos y cónsules. El Artículo IX de la Confederación de Unión Perpetua de 1771 —antecedente obligado de la Constitución norteamericana del 87— establece que el Congreso de los Estados Unidos tendrá facultad para enviar y recibir embajadores.

La Constitución francesa del 21 de junio de 1793, en su Artículo 69, autoriza al Consejo Ejecutivo para nombrar “fuera de su seno a los agentes especiales de la República”.²

La Constitución española del 18 de mayo de 1812, en la fracción X del Artículo 171, faculta al Rey a “dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules”. A las Cortes no se les da ninguna intervención en estos nombramientos.

Pasando de los antecedentes exteriores a las constituciones mexicanas, vemos que el “Decreto para la Libertad de la Amé-

rica Mexicana", sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, confiere en su Artículo 104 al Supremo Congreso la atribución de "nombrar los ministros públicos que con el carácter de embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones".³

El Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, concede al Poder Ejecutivo, en la fracción X del Artículo 16, la facultad de "nombrar los enviados diplomáticos y cónsules, con la aprobación del Senado y en tanto éste se establece, del Congreso actual".⁴

La Constitución del 4 de octubre de 1824 se refiere a este asunto en su Artículo 110, fracción 6a. y en la fracción 5a. del Artículo 116. En el primer caso indica que son atribuciones del Presidente "nombrar los jefes de las Oficinas Principales de Hacienda, los de las Comisaría Generales, los enviados diplomáticos y consulares, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército Permanente, la Milicia Activa y la Armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno".⁵ En el segundo caso no se hace sino ratificar el concepto incluido en el Artículo 110. Simplemente se agrega que entre las atribuciones del Consejo de Gobierno figura la de "aprobar los nombramientos que designa la fracción IV del Artículo 110".⁶

La cuarta de las Siete Leyes Constitucionales consigna en la fracción XIII, del Artículo 17, que son atribuciones del Presidente de la República "nombrar a los empleados diplomáticos y consulares, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército Permanente, de la Armada y de la Milicia Activa, y 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 Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera Ley Constitucional".⁷

Los artículos 52 y 53 citados en el párrafo anterior, señalan, el primero, que toca a la Cámara de Diputados "confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las Oficinas Principales de Hacienda establecidas o que

se establezcan"; y el segundo, que corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores "aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército Permanente, de la Armada y de la Milicia Activa".

En las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", promulgadas por Santana el 12 de junio de 1843, se prevé, en el Artículo 70, que "toca a la Cámara de Senadores aprobar los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules y los oficiales superiores del Ejército y la Armada desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que le señalen los artículos 36 y 37".⁸

El Artículo 87, fracción III determina que corresponde al Presidente de la República "nombrar, con aprobación del Senado, ministros y demás agentes diplomáticos y consulares de la República, y removerlos libremente".⁹

La Constitución del 5 de febrero de 1857 en el Artículo 72, fracción XII, otorgó al Congreso General, la facultad "para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo, de los ministros, agentes diplomáticos y consulares, de empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional".¹⁰

El Artículo 85, en su fracción III, autoriza al Presidente de la República para "nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso y, en su receso, de la Comisión Permanente".¹¹

El Artículo 74 atribuye a la Comisión Permanente la facultad de "aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el Artículo 85, fracción III".¹²

Al restablecerse el bicammarismo con las reformas del 13 de noviembre de 1874, se estableció, como facultad exclusiva del Senado, la de 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 Nacionales, en los términos que la ley disponga.¹³

Llegamos, finalmente, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, cuyos artículos vigentes, con relación a la materia objeto de estos apuntes, establecen lo que sigue:

“Artículo 76.—Son facultades exclusivas del Senado . . . :

II.—Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente términos que la ley disponga.

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

XVI.—Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.”

De los textos arriba citados se desprende que el principio de que los nombramientos de embajadores deben ser ratificados por el Senado tiene su origen en el Hemisferio Occidental y, más concretamente, en los Estados Unidos de América.

A mi parecer éste puede haber sido el fruto de una transacción: la Confederación de Unión Perpetua de 1777 facultaba al Congreso de los Estados Unidos para enviar y recibir embajadores; y la de Apatzingán de 1814 confería este derecho al Congreso.

Al adoptarse el régimen presidencialista, tanto en los Estados Unidos como en México, los legisladores deben haberse percatado de los inconvenientes que tenían las normas anteriores, pero no deseando privar al Poder Legislativo de una facultad que, por otro lado, tiene su razón de ser, establecieron que

esos nombramientos deberían ser hechos por el Ejecutivo pero ratificados por el Senado.

Ya Hamilton, en el artículo que publicó en *El Correo de Nueva York*, el martes 1º de abril de 1788, indicaba que “la verdadera prueba de un buen Gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena Administración. Si se admite la exactitud de este aserto deberá reconocerse que la manera de nombrar a los funcionarios de los Estados Unidos... es merecedora de una alabanza especial. No es fácil concebir un plan que ofrezca más probabilidades que éste de favorecer la selección juiciosa de los hombres que han de ocupar los cargos de la Unión, y no necesitamos demostrar que de este punto dependerá de manera esencial el carácter de su Administración”.

Más adelante indica, en el mismo artículo, que “se desprende fácilmente que un hombre... que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su propósito”.

Al analizar Hamilton lo que pudiéramos llamar el resultado negativo de la intervención del Senado, hace las siguientes consideraciones:

“Pero ¿no puede suceder que su propuesta sea rechazada? Concedo que puede serlo, aunque esto sólo sería para dar lugar a que hiciera otra proposición. La persona que finalmente se nombrara habría de ser de todos modos la que escogiera, aunque posiblemente no la que habría preferido en primer lugar. Tampoco es muy probable que sus proposiciones sean desechadas con frecuencia. El Senado no puede verse tentado a rechazar al candidato propuesto, debido a la preferencia que sienta por alguna otra persona, ya que no puede estar seguro de que la que desearía será la señalada en una segunda propuesta o en otra posterior. Ni siquiera podría tener la certeza de que dicha proposición futura presentara a un candidato que le resulte un poco más aceptable; y como su inconformidad puede lanzar cierto estigma sobre el individuo que rechazara y tener

la apariencia de un reproche al primer magistrado, no es probable que su sanción será negada a menudo, cuando no medien razones especiales y poderosas para ella".¹⁴

