

28
2E



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**LAS FACULTADES DEL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
EN MATERIA INTERNACIONAL**

FALLA DE ORIGEN

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JORGE AYALA SANCHEZ



SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO 1996.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

Que con su vida ejemplar crearon en mí, un espíritu de lucha y superación, y que sin su ayuda nunca hubiera culminado esta carrera:
A mi padre Luis Aguila Ariza q.e.p.d. por su confianza en mí y sus consejos, donde quiera que te encuentres gracias, a mi Madre Delfina Sánchez Gutiérrez, por su apoyo y cariño en todo momento de mi vida gracias.

A MIS HERMANDOS

Susino, Adalberto, Luis q.e.p.d., Rosio, Miguel, Pedro y María, que de una u otra forma hicieron en mí tener confianza para la culminación de mi carrera.

A MI TIO Luis Sánchez G.

Por sus consejos gracias.

Al Lic. Enrique M. Cabrera Cortes

Por su valiosa colaboración, que gracias a ella hizo posible la culminación de la presente gracias.

A MI HIJA Georgina Gabriela:

Que al llegar a mi vida creó en mí una nueva ilusión, con todo mi amor hijo, para que seas en la presente un ejemplo de superación.

A MIS SOBRINOS

A todos y cada uno de ellos, para que seas en la presente una forma de superación.

Al Lic. Moisés García Pérez

Por sus valiosos consejos y apoyo en mi vida profesional.

A las escuelas en donde cursé mis estudios, a mis maestras, a mis compañeros de aulas y a la U.N.A.M.

**LAS FACULTADES DEL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
EN MATERIA INTERNACIONAL**

INDICE

INDICE

pag.

INTRODUCCION

1

CAPITULO 1

ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

1.1	El Sistema de Gobierno en México.	5
1.2	La Soberanía Mexicana.	12
1.3	El Sistema de División de Poderes en México, Teoría y Práxis.	14
1.4	La Constitución Política de México y los Principios de Política Exterior.	18
1.5	La figura del Presidente de la República.	21
1.6	Facultades Constitucionales del Presidente de la República.	23

CAPITULO 2
MEXICO
Y
EL DERECHO INTERNACIONAL

2.1	La Relación del Derecho Mexicano con el Derecho Internacional.	31
2.2	Doctrinas y Posturas de Otros Estados.	37
2.3	Trascendencia del Derecho Internacional.	41
	2.3.1 Mundial.	43
	2.3.2 Para México.	44
2.4	Problemática del Derecho Internacional.	45
2.5	La Comunidad Internacional Actual.	49

CAPITULO 3
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y SUS FACULTADES EN MATERIA DE
DERECHO INTERNACIONAL

3.1	Los Organos de Representación Externa de los Estados.	53
3.2	El Jefe de Estado como Figura Máxima en la Representación de los Estados.	55
3.3	Semblanza Histórica de los Jefes de Estado en el Ambito Internacional.	59
3.4	El Trato que se Brinda a los Jefes de Estado en Otros Paises.	64

	pag.
3.5 Inviolabilidad de los Jefes de Estado.	70
3.6 Las Facultades del Presidente de la República Mexicana en Materia Internacional.	73
3.6.1 Nombramiento de Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales con Aprobación del Senado	75
3.6.2 Declarar la Guerra a Otros Estados.	84
3.6.3 Dirigir la Política Exterior y Celebrar Tratados Internacionales.	88
 CONCLUSIONES	 93
 BIBLIOGRAFIA	 98

INTRODUCCION

INTRODUCCION

En los últimos años los primeros mandatarios han incrementado notablemente su participación en las Relaciones Internacionales, ya sea en conferencias de carácter multilateral, en los grandes foros como la O.N.U., o en la realización de distintos instrumentos de tipo bilateral. Actualmente, los distintos Jefes de Estado se reúnen constantemente con sus homólogos, para discutir los grandes problemas comunes de la Sociedad Internacional.

Se considera que con la participación activa de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Derecho Internacional puede aportar soluciones más justas para terminar con las controversias entre los Estados.

Bajo estos aspectos generales, el presente trabajo de investigación documental y recepcional pretende establecer de manera sucinta la actividad del Presidente de la República Mexicana en el ámbito Internacional, analizando desde luego, el contexto histórico que ha marcado muchos de los postulados de nuestro país para sus relaciones con los demás países. El marco legal es sin duda el sustento básico a analizar, ya que es la propia Constitución Política del País, el ordenamiento rector que le otorga las facultades tan amplias y criticadas en materia interna y externa al Ejecutivo Federal. En este tenor de ideas, el Presidente de la República quien acumula tanto la figura del Jefe de Estado como la de Jefe de Gobierno tiene perfectamente descritas sus atribuciones en el campo Internacional.