El justo medio en que se coloca el joven abogado que, durante la revolución de independencia de los Estados Unidos, fue Secretario de Jorge Washington me parece impecable. Señala las bondades del sistema pero, al mismo tiempo, los peligros de que el Senado abuse de la facultad negativa que implícitamente le concede la Constitución. En la práctica, estos abusos no se han registrado en México ni en los Estados Unidos de América. En nuestro país probablemente pueden contarse con los dedos de la mano los casos en que un nombramiento de embajador o ministro plenipotenciario o cónsul general hayan sido rechazado por la cámara alta. En los Estados Unidos, debido muy principalmente al equilibrio de fuerzas que existe entre el Partido Demócrata y el Republicano, los casos han sido más frecuentes sin que se haya incurrido en el abuso ni, que yo sepa, rechazado a un candidato por razones *exclusivamente* personales que, como dice Hamilton, lanzaran "cierta estigma sobre el individuo". Siendo yo embajador en Washington, dos nombramientos del Poder Ejecutivo suscitaron críticas jocundas e inclusive ameritaron que el gran caricaturista del Washington Post, Herblock, les dedicara uno o dos "cartones". Los nombramientos, sin embargo, fueron aprobados.

Pero a pesar de que en México, el Senado ratifica prácticamente todos estos nombramientos, no creo que deba abandonarse una norma que se confunde con los orígenes de nuestro movimiento libertario y que no ha tenido solución de continuidad. Y no lo creo, no porque piense que la ratificación del Poder Legislativo o de una rama de éste sea indispensable para garantizar la bondad de los nombramientos. En países que cuentan con magníficos representantes diplomáticos, tales como Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, la Gran Bretaña, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza, para no citar sino a unos cuantos de añeja tradición diplomática, la prerrogativa de nombrar embajadores, ministros y cónsules generales es exclusiva del Poder Ejecutivo, cualquiera denominación que éste tenga.

En México ha sido preocupación ininterrumpida de nuestros constitucionalistas la de que el Poder Legislativo ejerza un control político sobre los nombramientos que hace el Presidente de la República de los altos dignatarios del Poder Judicial, de los representantes diplomáticos, de los oficiales superiores del Ejército y de la Armada (posteriormente se incluyó a los de la Aviación) y de los empleados superiores de Hacienda. En otras palabras, de los encargados de impartir justicia, de desempeñar funciones internacionales, de preservar la paz y si es inevitable hacer la guerra, y de los que tienen a su cuidado el manejo de los fondos públicos.

El problema, como dije al principio, es el de la *oportunidad* de las ratificaciones y especialmente el de evitar que él Senado, celoso de su propia dignidad y de preservar el sistema de equilibrio entre los Poderes que establece nuestra Constitución, realice actos inútiles por extemporáneos. Tampoco debe privársele del derecho de aprobar los tratados y convenciones diplomáticos que celebre México con las potencias extranjeras. Pero el caso es distinto, pues si eventualmente uno de esos instrumentos entra provisionalmente en vigor no tiene la fuerza de ley suprema a que se refiere el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Al examinar la cuestión a que se contraen estos apuntes, es indispensable reflexionar que seguimos normando nuestra conducta por una disposición de hace más de un siglo cuando los embajadores eran realmente plenipotenciarios, en tanto que la vida internacional ha sufrido una profunda evolución a partir especialmente del Tratado de Versalles, suscrito como consecuencia de la Primera Guerra Mundial.

Las relaciones diplomáticas de las repúblicas americanas fueron relativamente escasas durante el siglo XIX; las comunicaciones entre los países eran lentas y difíciles; los Congresos y Conferencias constituían una excepción, y no existía ese cúmulo de organismos internacionales que, como sopa de letras, se ha introducido en el abecedario de la diplomacia: ONU, OEA, FAO, UNESCO, CEPAL, ALALC, etc., etc.

Todos estos factores aconsejan la conveniencia de analizar el problema con un criterio realista, a la luz de las circunstan-

cías actuales para que, por un lado, no se pueda acusar al Poder Ejecutivo —aun cuando la acusación fuese dolosa o injusta— de no cumplir la Constitución o para que —como ya lo dije— la Cámara de Senadores no realice actos inútiles por extemporáneos.

De no hacerlo así tendremos que suscribir lo que el Dr. Felipe Tena Ramírez afirma en los siguientes términos: “La ausencia de una ley destinada a reglamentar las facultades del Senado, ha dejado poco menos que inservible dicha facultad”.¹⁵

Diversas soluciones al problema

Descartada la tesis, cuya puesta en práctica requeriría una reforma constitucional, de que los nombramientos de embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules generales no deben requerir la ratificación del Senado, se presentan las siguientes soluciones:

1.—Reformar la Constitución a fin de dar esa facultad a la Comisión Permanente.

2.—Convocar a la Cámara de Senadores a sesiones extraordinarias para que, con cierta periodicidad, convalidara las designaciones que hace el titular del Poder Ejecutivo y no transcurrieran largos meses entre los nombramientos y la ratificación de éstos.

3.—Expedir una ley reglamentaria de la fracción II del Artículo 76 constitucional.

4.—Incluir la reglamentación a que se refiere el punto anterior en una Ley del Servicio Exterior Mexicano, lo que implicaría una reglamentación a las fracciones II del Artículo 76 y III y XVI del Artículo 89.

De las cuatro posibilidades que acabo de apuntar debe desecharse la primera, que equivaldría a retornar al Artículo 74, original, de la Constitución de 1857, pues estimo que las enmiendas constitucionales no deben llevarse a cabo sino cuando son indispensables para alcanzar los fines que se persiguen.

En cuanto al segundo, el procedimiento parece desproporcionado, tanto más cuanto que —como queda dicho— la fracción XVI del Artículo 89 de nuestra Carta Magna faculta al Presidente de la República para hacer nombramientos provisionales. En otras palabras, no le restringe su facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas por uno de los conductos más idóneos: el de los representantes de México en el exterior.

La expedición de una ley reglamentaria del Artículo 76 constitucional, aun cuando sería aconsejable desde cierto punto de vista, no tiene la ventaja de agrupar en un solo texto legal todo lo relativo a los nombramientos y ratificaciones, traslados, remociones, etc., de embajadores, cónsules generales y agentes diplomáticos.

Queda, por último, la posibilidad a que me refiero en el punto 4, o sea la de incluir la reglamentación de los artículos constitucionales en la nueva Ley del Servicio Exterior Mexicano. Este procedimiento tiene las siguientes ventajas: agrupa todo lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, etc., de embajadores, ministros y cónsules generales en un solo texto legal; está de acuerdo con la fracción II del Artículo 76 constitucional; es el que el Senado de la República consideró más adecuado al referirse a la proposición que hice el martes 20 de octubre de 1964 y, finalmente, es el que nuestros legisladores han adoptado en diversas disposiciones legales, al definir *indirectamente* el término genérico de “agentes diplomáticos” empleado por nuestras diversas constituciones.

En efecto, la actual Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, expedida el 25 de enero de 1934, incluye dentro de una misma categoría a los embajadores, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, encargados de negocios *ad hoc*, consejeros, secretarios y agregados.

Cierto que no habla de “agentes” (no usa esta palabra sino una sola vez), sino de “funcionarios diplomáticos”, pero una exégesis de la ley permite asegurar que emplea los dos términos como sinónimos a diferencia de la reglamentación adoptada en el Congreso de Viena de 1815, en la que el término de

“agentes diplomáticos” se refería exclusivamente a los “jefes de misión”.

(En otros países, y concretamente en los Estados Unidos de América, también se asimilan estos dos conceptos).¹⁶

En el artículo 115 del reglamento de esta misma ley, se estipula que “los nombramientos de jefes de misión y cónsules generales se comunicarán a la Cámara de Senadores para su aprobación, conforme a lo expuesto en la fracción III del Artículo 89 de la constitución federal”.

La Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928,¹⁷ para nada usa la palabra “agentes” y de su texto se infiere que asimila el término de “funcionarios diplomáticos” con el de “jefes de misión”.

Cabe señalar que los gobiernos de los países en que se requiere la ratificación del Poder Legislativo o de una rama de éste para los nombramientos de diversos funcionarios o agentes diplomáticos, no la solicitan cuando éstos se contraen a encargados de negocios *ad hoc* (categoría que prácticamente ha venido cayendo en desuso) ni, mucho menos, a encargados de negocios *ad interim*, no obstante que se trata de jefes de misión. En el primer caso, no cabe duda de que lo son, por lo menos a partir de 1815; en el segundo, lo son cuando fallece el titular de la misma. En los otros supuestos, tales como los de ausencias más o menos prolongadas del embajador, de su traslado a otro puesto o de renuncia, el gobierno ante el cual está acreditado no deja normalmente de considerarlo como tal sino hasta que recibe las correspondientes Cartas de Retiro. Tal vez quepa hacer una distinción muy sutil entre titular de la misión y jefe de la misión: el titular es el embajador; el jefe, el encargado de negocios *ad interim*.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961, elimina la categoría de encargado de negocios *ad hoc* y dice en su artículo 14 que los jefes de misión se dividen en tres clases, de las cuales una de ellas es la de “encargados de negocios acreditados ante el Ministro de Relaciones Exteriores”.

Como se ve, y por lo demás es lógico, también da el rango

de jefe de misión a los encargados de negocios *ad interim*, independientemente que lo sean por una causa u otra o por un tiempo más o menos largo.

Todo lo anterior demuestra la conveniencia de definir, con la mayor precisión posible, los casos en que deberá recabarse la ratificación del Senado.

Ya sea que se acepte la denominación de “agentes diplomáticos” de que habla nuestra Constitución, o de “jefe de misión” a que se refiere el artículo 115 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, juzgo superfluo citar las tesis, muy a menudo contradictorias, de los tratadistas respecto a qué debe entenderse por agentes diplomáticos, por jefes de misión o por funcionarios diplomáticos, pues esta cuestión ha quedado resuelta, aun cuando no muy satisfactoriamente —lo que prueba las dificultades que encontraron los negociadores— por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita en la capital de Austria el 18 de abril de 1961.

En efecto, en el artículo primero se definen al jefe de misión, miembros de la misión, miembros del personal de la misión, miembros del personal diplomático, *agente diplomático*, etc. Como agente incluye al jefe de la misión *o a un* miembro del personal diplomático. Los términos *o a un* permitirán pensar que el concepto se limita al titular de la misión (embajador o ministro) y al encargado de negocios. Sin embargo, un examen de este instrumento internacional lleva a la conclusión de que se usa agente diplomático como funcionario diplomático. Ha sido una práctica corriente, para los efectos de la ratificación del Senado, que nuestros legisladores reserven las palabras “agentes diplomáticos” a que se refiere nuestra Constitución a los embajadores y ministros plenipotenciarios.

Pero si —como he dicho en párrafos anteriores— no vacilo en la selección del procedimiento legal para resolver el problema a que se refieren estos apuntes, confieso que no siento el mismo aplomo para contestar las siguientes cuestiones:

¿El Senado al ratificar el nombramiento de embajador tiene en cuenta exclusivamente sus atributos personales? ¿Lo hace juzgando tanto esos atributos personales como la labor que va

a desempeñar? A reserva de comentar con mayor amplitud esta cuestión, cabe señalar que muy a menudo un embajador no se limita a su función específica y primordial de representar a México en un Estado extranjero, sino que la Secretaría de Relaciones Exteriores suele darle otras comisiones que ni el gobierno ni el Senado pudieron prever. De allí que no pueda darse una respuesta categórica en un sentido o en otro.

En mi concepto el criterio más conveniente de adoptar es el de la permanencia en el cargo para el cual se expide el nombramiento y se requiere la ratificación. Precisamente por ser permanente no existe el peligro o por lo menos es muy remoto, de que el Senado apruebe algo que ya no existe.

Don Antonio Carrillo Flores, actualmente Secretario de Relaciones Exteriores, tuvo la gentileza de proporcionarme, cuando era nuestro embajador en Washington, los siguientes datos cuya pertinencia es de tal manera clara que no necesitan subrayarse.

“Según los comentarios oficiales que figuran en la edición de la Carta de 1787, con sus enmiendas hasta 1952, preparada por el Servicio de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso bajo la dirección de Edward Corwin [U.S. Government Printing Office, Washington, 1953], el criterio para saber si tratándose de designaciones presidenciales de agentes en el extranjero se requiere o no la aprobación del Senado lo fijan dos elementos:

- a) La permanencia del cargo y
- b) La existencia o inexistencia de una Ley del Congreso que cree o regule la función y consiguientemente el encargo.