Primeramente debe decirse que el Ejecutivo Federal es el principal representante y vocero de México ante los demás países, así como ante las Organizaciones Internacionales; pose para el mejor desempeño de su encargo, la asesoría de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y ésta a su vez al Servicio Exterior, unidad

administrativa de gran trascendencia para México ya que es la encargada de seleccionar, capacitar y adscribir al personal que nos ha de representar en los países con los cuales se tienen relaciones de algún tipo.

El Ejecutivo Federal tiene amplia facultad para nombrar al Secretario de Relaciones Exteriores, sin necesidad de aprobación extra alguna; puede también designar a los Embajadores y Cónsules Generales con la aprobación o visto bueno del Senado, sin embargo cabe decir que para estos nombramientos o designaciones, el Jefe de Estado y de Gobierno Mexicano toma en consideración diversos hechos y circunstancias de índole político que norman su criterio para nombrar a las personalidades del medio político del país como representantes ante otros Estados, hechos que definitivamente afectan y ponen en alto riesgo las Relaciones Internacionales de nuestro país.

Este trabajo de investigación también resalta este tipo de problemática y de una serie de prácticas viciadas que deben desaparecer en aras de una verdadera política exterior eficaz en todos sus propósitos o metas.

CAPITULO 1

ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

1.1 EL SISTEMA DE GOBIERNO EN MEXICO

La historia de México muestra que desde la independencia de nuestro país, uno de los temas que más han provocado polémicas y generado derrames de sangre ha sido la institución del gobierno. El devenir histórico de este gran país ha visto como se han edificado gobiernos de muchos tipos, desde sistemas totalmente autoritarios hasta los republicanos.

Sin duda, la preocupación y deseo más acariciado por el pueblo mexicano ha sido el establecimiento de un gobierno netamente democrático.

Hoy en día, se habla mucho de democracia, de instituciones políticas creadas para alcanzar el bienestar de la sociedad. Lo cierto es que la institución gubernamental sigue siendo un tema realmente apasionante para los grandes constitucionalistas, e inclusive para cualquier mexicano que anhele ver a México convertido en un país democrático.

Es muy común que sean las propias constituciones de los Estados las que determinen y establezcan las formas de gobierno propias. Cabe recordar que México ha tomado muchas de las formas legales y figuras gubernamentales de los Estados Unidos, esto no quiere significar que nuestro sistema jurídico-político sea una copia de aquel vecino país del norte, sin embargo, la influencia norteamericana, inclusive en nuestra ley fundamental, ha sido considerable.

De este modo la Constitución Política vigente, que data de 1917 da las características de nuestra forma de gobierno en su artículo 40 que señala literalmente:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en la federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

A este respecto, el término "*República*" ha tenido a lo largo de la historia significaciones disímolas, desde aquella muy general de Roma, que hacía referencia a las "*Cosas del Pueblo*", hasta aquella más completa y de un carácter particular del autor Machiavelo, al oponer el concepto *República* al de la *Monarquía*.

Para el gran constitucionalista Jorge Carpizo, la Constitución Política vigente mexicana emplea en este último sentido el concepto de República. A partir de la independencia y hasta mucho tiempo después, se sostuvo el principio monárquico.¹

Se dice que un Gobierno Republicano es aquella forma de gobierno en la cual la Jefatura del Estado o el Poder no son vitalicios, sino de renovación periódica, tomando siempre en consideración la voluntad del propio pueblo. Contrariamente, en el Régimen Monárquico, el Jefe de Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite solamente, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de su familia que corresponda según la ley o la costumbre de su Estado.

El sistema de gobierno Republicano ofrece una doble posibilidad, por una parte, la de seleccionar a la persona más apta para ocupar la encomienda más alta del Estado, y por otra, que en dicho proceso de selección intervenga la voluntad popular, circunstancias ambas que lo vinculan con la figura de la democracia, en un grado tal que con mucha frecuencia se suelen confundir ambos términos, aunque, lo cierto es que actualmente ambos conceptos o ideas políticas van de la mano en una inseparable

¹ *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1989. pp. 87 y 88.

comunidad dentro de la estructura del Estado contemporáneo. La monarquía, por otra parte, también puede ser compatible con la democracia, como sucede en las modernas monarquías europeas, donde los Jefes de Gobierno emanan de la voluntad del pueblo, y cuyas facultades están constitucionalmente establecidas, al igual que las del Monarca o Jefe de Estado.

En relación a la democracia que mucho se ha mencionado a lo largo de los tiempos, cabe hacer mención del pensamiento aristotélico al respecto. Para ese gran pensador griego, el *Poder de Mando* o también conocido como *Poder de Gobierno*, puede residir en un sólo individuo, en una minoría o una mayoría. Aparte, debe decirse que en cada uno de estos fundamentos del gobierno, Aristóteles distinguía una forma pura y otra impura.

Para ese autor, cuando el gobierno de un Estado residía en un sólo individuo, se daba una forma pura de la "*Monarquía*", siempre y cuando ese individuo empleara ese poder del que se le había dotado en beneficio de la colectividad, pero si no era así, es decir, si el individuo utilizaba ese poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos, se daba una forma impura.

Cuando el gobierno residía en una minoría, se daba la forma pura de la "*Aristocracia*", siempre que el poder se utilizara en beneficio de todos, contrario caso, cuando el poder se usaba en provecho personal, es decir, la forma impura de la "*Oligarquía*".

Finalmente, cuando el gobierno es llevado a cabo por la mayoría de la colectividad, resultaba la forma pura de la "*Democracia*" si ese poder favorecía a todos por igual; la forma impura de la "*Demagogia*", cuando el poder se aplicaba tan sólo en favor de los desposeídos.²

² Citado por Capizo, Jorge. *Ibid.* p.89.

Dentro de la clasificación aristotélica ya señalada, debe entenderse que el numeral 40 de nuestra Carta Magna consagra o toma la forma pura de la democracia, al establecer dicho precepto un gobierno democrático, en virtud de que el artículo anterior, es decir, el 39 del mismo ordenamiento legal señala que todo poder público dimana del pueblo y ha sido instituido para beneficio del mismo, característica elemental de la democracia.

Nuestro sistema es representativo en virtud de que como ya se ha manifestado, somos todos los que integramos esta nación los que gobernamos a la misma, sin embargo, materialmente lo anterior resulta casi imposible. El sólo hecho de pensar que toda la colectividad que integran a México llevara a cabo actos de gobierno, resultaría inimaginable. Definitivamente resulta importante el que la colectividad misma escoja de conformidad a sus ideales, creencias y necesidades todas aquellas personas que la representarán, y en específico a una sola, quien gobernará los destinos del país. Para tal elección, la población de los Estados contemporáneos cuenta con el sufragio, derecho cívico que le garantiza que sus gobernantes sean los idóneos para llevar a cabo todos aquellos actos tendientes al beneficio de la propia colectividad.

El sufragio es una clara expresión de la voluntad individual en el ejercicio de sus derechos políticos consagrados por la propia Constitución política; de este modo, la suma de todos los votos revela, de manera unánime o mayoritaria, la voluntad general del pueblo.

Para el autor y constitucionalista Emilio Rabasa, el derecho político que se expresa mediante el sufragio, es un *Derecho Activo*. Señala el autor que entre los derechos *Activos* y *Pasivos* existen algunas diferencias, por ejemplo y en relación a los derechos activos, como el Derecho de Asociación, se requiere que el sujeto tenga capacidad funcional, la misma que resulta imposible sin la noticia del acto y la conciencia de la función, sobre los derechos positivos, como la herencia, sólo se exige en el sujeto una capacidad receptiva, sin que medie la necesidad del conocimiento del

hecho, ni el entendimiento del derecho.

Por otra parte, los Derechos Activos sólo constituyen un goce cuando se ejercitan, mientras que los Pasivos constituyen un goce continuo; ambos derechos son personales, pero con distinto concepto, los primeros por cuanto la persona sólo puede disfrutarlos por propia actividad, mientras que los segundos, por excluir el goce a los demás.

Lo anterior lleva a pensar que los Derechos Activos sólo deben reconocerse a quienes pueden ejercitarlos, mientras que los Pasivos deben ser reconocidos a todos, sin excepción.

Regresando a lo relativo al sufragio, el artículo 35 señala:

"Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;*
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley".*

Este precepto otorga un derecho convertido en prerrogativa y que es exclusivo para los ciudadanos mexicanos, una prerrogativa exclusiva que sustrae del total de la población a los ciudadanos en su carácter de titulares únicos del derecho de voto, en un doble aspecto, el derecho de designar aquél a ser asignado.

La figura o característica de ciudadanía tiene un antecedente imprescindible y lógico, la *Nacionalidad*.

Por *Nacionalidad* debe entenderse aquél nexo o lazo jurídico y político que une a un sujeto con un Estado determinado, mientras que la *Ciudadanía* es la aptitud de cumplir con determinadas obligaciones, a la vez, de ejercitar con ciertos derechos emanados de la propia Constitución.