“Así, se ha resuelto que no requieren ratificación del Congreso los agentes que el Presidente designa para confiarles una misión temporal o confidencial o los que reciben el encargo de llevar adelante negociaciones concretas, inclusive la concertación de tratados. El nombramiento de Nicholas Trist, por ejemplo, que negoció con México el Tratado de Paz de 1848, nunca fue sometido al Senado ni ratificado por éste. [*Obras citadas*, pág. 448].

“En 1893 el Presidente Cleveland designó al señor Blount para ir a Hawai como su representante personal con el propósito de que obtuviese información que el Ejecutivo consideraba necesaria para llegar a una conclusión final acerca del estado de cosas en ese Archipiélago. Blount fue designado estando el Senado en sesiones pero sin pedirle su consejo y aprobación, se le dio además autoridad sobre el Ministro americano residente en Hawai y hasta se le facultó, si era necesario a su juicio, para proteger las vidas de los norteamericanos y sus intereses, a emplear las fuerzas militares y navales de los Estados Unidos. Esta misión provocó una tormentosa protesta en el Senado, pero la mayoría del Comité que se creó para investigar las facultades constitucionales del Presidente apoyó a Cleveland invocando los antecedentes históricos.

“En las décadas recientes la continua vitalidad de la práctica se comprueba con nombres como el Coronel House, el difunto Norman H. Davis, que desempeñó el papel de ‘Ambassador at large’, durante varias administraciones, el profesor Phillip Jessup, el señor Harriman y otros ‘ambassadors at large’ de la Administración de Truman. ¿Cómo puede hacerse compatible esta práctica con las palabras expresas de la Constitución? Aparentemente subrayando el hecho *de que tales nombramientos o designaciones son ordinariamente de un carácter puramente temporal o para tareas específicas y consecuentemente no satisfacen la exigencia de que ha de tratarse de un cargo (office) en un sentido estricto*. De la misma manera la práctica no infrecuente de los Presidentes de designar miembros del Congreso como comisionados para negociar tratados y convenciones con gobiernos extranjeros, puede considerarse regular, no obstante la prohibición constitucional de que ningún Senador o representante pueda ser nombrado para ningún cargo durante su mandato. El Tratado de Paz con España, el Tratado para arreglar la controversia del Mar de Behring, el Tratado que estableció la frontera entre Canadá y Alaska, fueron negociados por comisiones que contenían en su seno Senadores y Representantes”. [Obra citada, pág. 449].

Antes de seguir adelante, quiero subrayar que en estos apun-

tes me referiré principalmente a los nombramientos de embajador, pues los de ministro, sobre todo en la actualidad, y los de cónsul general no presentan las mismas características ni su ratificación, en consecuencia, las mismas dificultades.

Al exponer mi opinión sobre los casos en que debería o no requerirse la ratificación del Senado para los nombramientos de embajador que, en uso de sus facultades constitucionales, expide el C. Presidente de la República, voy a seguir un procedimiento eliminatorio. En otras palabras, partiré de los casos que me parecen obvios para luego examinar aquellos en que me asaltan dudas más o menos serias.

Embajadores que realizan actos de cortesía internacional

Es costumbre, cada vez más generalizada, que los gobiernos inviten a los Estados, inclusive a aquellos con los que no mantienen relaciones diplomáticas, para que se hagan representar, como una cuestión de cortesía internacional, en ceremonias de relevante significado, tales como la declaración de independencia, la conmemoración de un fausto relevante de su historia, la toma de posesión de un nuevo jefe de estado, el matrimonio de un soberano, el fallecimiento de un jefe de estado o de gobierno o el de un personaje de prestigio mundial.

Dos son las razones que me inducen a pensar que, en estos casos, no se requiere la ratificación del Senado.

En primer término porque el beneficiado con el nombramiento no realiza funciones de embajador tal como las definen los acápites b), c), d) y e) del inciso 1 del Artículo 13 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas; es decir, no está encargado de proteger, en el estado receptor, los intereses del estado acreditante y los de sus nacionales, ni de negociar con el gobierno del estado receptor, ni de enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el estado receptor e informar sobre ellos al gobierno del estado acreditante ni, finalmente, de fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas,

culturales y científicas entre el estado acreditante y el estado receptor.

El Artículo 15 de nuestra actual Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, define cuales son las obligaciones de los funcionarios del Servicio Exterior, y el 16 cuales las de comisionados como jefes de misión. Ninguna de esas funciones las realiza un embajador encargado de un acto de cortesía internacional, corresponden al embajador acreditado a título permanente o, en su caso, al encargado de negocios *ad interim*.

La otra razón por la que estimo que no se requiere la ratificación del Senado, radica en que se trata de nombramientos por un plazo muy corto que normalmente no excede de una semana. Como muchos de esos nombramientos, por razones obvias, son hechos durante el receso del Congreso y en consecuencia del Senado, la ratificación, por este último, resultaría extemporánea e inútil.

A mayor abundamiento, estimo que no se requiere la ratificación cuando el acto de cortesía lo realiza, aun cuando sea fuera de su jurisdicción, un embajador acreditado ante un tercer gobierno, ya que su nombramiento fue oportunamente ratificado por el Senado.

Embajadores "at large"

Se conocen con esta designación o con la de embajador viajero, a los agentes que un gobierno acredita, de manera temporal, para realizar diversas funciones específicas, normalmente de carácter confidencial, cerca de uno o varios gobiernos. Como en el caso de los embajadores acreditados para actos de cortesía, se trata de nombramientos de carácter provisional, y la misión que llevan a cabo cae dentro de las facultades del Presidente de la República de dirigir las negociaciones diplomáticas que no implican la ejecución de ninguna de las tareas que señala el artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (con la posible excepción de la primera) ni,

normalmente, las que señalan los artículos 15 y 16 de la vigente Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Es posible, aun cuando no es común, que como consecuencia de la labor que desarrolla el embajador viajero se suscriba algún instrumento internacional, pero si éste tiene la categoría de tratado o convención, deberá ser aprobado por el Senado de acuerdo con el Artículo 76 de nuestra Constitución.

Finalmente, los nombramientos pueden hacerse durante los recesos del Congreso y darse por concluidos antes del nuevo período de sesiones. En consecuencia la ratificación resultaría inútil por extemporánea.