Al respecto el artículo 34 de la Constitución establece que son *Ciudadanos Mexicanos* los varones y las mujeres que tengan la calidad de mexicanos, y que además, reúnan los siguientes requisitos:

- I) Haber cumplido dieciocho años, y
- II) Tener un modo honesto de vivir. (cabe recordar que la fracción I de este numeral fue reformada por decreto de fecha 18 de diciembre de 1969 y republicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año).

La última de las características de nuestra forma de gobierno es la de "*Federal*", característica que reviste suma importancia en nuestro país, ya que es en virtud de ella que se da una doble jurisdicción. Por una parte, los *Organos Centrales* y por otra los *Estados*. La distribución de facultades a los ordenes, uno llamado Federal y el otro Local, sean en sí mismos de gran trascendencia para la vida del país ya que mantienen un equilibrio y garantizan la independencia de los Estados que componen la Federación Mexicana.

El autor Fauchille define el Estado Federal como:

"... un organismo central independiente, con organización propia, y que desde el punto de vista internacional absorbe a todos los Estados particulares que forman la asociación federal".

Posteriormente agrega el mismo autor:

"... por efecto de esta asociación, que aparte de voluntaria es permanente, el Estado Federal o Federación de Estados se presenta externamente como un sujeto único de Derecho Internacional. Esa reunión supone la existencia de un pacto solemne y expreso que se traduce en una suerte de transferencia del ejercicio de la soberanía externa de que está dotado cada uno de sus componentes, para la constitución de un super Estado que asuma la representación soberana del conjunto, conservando ellos en el régimen de las relaciones internas, un grado mayor o menor de autonomía".³

Finalmente y sobre este punto cabe aclarar que el Sistema Federal Mexicano plasmado en el ya citado artículo 40 de la Constitución, faculta a los Estados para actuar libremente en todo lo relativo a su régimen interno. Esto significa que todos y cada uno de los Estados que integran la Federación Mexicana, tiene plena autonomía para organizarse de conformidad a sus propios intereses; tienen libertad para emitir sus propias leyes, las cuales no deberán en ningún momento contravenir a la Constitución; tienen libertad para manejar su hacienda, así como establecer los mecanismos jurídicos y políticos necesarios para gobernar en sus territorios, sin embargo, todos y cada uno de los Estados que integran la gran Federación de México están ligados o unidos bajo un poder central único, quien dirigirá los destinos de esa unión de Estados.

El Poder Central llamado Federación es también la persona jurídica que se encargará de representar a sus Estados integrantes en el concierto internacional, y el Jefe del Ejecutivo Federal será la persona física que dirigirá los destinos de esa unión de Estados.

³ *Ibid* p. 94.

Sin duda uno de los grandes problemas de aquellos Estados que como el nuestro le confieren amplísimas facultades al Presidente, quien aparte de ser el Jefe de Gobierno, se convierte también en un Jefe de Estado. El dotar de tantas facultades a tales dirigentes ocasiona en el ejercicio del poder, serios trastornos, y que indudablemente se proyectan hacia el exterior.

1.2 LA SOBERANÍA MEXICANA

El Estado en su concepción contemporánea, y como una formación social suprema, posee una potestad intrínseca para organizarse jurídicamente y poder proyectarse externamente en cuanto miembro de la comunidad internacional, sin más limitación que los derechos de otro ente similar. Ese poder, fundamental y autodinámico, que no reconoce subordinación a otra autoridad, recibe el nombre de "Soberanía".⁴

La Soberanía es entonces un máximo poder, indivisible que sin embargo posee dos aspectos o partes, una Interna y otra Externa, en cuanto se refiere a sus manifestaciones vitales en el espacio.

En virtud de la Soberanía Interna, el Estado es la autoridad máxima dentro de sus fronteras territoriales tanto terrestres como espaciales y marítimas, contando con facultades irrestrictas para expedir sus propias leyes, aplicarlas, sancionar coercitivamente a toda transgresión a las mismas. En razón de la Soberanía Externa, ninguna voluntad ajena, sino exclusivamente la propia, tiene el derecho de

⁴ Pesantes García, Armando. *Op. Cit.* p.p. 35 y 36.

comprometerlo con obligaciones que no nazcan de su voluntad, o de dirigir sus intereses internacionales. La Soberanía Externa de los Estados implica para la comunidad internacional ciertas obligaciones, pero básicamente una abstención a intervenir en los asuntos internos de uno de sus miembros. Los Estados tienen libertad de autodeterminación y cuentan con el compromiso de que no sufrirán ningún tipo de intervención en esos asuntos propios. Cabe recordar que México siempre se ha manifestado en el concierto internacional por la libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención en asuntos internos, aspectos que forman parte del rico acervo internacional de nuestro país y de sus principios rectores de la política internacional.