Embajadores para asistir a reuniones internacionales

Es muy común que para asistir a reuniones internacionales de cierta importancia, tales como las conferencias interamericanas, las reuniones de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, etc., el Poder Ejecutivo expida nombramiento de embajador o de ministro plenipotenciario al jefe o a uno o más miembros de la delegación. Es una práctica que siguen casi todos los gobiernos y, por lo que respecta al nuestro, podemos citar numerosos ejemplos: la Primera Conferencia de La Haya de 1899; el Congreso de Roma de mayo a junio de 1905, en que se creó el Instituto Interamericano de Agricultura; la Conferencia Internacional de Ginebra, de junio a julio de 1906; la Segunda Conferencia de la Paz, celebrada en La Haya de junio a octubre de 1907; la Conferencia de Bruselas para la Unificación de Determinadas Reglas en Materia de Abordaje, que tuvo lugar en septiembre de 1910; la Conferencia Internacional de París, del 27 de junio de 1910, sobre Unificación de los Métodos y Análisis de los Productos Alimenticios; las diversas Asambleas Generales de la Sociedad de las Naciones y de las Naciones Unidas; las Conferencias Internacionales del Trabajo; las Conferencias Internacionales de Instrucción Pública; las diversas Conferencias Interamericanas; las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, etc., etc.

Dentro de este rubro general cabe hacer las siguientes divisiones:

a) Sólo el jefe de la delegación suscribe el documento que surge del Congreso o Conferencia. Tal es el caso de las Reuniones de Consulta en las que solamente el Secretario de Relaciones Exteriores (cuyo nombramiento no requiere la ratificación del Senado) o su representante, firma el Acta Final. En este caso los embajadores que lo acompañen tienen el carácter de asesores.

b) La responsabilidad de la conducción de las negociaciones y de la firma del instrumento internacional que llegue a concertarse, recaen en un Secretario de Estado (cuyo nombramiento tampoco requiere la ratificación del Senado) aun cuando también participen de la firma algunos de los miembros de la delegación que lo acompañan. Como ejemplo podemos citar la Carta de las Naciones Unidas que fue suscrita por el Lic. Ezequiel Padilla, entonces Secretario de Relaciones Exteriores, por el Dr. Francisco Castillo Nájera, Embajador de México en Washington, y por el autor de estos apuntes que ocupaba, a la sazón, el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores. Ninguna de estas designaciones ni las de los varios embajadores que concurrieron a San Francisco, como asesores, fue sometida a la ratificación del Senado; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Carta de la O.E.A. —para no citar sino estos dos instrumentos— fueron suscritos, respectivamente, en la Conferencia de Río de Janeiro, celebrada del 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947, y en la de Bogotá, que tuvo lugar del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, por el Dr. Jaime Torres Bodet quien, en aquel tiempo, era Secretario de Relaciones Exteriores.

c) La designación del representante de México recae en un embajador acreditado ante un país amigo y cuyo nombramiento fue oportunamente ratificado por el Senado de la República. En este caso podemos considerar que se trata de una comisión especial y que, en consecuencia, tampoco se requiere de una nueva ratificación ya que en el supuesto de que se suscriba un tratado o convención, éste debiera ser conocido y apro-

bado por el Senado de la República, si éste lo considera pertinente.

d) El nombramiento se expide en favor de una persona que no tenga ningún cargo público ni sea miembro del Servicio Exterior Mexicano. Se trata de un supuesto en el que, a primera vista, debería requerirse la ratificación del Senado. En contra de este criterio militan las siguientes consideraciones: si del Congreso, Conferencia o Asamblea no surge ningún tratado o convención, la labor que desarrolle el representante mexicano no traspasará el límite de la facultad que el Artículo 89, fracción X concede al Presidente de la República; si, por el contrario, se suscribe un tratado o convención, éste forzosamente tendrá que ser sometido a la aprobación del Senado para que adquiera el valor jurídico que asigna a esta clase de instrumentos el Artículo 133 constitucional. Por último se presenta el obstáculo de que el nombramiento, casi siempre de carácter temporal, tenga que hacerse cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones.

A mayor abundamiento nada impide sino que, por el contrario, es práctica corriente que el Poder Ejecutivo acredite a una reunión internacional a una persona que no tenga el rango de embajador. Por razones de diversa índole, tales como las de economía, conveniencia, facilidad, etc., la Secretaría de Relaciones Exteriores constantemente comisiona a consejeros y secretarios del Servicio Exterior para que asistan a congresos, conferencias y asambleas e inclusive los provee de plenos poderes. El autor de estos apuntes, siendo Primer Secretario y Consejero concurrió —a veces como Jefe de la Delegación de México— a las Conferencias Internacionales del Trabajo, a las Asambleas Generales de la Sociedad de las Naciones y suscribió, en la conferencia diplomática que para el caso se convocó, la Convención para la Represión del Tráfico Ilícito de las Drogas Nocivas, el 26 de junio de 1936.¹⁸ Estos nombramientos nunca son sometidos a la consideración del Senado. ¿Por qué deberían serlo si a los representantes se les otorga provisionalmente el título de embajador?

En general los delegados a una reunión internacional —y

no excluyo a las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores— tienen los mismos derechos y obligaciones independientemente del rango que ostenten. Si se les acredita como embajadores es exclusivamente por razones protocolarias y para dar mayor realce a la representación. De todas maneras —como queda ya dicho— el Senado de la República oportunamente examinaría y, si lo juzgara pertinente, aprobaría el tratado o convenio que se suscribiese.

*Embajadores que prestan sus servicios en la
Secretaría de Relaciones Exteriores*

Desde hace varios años, por acuerdo expreso del Presidente de la República, algunos altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tienen el rango de embajador, tanto por la importancia de la labor que realizan como para ponerlos al mismo nivel con los jefes de misiones acreditados en México y con los cuales mantienen contactos permanentes y se avocan, inclusive, a negociaciones delicadas e importantes bajo la dirección, control y responsabilidad del titular de esa dependencia del Ejecutivo.

Jerárquicamente ocupan una posición inferior a la de subsecretarios y Oficial Mayor y no realizan las labores inherentes a un jefe de misión ni a las de un cónsul general.

Por todo lo anterior, considero que estos nombramientos no requieren la aprobación del Senado.

No obstante lo dicho en el párrafo precedente estimo necesario hacer una excepción, aun cuando me aparte un poco del tema de estos apuntes.