El artículo 39 de la Carta Fundamental señala en relación a la Soberanía Nacional:

"La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El precepto anterior es claro en cuanto a que se señala que el titular de la soberanía nacional es el propio pueblo, quien es el único facultado para cambiar o modificar su forma de gobierno, claro, siempre que lo haga por medio de los canales legales ya establecidos.

Debe resaltarse que la Soberanía Mexicana es uno de los tesoros nacionales que más deben de protegerse irrestrictamente. Bajo ninguna circunstancia se entendería algún menoscabo o transgresión, por menor que ésta sea, a la esfera soberana de México.

1.3 EL SISTEMA DE DIVISION DE PODERES EN MEXICO, TEORIA Y PRAXIS

Sin duda un claro ejemplo de la democracia de nuestro sistema jurídico-político lo constituye el artículo 49 Constitucional que literalmente señala:

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán unirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Ese numeral consagra plenamente la teoría de la división de los tres poderes.

La división de poderes no se estanca en un principio de tipo doctrinario, sino que va a convertirse en una institución política que la historia ha visto nacer y desarrollarse en muchos países incluyendo el nuestro.

Todos los grandes pensadores, como Aristóteles e inclusive Montesquieu, dedujeron sus principios de la división de poderes a partir de una realidad histórica. De este modo el propio Aristóteles tomando en cuenta la realidad de su época, así como la importancia de los Estados-Ciudades, diferenció la asamblea deliberante, al grupo o cuerpo de magistrados y al cuerpo judicial. Mientras en el gran imperio romano Polibio contemplaba varias formas de gobierno. En Francia, Bodino afirmaba la existencia de

cinco clases de soberanía, que por ser indivisible incluyó en el órgano legislativo.⁵

Todos estos autores, incluyendo al inglés Locke y al mismo Montesquieu, adoptaron la teoría de la división de poderes, sin embargo es muy factible que el objeto de tal aceptación más bien haya sido para contar con instituciones de tipo administrativo bien especializadas en sus áreas, es decir, para tener una estructurada división del trabajo o funciones a desempeñar.

Es a partir de Locke que el fraccionamiento del poder público, sin desaparecer, pasa a ocupar un lugar secundario. Surge entonces otra finalidad para la división del poder público, una necesidad imperiosa de limitarlo, a fin de impedir su constante abuso desmedido.

El propio Locke señalaba:

"... para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".

Por su parte, al igual que el concepto anterior citado en la obra de Tena Ramírez, Montesquieu señalaba una frase que ha llegado a nuestros días como médula del sistema democrático:

⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México 1990. p.p. 211 y 212.

"Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder tenga al poder".⁶

En conjunto, toda esta gama de ideas y conceptos, conllevaron y aún hoy, a pensar que cuando el poder de un Estado se encuentra concentrado, y en específico, el Legislativo y Ejecutivo, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, simplemente no hay libertad, y menos podrá existir si el poder Judicial no está plenamente separado del Legislativo y Ejecutivo.

Nuestra Carta Magna retomó los conceptos vertidos anteriormente y los plasmó en el artículo 49 también ya citado, consagrando la división de los tres poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciendo que para la validez de un acto sea necesaria la participación y aprobación de dos poderes, como en los casos de celebración de tratados internacionales, acto jurídico de alcance internacional en el que concurren tanto el Presidente de la República, como el Senado, u otorgando a uno de los poderes algunas de las facultades que no son privativas de ese poder, sino de alguno de los otros dos, como sucede en la facultad judicial que tiene el Senado de la República para conocer de los delitos cometidos por los altos servidores públicos.

Existen por otra parte, opiniones en el sentido que el artículo citado de la Constitución al expresar una coordinación entre los tres Poderes de la Unión, y sumado a esto, lo también dispuesto por el numeral 29 Constitucional, pudiendo hacerse a un lado el principio de la división de poderes.

Como se recuerda, el artículo 29 de la Carta Magna funciona:

Idem.

"en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto".

Cuando se presente cualquiera de los dos primeros casos señalados, es decir, invasión o perturbación grave de la paz pública, no cabe duda de que se da el supuesto del artículo 29 Constitucional, posteriormente, el mismo precepto indica dos medios para hacer frente a la situación: La suspensión de garantías individuales y la concesión por el Congreso al Presidente de las autorizaciones que aquél considere necesarias para hacer frente a la situación. Las autorizaciones que consagra el artículo 29, son las "Facultades Extraordinarias" que consagra el numeral 49. La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias implican de cierto modo una derogación excepcional y transitoria al principio de la división de poderes.

La práctica actual muestra, contrariamente a lo que ese ha expuesto, que la doctrina de la división de poderes en nuestro país ha experimentado transformaciones de gran trascendencia. La idea de que los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial tengan la misma jerarquía y se complementen ha quedado muy atrás. Desafortunadamente, y desde el punto de vista de respeto a tal doctrina, la figura del Ejecutivo Federal ha experimentado un aumento considerable en cuanto a su esfera de competencia. La figura del Presidente de la República se ha convertido en casi un soberano omnipotente, dotado de todas las facultades constitucionales que cabría cuestionarse quizá un poco sarcásticamente, si opondría el Ejecutivo de la Unión tener aún más esferas de actuación. Realmente es preocupante este incremento desmedido del Ejecutivo Federal ya que en esas circunstancias, las decisiones se tornan un gran problema.

La materia internacional no escapa a esta situación, ya que es muy común que el Presidente de la República designe como encargado de la Secretaría de Relaciones Exteriores a algún destacado político, el cual difícilmente tendrá las bases y capacitación necesaria en materia internacional, lo que origina que el Secretario de

Relaciones sea un servidor público improvisado. La designación de Embajadores y Cónsules Generales es otro ejemplo claro de la intervención del Ejecutivo Federal en materia internacional, ya que es muy común que aquellos políticos destacados quienes han tenido una trayectoria buena, se les premie designándolos como Embajadores o Cónsules Generales, o en caso contrario, cuando hay algún servidor público que no es grato para el sistema, también se le designa como Jefe de Misión en algún país lejano, nombramientos que el Ejecutivo Federal hace por situaciones más de índole político que de servicio.

Debe meditar mucho sobre la práctica actual ya que las condiciones sociales y económicas actuales, obligan a buscar a toda costa un sistema más democrático basado en un real estado de derecho y con igualdad en sus poderes constituidos.

1.4 LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO Y LOS PRINCIPIOS DE POLITICA EXTERIOR

Uno de los temas más interesantes y ejemplares de la vida de México es sin duda la ideología que funda sus principios de política exterior.

Señala el autor y diplomático Luis Miguel Díaz:

"...La política exterior mexicana es en la actualidad una de las más prestigiadas y consistentes del mundo. Tales blasones han sido posibles, en gran medida, gracias al enarbolamiento constante de una serie de principios que, en materia diplomática nuestro país ha sustentado

tradicionalmente, esta fidelidad principista, más que el resultado de un proyecto íntegramente preconcebido, es el resultado del devenir histórico del país, esto es, las condiciones mismas del mundo fueron configurando los razonamientos y actitudes internacionalistas postuladas. Es por ello que resulta conveniente afirmar que los principios que conforman la política exterior nacional no son efectos de modas eventuales o sujetas a la voluntad del Presidente en turno, sino que son producto de una difícil realidad internacional enmarcada con una arraigada voluntad de independencia y una estrategia internacional coherente en función de su calidad de Estado débil y de apego irrestricto al derecho de gentes".⁷

Bajo este marco, debe decirse que la praxis internacionalista de nuestro país arranca en un sentido estricto, a partir del momento en que logra su independencia, sin embargo, ya los insurgentes buscaban manifestarse en el contexto internacional, sobre todo, solicitando una denotada ayuda en el exterior, la cual les fue negada. México al conseguir su emancipación del yugo español encaraba una gama de nuevos problemas, y entre ellos, el relativo a la carencia de la experiencia práctica en materia diplomática, cuestión que resultaba desde entonces muy importante para poder enfrentar los problemas que imponía la comunidad internacional de aquél entonces.

De manera paulatina, el nuevo país independiente, comenzaba a establecer lentamente relaciones diplomáticas con diversos Estados, interesándose fundamentalmente en el desarrollo de las mismas con los países latinoamericanos, por una obvia identidad cultural y política.

A lo largo del desarrollo de México como una nación independiente, se fueron dando una serie de bases o principios que regularían las relaciones internacionales de nuestro país. Esos principios fueron ya contenidos en la Constitución de 1857, y posteriormente, retomados por la Constitución de 1917. Se trata de una serie de reglas o normamientos que México aportó al mundo y que se basan en un respeto irrestricto a la soberanía de los demás Estados, así como la fiel creencia del Derecho Internacional como única forma para dirimir las controversias internacionales.

Los principios rectores de la política exterior de México se encuentran plasmados en la fracción X del artículo 89 Constitucional, que se refiere a las facultades del Presidente de la República, y son:

"X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la condición 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 prescripción 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."

De lo anteriormente citado, se desprende una plena confianza de nuestro país hacia las instituciones internacionales de las que forma parte. Esos principios son sin duda, una de las más grandes aportaciones que México ha hecho a la comunidad internacional. Se destaca también la postura siempre neutral que nuestro país ha demostrado a lo largo de su historia hacia los asuntos internos de los demás Estados, así como la creencia de las soluciones pacíficas en todas las controversias de carácter internacional.