Si, como es de desearse —y en la práctica así ha venido sucediendo— un consejero de carrera del Servicio Exterior llega a ser nombrado embajador por el Presidente de la República, debería requerirse la aprobación del Senado, pues —como en los casos de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y fuerzas nacionales— son nombramientos definitivos, que más bien implican ascensos obtenidos como

consecuencia de meritorios y largos servicios prestados a la nación. Si nuestra Constitución, a través de los diversos artículos que citaré más adelante, agrupa dentro de un mismo concepto a los agentes diplomáticos y a los oficiales superiores del ejército, armada y fuerzas nacionales, no veo ninguna razón para que en una ley del Servicio Exterior se aplique un criterio diferente y en cierta forma discriminatorio para los jefes de nuestras representaciones diplomáticas y de nuestros consulados generales.

Con lo anterior no quiero implicar, ni mucho menos, que un consejero de carrera deba ascender forzosamente al rango de embajador; ni que el jefe del Ejecutivo seleccione a los embajadores y cónsules generales exclusivamente entre el personal de carrera, no obstante que eso es lo que sucede con los coroneles, cuyo ascenso es una consecuencia del tiempo de servicios y de los méritos que han acumulado como tenientes coroneles. Tampoco pretendo que el Presidente de la República deba mantenerlos como representantes en el exterior, pues bien puede comisionarlos en la Secretaría de Relaciones Exteriores o inclusive en otras dependencias del Ejecutivo, mientras llegue el momento en que deban retirarse por haber llegado al límite de edad. Salvo contadísimas excepciones, juzgo que, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, es conveniente aplicar la regla de retiro forzoso de la manera más estricta a los funcionarios de carrera del Servicio Exterior Mexicano.

Para mí, el nombramiento de embajador y cónsul general es una facultad exclusiva del Presidente de la República y como tal debe subsistir. Pero si el Primer Magistrado de la nación estima que un funcionario de carrera, que ha ascendido por riguroso escalafón, es digno y acreedor a ostentar el grado máximo del servicio exterior, el funcionario así nombrado no debería ser removido de su rango sino por las causas previstas en la ley, tal como sucede con los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y fuerzas nacionales.¹⁹

Para demostrar que no hay nada en la Constitución que impida la inclusión de esta norma dentro de una nueva ley del

Servicio Exterior Mexicano, a continuación citaré los artículos pertinentes de nuestra Carta Magna.

Al hablar de las facultades del Congreso, el Artículo 73, fracción XIV, dice: "Para levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión, a saber: ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio". El mismo artículo, en su fracción XX, establece que el Congreso tiene facultad "para expedir las leyes y organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos". (Es evidente que dentro del cuerpo diplomático están incluidos los embajadores, ministros y otros agentes diplomáticos, así como dentro del cuerpo consular lo están los cónsules generales).

El Artículo 76, fracción II, expresa que son facultades exclusivas del Senado: "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario [el Presidente de la República] haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, *en los términos que la ley disponga*".

El Artículo 89, al referirse a las facultades y obligaciones del Presidente, incluye las siguientes:

Fracción 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 estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes."

(Como se ve, nuestra Carta Magna faculta al Presidente de la República a "remover los agentes diplomáticos" pero no usa el adverbio *libremente* que emplea al tratarse de Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, etc.)

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

Fracción IV.—“Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados Superiores de Hacienda”.

Fracción XVI.—“Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.”

Finalmente, vemos que el inciso B) fracción XIII del Artículo 123, establece que: “los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes”.

Parece evidente que la Constitución, como lo he dicho, aplica el mismo criterio a los oficiales superiores del ejército, a los titulares de nuestras representaciones diplomáticas en el exterior y a los cónsules generales. ¿No sería equitativo que la Ley del Servicio Exterior Mexicano hiciera otro tanto?

No es el caso de extenderme en las amplias y justificadas razones que militan en favor de la norma que he apuntado en los párrafos anteriores; norma que bien reglamentada de ninguna manera conculcaría los derechos que la Constitución confiere al Presidente de la República y constituiría, por otra parte, un poderoso aliciente para la buena integración de nuestro Servicio Exterior.

*Translado de los embajadores a la Secretaría de
Relaciones Exteriores*

Como en la dependencia del Ejecutivo arriba mencionada no realizan ninguna labor de jefe de misión y sus trabajos están supeditados a los acuerdos que dicte el titular de la Secretaría e, inclusive —como en el caso examinado anteriormente—, ocupan una posición jerárquica inferior a la de Subsecretarios y a la del Oficial Mayor, me parece obvio que tampoco se requiere la ratificación por el Senado.

Embajadores acreditados ante dos o más gobiernos

Es práctica corriente, en México y en muchos otros países, que un embajador sea acreditado ante dos o más gobiernos. Tal cosa sucede —para no citar sino un ejemplo— con nuestro embajador en Bélgica que está acreditado también ante el Gran Ducado de Luxemburgo.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas que ya he citado varias veces, establece en el artículo 5 que: “El Estado acreditante podrá, después de haberlo notificado en debida forma a los Estados receptores interesados, acreditar a un jefe de misión ante dos o más Estados, o bien destinar a ellos a cualquier miembro del personal diplomático, salvo que alguno de los Estados receptores se oponga expresamente. Si un Estado acredita a un jefe de misión ante dos o más estados, podrá establecer una misión diplomática dirigida por un encargado de negocios *ad interim* en cada uno de los Estados en que el jefe de la misión no tenga su sede permanente. El jefe de misión o cualquier miembro del personal diplomático de la misión podrá representar al Estado acreditante ante cualquier organización internacional.”

La Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928, consagra también este principio en su artículo 5 al decir que: “Todo Estado puede hacerse representar por un solo funcionario ante uno o más gobiernos”.

Las razones de este procedimiento son de diversa índole. La principal de ellas es que los contactos oficiales o particulares, entre el país acreditante y el país receptor o entre sus respectivos nacionales, no son lo suficientemente intensos para justificar el establecimiento de misiones diplomáticas en las respectivas capitales. También se tienen en cuenta motivos de vecindad, de economía, etc.

Como de cualquier manera se trata de comisiones de carácter permanente, la ratificación por el Senado no tendría el serio inconveniente de ser inútil por extemporánea. En consecuencia, me inclino a creer que estos nombramientos sí deben

ser ratificados aun cuando es obvio que el Senado deberá examinarlos con extremada cautela. El rechazo no sólo pondría en tela de juicio la cordura con que procedió el Presidente de la República sino que la situación del embajador resultaría tan precaria y delicada que por decoro seguramente se vería obligado a renunciar. Existiría, inclusive, la posibilidad de que México se viera privado de los servicios de un magnífico embajador. Además, el Senado indirectamente estaría anulando un acto suyo hecho con anterioridad: la ratificación al nombramiento original.