1.5 LA FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El presidente de la República Mexicana, que abarca las figuras del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno es sin duda el órgano máximo dentro del Estado mexicano.

La figura del Presidente de la República debe ser vista como una clara imagen, a la vez que una notable consecuencia de la implantación histórica en nuestro país de un sistema democrático de gobierno, basado en la voluntad del pueblo y estructurado bajo la teoría de la división de poderes para asegurar la práctica democrática.

Se debe recordar que el artículo 80 de la ley fundamental de nuestro país establece que:

*"... se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, Que se denominará **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**".*

De este modo la Constitución consagra al Ejecutivo unipersonal, es decir que reside en una sola persona, a diferencia de aquellos Estados en los que reside en varias personas, casos en los que se denomina *Ejecutivo Plural*.

De lo anterior se desprende, lógicamente que mientras que el poder que crea la ley, se deposita en varias personas, asamblea, aquél que ha de ejecutarla debe depositarse en un sólo individuo.

Por otra parte, y regresando al numeral 80 de la Constitución referido, en muchas ocasiones resulta muy común el caer en una apreciación falsa de que el

Ejecutivo Federal se compone por el Presidente de la República y sus Secretarios de Despacho. Debe recordarse que éstos últimos son solamente colaboradores inmediatos del Jefe de Estado y de gobierno mexicano, y aunque muchas de las decisiones no son, ni constituyen en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en nuestro sistema de gobierno, los actos de los Secretarios son en estricto derecho actos del mismo Presidente.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el Presidente o Jefe de Estado constituye un sujeto de Derecho Internacional, en razón de su alta investidura, y de que todos y cada uno de sus actos en materia de política exterior se reputan como actos de su Estado.

El Presidente de la República Mexicana es el más alto órgano de representación externa de nuestro país, sin embargo, su actuación se encuentra limitada a una serie de patrones o principios de política exterior ya señalados en el anterior punto de este trabajo, esto significa que el Ejecutivo Federal deberá en todo momento que represente internacionalmente a México observar esos postulados de convivencia de nuestro país con los demás Estados.

El Jefe de Estado mexicano goza también de prerrogativas, es decir, inmunidades y privilegios por la investidura que posee. Tiene derecho a un trato especial en el momento en que pise territorio extranjero, así como todo visitante oficial a nuestro país gozará recíprocamente tal trato. El Presidente cuenta para el mejor desempeño de sus funciones, sobre todo en materia internacional de un encargado de ramo, el Secretario de Relaciones Exteriores, órgano administrativo que asesora al Ejecutivo Federal en la materia exterior, a la vez que se encarga de llevar a cabo las relaciones de nuestro país con otros Estados. La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta también con el Servicio Exterior, órgano administrativo que se encarga del buen desempeño de los agentes diplomáticos y consulares mexicanos en el mundo.

Baste lo anterior para dar una idea sobre la figura moderna del Presidente de la República, sobre todo, en materia internacional, punto que será tratado con amplitud en el capítulo tercero de este trabajo de investigación.

1.6 FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El tema de las facultades del Presidente de la República constituye hoy en día una de las inquietudes de teóricos y prácticos del sistema democrático, ya que como algunos señalan, actualmente la Constitución Política le otorga al Ejecutivo Federal muchas atribuciones perfectamente legitimadas, las cuales sobrepasan en exceso aquellas conferidas a los poderes Legislativo y Judicial, rompiendo claramente el equilibrio del poder de los tres grandes rubros que componen al poder estatal de nuestro país.

Las facultades o atribuciones del Ejecutivo Federal pueden ser divididas en dos grandes apartados: Por una parte, las *Ordinarias*, es decir aquellas que están especificadas en la Carta Magna y que están contenidas por el artículo 89 de tal ordenamiento supremo y, aquellas que se denominan *Extraordinarias*, y que se encuentran dispersas en la Carta Fundamental, es decir, son facultades extras que la misma Constitución le confiere al Ejecutivo Federal para lograr uniformidad en cuanto a sus decisiones:

"Art. 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 titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, 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 determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".*

Definitivamente esta fracción es hoy en duda una de las más polémicas, ya que debe recordarse que el artículo 92 de la misma Carta Magna establece la obligación de que: *"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin que este requisito no serán obedecidos"*, obligación que el la teoría constitucionalista recibe el nombre de *Refrendo Ministerial*.