Embajadores que son trasladados de una misión a otra

Al examinar este punto parto del supuesto de que el cambio se hace sin solución de continuidad y que el C. Presidente de la República, más que expedir un nuevo nombramiento simplemente dicta un acuerdo al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que proceda de conformidad con las reglas establecidas: comunicarlo confidencialmente al interesado y solicitar, del gobierno ante el cual se trata de acreditarlo, el beneplácito correspondiente.

Confieso que no me convence mucho la tesis de que una persona que sea idónea para representar a México en determinado país puede no serlo por lo que respecta a otro.

Como lo hacía notar en la intervención que tuve en el Senado el 20 de octubre de 1964: "Este argumento me parece más efectista que real. En primer término, un mexicano que tiene los atributos necesarios para ostentar el rango supremo de la jerarquía diplomática y de cónsul general, indudablemente posee los calificativos necesarios para cumplir su misión ante cualquier gobierno. En segundo lugar, es obvio que el Poder Ejecutivo cuenta con los elementos de juicio necesarios para seleccionar a los individuos en la forma que más convenga a los intereses de México y al prestigio de su gobierno."

Ya hemos visto que la fracción II del Artículo 76 constitucional establece la misma norma para los agentes diplomáti-

cos y los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Ahora bien, el Senado únicamente ratifica los nombramientos de los jefes superiores de nuestro instituto armado y no tiene ninguna ingerencia en las comisiones que les dan posteriormente a pesar de que también se podría aplicar el criterio de que un general que tiene los atributos necesarios para ser un buen jefe de una zona militar no los tiene o los tiene en menor grado para ocupar ese mismo puesto en otra zona. Tampoco se somete a la ratificación del Senado cuando un militar es acreditado como agregado militar, naval o aéreo. Estoy convencido de que la labor que realiza nuestro agregado militar en Washington es más delicada y más susceptible de comprometer a México que la que llevan a cabo muchos jefes de misión especialmente en vista de que es el representante de México en la Junta Interamericana de Defensa y en la Comisión México-Estados Unidos de Defensa Conjunta.

No obstante lo anterior, como en estos casos no se trata de nombramientos temporales y no hay, en consecuencia, el peligro de que el Senado realice un acto inútil por extemporáneo, estimo que sí debería requerirse su ratificación.

*Embajadores nombrados por primera vez como jefes de
misión o jefes de delegación permanente ante
organismos internacionales*

Aquí la respuesta es obvia. Sí se requiere la ratificación del Senado ya que no solamente se justifica sino que no entraña ninguno de los peligros o inconvenientes que he señalado en casos anteriores.

*Nombramiento de ministros consejeros y
ministros plenipotenciarios*

Como esta categoría ha perdido, dentro de nuestro Servicio Exterior, sus características anteriores, ya que todas nuestras mi-

siones diplomáticas tienen el rango de embajadas, las designaciones de ministros consejeros y ministros plenipotenciarios obedecen más bien a cuestiones escalafonarias y presupuestales, que a una función representativa.

No creo, en consecuencia, que se requiera la ratificación del Senado, salvo si, en contra de lo que es de esperarse, se echara por la borda el principio de la igualdad soberana de los estados, al que nuestro gobierno quiso dar un contenido práctico elevando al rango superior a todas nuestras representaciones diplomáticas, y se volviera a la práctica, que va desapareciendo, de establecer legaciones. En este caso, el titular de ellas sería jefe de misión y, en consecuencia, su nombramiento —el de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario— debería ser ratificado.

Nombramientos de cónsules generales

Es evidente que el Senado tiene que ratificar los que se expidan por primera vez, pero no veo la necesidad de que conozca de los traslados, especialmente si se hacen dentro del mismo país. Aquí ni siquiera cabe invocar la tesis de que una persona que sea idónea para actuar como cónsul general de México en determinado lugar puede no serlo para realizar sus funciones en otro. La labor de nuestros consulados en El Paso y San Antonio, del Estado de Texas, o en Los Angeles y San Francisco, en el de California, es prácticamente la misma. Podría argüirse que un buen cónsul general en Chicago puede no serlo en París, en Hamburgo o en Milán. Acepto esta tesis, pero nadie mejor que el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores para hacer las designaciones adecuadas.

De todos modos, se trata de nombramientos de carácter permanente y, en principio, no hay el peligro de que el Senado venga a conocer de ellos después de que los funcionarios hayan terminado su comisión.

En resumen, no creo que haya un serio inconveniente en someter a la ratificación del Senado los cambios de adscripción

que se produzcan en la categoría de cónsules generales cuyos nombramientos originales fueron ya aprobados por el Senado de la República. Es muy raro que un cónsul general sea designado para realizar un acto de cortesía internacional, asistir a congresos y conferencias con rango de delegado, razón por la cual no examino estas eventualidades, a las que de producirse, cabría aplicar el criterio que he sustentado al hablar de los embajadores.

Validez de los actos realizados por los embajadores y cónsules generales cuyos nombramientos son provisionales

Ya he indicado que el Artículo 89, fracción XVI de nuestra Constitución, autoriza al Presidente de la República a hacer provisionalmente nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales cuando la Cámara de Senadores no está en sesiones.

Si la Constitución autoriza estos nombramientos no es para que los interesados ostenten un título sino para que realicen las funciones que les asignan nuestras leyes.

En consecuencia, la constitucionalidad del nombramiento no puede ponerse en tela de juicio y si los funcionarios citados realizan actos dentro de la esfera de su competencia, éstos tienen la misma fuerza legal que si los hubieran llevado a cabo después de que sus nombramientos hubieran sido ratificados por el Senado de la República.

La tesis contraria nos llevaría a extremos cuya seriedad es innecesario subrayar. La ratificación es un acto interno y un gobierno extranjero tiene que dar fe de cuanto diga o haga oficialmente un embajador, dentro de la esfera de su competencia, independientemente de que su nombramiento haya sido o no ratificado por el Senado. Si el embajador se extralimita debe ser desautorizado en la medida que corresponda a la gravedad de su falta; pero si ha suscrito un compromiso internacional con autorización del Secretario de Relaciones Exteriores, nuestro gobierno no puede desconocerlo a menos, claro está,

que ese compromiso tuviere la categoría de tratado o convenio, en cuyo caso no podrá entrar en vigor sin la ratificación del Senado.

Tampoco deben nulificarse las actas de nacimiento, de adopción o de matrimonio entre mexicanos que suscriba un cónsul general actuando como oficial del Registro Civil por el solo hecho de que su nombramiento no ha sido ratificado por el Senado, circunstancia que muy seguramente los comparecientes ignoran. Otro tanto debe decirse respecto a los actos notariales autorizados por los cónsules generales de acuerdo con la ley.

En síntesis, la no ratificación de los nombramientos de embajadores y cónsules generales no debe tener efectos retroactivos ya que de lo contrario se podría comprometer internacionalmente a México o dañar injustamente a terceras personas.

Cierto que la fracción II del Artículo 76 constitucional también se refiere a los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, pero dada la naturaleza de los actos que éstos realizan en comparación con los que llevan a cabo los jefes de nuestras misiones diplomáticas y los cónsules generales, estimo que son dos problemas que no deben resolverse con el mismo criterio jurídico.

Conclusiones

Al dictar estas líneas no ha sido mi propósito agotar el tema de la ratificación de los nombramientos que expide el Presidente de la República con el refrendo, claro está, del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino simplemente contribuir al estudio de la solución del problema. De allí que deliberadamente haya dado el calificativo de *apuntes* a este trabajo.

El Senado de la República, en su sesión del 12 de noviembre de 1964 aprobó los siguientes conceptos:

“La promoción consultiva formulada por el C. Senador Manuel Tello denota su apreciable interés por establecer conceptos que atañen a la correcta aplicación de textos constitucionales. Las Comisiones estiman que dada la experiencia e in-

negable conocimiento de la materia que se reconocen al C. Senador Tello, independientemente de su facultad constitucional de presentar cualquier iniciativa de ley que considere necesaria, es de recomendarse al interesado la redacción del proyecto de una nueva Ley del Servicio Exterior que al dar la debida organización a los Cuerpos Diplomáticos y Consular reglamentara la fracción II del Artículo 76 y las fracciones II, III y XVI del Artículo 89 constitucional.

“Las Comisiones consideran que éste es el procedimiento más idóneo y, en cierta forma, es el que señala la parte final de la fracción II del Artículo 76. Esta solución tiene además la ventaja de que en el nuevo texto legal, quedaría agrupado y reglamentado todo lo relativo al Servicio Exterior Mexicano, lo que no se logra en la ley vigente del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano, expedida el 25 de enero de 1924, ni en su Reglamento de 30 de abril del mismo año, incluyendo las reformas hechas al mismo hasta el 24 de diciembre de 1959.”

No obstante la inmerecida distinción que entraña la recomendación que me hizo el Senado, estimé que no debería redactar un proyecto de una nueva Ley del Servicio Exterior por las siguientes razones: primero porque se trata de una empresa que requiere una labor de equipo; segundo, porque desde un principio supe que esta misión había sido confiada a un grupo de personalidades que, por su experiencia, su competencia y su saber constituyen la mejor garantía de que realizarán una labor por todos conceptos encomiable.²⁰

No es tampoco el momento de fijar cuál es el procedimiento que resulte más idóneo para resolver el problema, ya sea que se establezca la norma general (que no puede ser otra que la que establece como facultad exclusiva del Senado la de ratificar esos nombramientos) y que, a renglón seguido, se hagan las excepciones procedentes.

El otro procedimiento consistiría en fijar una norma general. La que me parece más adecuada es la de la permanencia en el puesto de embajador o de cónsul general.

Pero tanto un procedimiento como otro no constituyen una

completa garantía de éxito. Si se listan las excepciones hay siempre el peligro de que se deje una en el tintero; si se opta por una norma general —la de la permanencia en el cargo— también se presentan algunos obstáculos. Citaré solamente uno: el de miembro, a título personal, de algún organismo internacional, como es el caso de los integrantes del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro.

La selección de los nueve países cuyos nacionales deben componer el Comité es hecha por la Conferencia Interamericana. La de las personas (juristas) por el Consejo de Jurisconsultos sobre la base de una terna presentada por el gobierno de cada uno de los países elegidos por la Conferencia. Teóricamente los juristas no representan a sus respectivos países ni comprometen a sus gobiernos; sin embargo, es una práctica muy usual de que se les expida nombramiento de embajador.

En estos casos existe la permanencia en el cargo y no veo, en consecuencia, el peligro —que como se habrá notado a través de todo este trabajo es mi principal preocupación— de que el Senado realice un acto inútil por extemporáneo o simplemente no tenga oportunidad de pronunciarse, como es su deber, sobre los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de acuerdo con las fracciones III y XVI del Artículo 89 constitucional. Sin embargo, como ya he dicho, el nombramiento del jurista no es hecho por el Presidente de la República.

A primera vista podría pensarse que la solución radica en expedirle cualquier otro nombramiento que no requiera la ratificación del Senado, pero esto probablemente lo colocaría en una situación protocolaria inferior a la de la totalidad o por lo menos a la mayoría de sus colegas.

Como se ve, el problema no es de obvia resolución.

NOTAS

¹ Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1901.

² *Op. cit.*, p. 150.

³ *Op. cit.*, p. 308.

⁴ *Op. cit.*, p. 308.

⁵ *Op. cit.*, p. 309.

⁶ *Op. cit.*, p. 339 y 343.

⁷ *Op. cit.*, p. 394.

⁸ *Op. cit.*, p. 445.

⁹ *Op. cit.*, p. 449.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 556.

¹¹ *Op. cit.*, p. 571.

¹² *Op. cit.*, p. 563.

¹³ *Op. cit.*, p. 560.

¹⁴ *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México. p. 329 y siguientes.

¹⁵ *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., Sexta ed., México, 1963. P. 358.

¹⁶ *Digest of International Law*, Green Haywood Hackworth. Vol. IV. P. 353 y siguientes.

¹⁷ *Tratados y convenciones vigentes entre los Estados Unidos Mexicanos y otros países*, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México. P. 143.

¹⁸ *Diario Oficial* del 25 de agosto de 1955.

¹⁹ *Código de Justicia Militar*. Reglamento General de Deberes Militares.

²⁰ La comisión está integrada por las siguientes personas: Doctor Gabino Fraga, doctor Jaime Torres Bodet, doctor Daniel Cosío Villegas, doctor Manuel J. Sierra, Embajador Oscar Rabasa y Embajador Carlos Peón del Valle.