Tal aprobación por parte de los Secretarios de Despacho de los actos del Ejecutivo Federal constituyen al menos en teoría, una forma del sistema democrático del país, sin embargo, la práctica y de hecho, la propia historia ha demostrado la contradicción entre el artículo 89 fracción II y el citado 92 de la Constitución Federal, ya que difícilmente, un acto del Ejecutivo Federal manifestado en acuerdo, circular, decreto, etc., será rechazado por el Secretario de Despacho encargado del ramo; baste recordar la facultad tan amplia que la segunda fracción del artículo 89 le otorga al

Ejecutivo Federal, nombrar y remover libremente a su gabinete. Por otra parte, cabe mencionar que en muchas de las ocasiones, el Presidente de la República nombra para las distintas Secretarías de Estado a personas que quizá no sean las idóneas para desempeñar las distintas direcciones de esos organismos administrativos. El Presidente basa esas designaciones en cuestiones de tipo político más que en una verdadera necesidad de servicio, actos que ocasionan serios trastornos en el desarrollo y función de esas Secretarías de Despacho.

Refiriéndose a la materia internacional, debe suponerse con acierto que la designación del Secretario de Relaciones Exteriores corre la misma suerte que los demás; como ya se señaló en el rubro anterior. Por otra parte, la segunda fracción del numeral 89 faculta también al Presidente para remover libremente a los agentes diplomáticos, sustitución que resulta muy polémica ya que la designación y remoción del personal diplomático de un Estado constituye un punto muy delicado de decisión.

Para el autor Jorge Carpizo, las facultades del Presidente de la República deben clasificarse en:

- a) Nombramientos absolutamente libres;
- b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados;
- c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.⁸

⁸ Op. Cit. pp. 470 y 471.

En cuanto a los *Nombramientos Absolutamente Libres*, estos se refieren, como ya se señaló es el caso de la segunda fracción del artículo 89 Constitucional, a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Gobernador y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, e inclusive a los Sub-Procuradores de ambas instituciones administrativas encargadas de la Procuración de Justicia.

La remoción de los servidores públicos arriba señalados es total y absolutamente libre.

En el caso de los *Nombramientos Sujetos a Ratificación*, el Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales, a los empleados superiores de Hacienda, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero en estos casos, el nombramiento que haga el Ejecutivo necesita para su validez de la aprobación del Senado de la República.

El Ejecutivo Federal puede también nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la aprobación de la Cámara de Diputados. La importancia de los funcionarios de este segundo grupo, admite la participación de los dos poderes en su designación y aunque es sin duda mayor, la jerarquía de los funcionarios del primer grupo, las razones expuestas excluyen de intervenir en su nombramiento a cualquier otro funcionario que no sea el Presidente de la República. En cuanto a la remoción de tales personalidades del segundo grupo hay ciertas categorías regidas por reglas especiales, como lo son los Funcionarios Judiciales y los miembros del Ejército; fuera de ellos, puede considerarse que la remoción es libre para el Ejecutivo Federal, a pesar de que para su designación haya participado el Senado de la República.

Acercas del tercer grupo, es decir, los *Nombramientos Que Deben Hacerse con Sujeción a lo Dispuesto en la Ley*, según lo determina la señalada fracción II del Artículo 89, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la

Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o las leyes. Señala el autor y gran constitucionalista Carpizo que este precepto fue el que sirvió de fundamento al congreso de la Unión para expedir la *Ley de Servicio Civil*, a la que se dio posteriormente el nombre de *Estatuto Orgánico de los Trabajadores al servicio del Estado*; y que, en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pudiera, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, sobre todo, los de confianza.

- III Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con la aprobación del Senado;*
- IV Nombrar, con la aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;*
- V Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;*
- VI Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;*
- VII Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los territorios 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 (Derogada)*

- X *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la condición de tal político, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*
- XI *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente;*
- XII *Facilitar al poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*
- XIII *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;*
- XIV *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;*
- XV *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo de la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;*
- XVI *Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la comisión permanente;*

XVII Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos, a la aprobación asamblea de representantes del Distrito Federal;

XVIII Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX (Derogada).

XX Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

CAPITULO 2

MEXICO

Y

EL DERECHO INTERNACIONAL

2.1 LA RELACION DEL DERECHO MEXICANO CON EL DERECHO INTERNACIONAL

Uno de los apartados que más han despertado polémicas es sin duda el tema de la relación que guarda el derecho interno de los Estados con el Derecho Internacional.

A simple vista parecería que ambos sistemas jurídicos son totalmente incompatibles entre sí, sin embargo, la importancia que tiene el Derecho Internacional, y más aún, las relaciones con otros Estados, han hecho reconsiderar esta estrecha relación entre ambos sistemas jurídicos. Por otra parte, la relación entre ambos ha originado en no pocos casos grandes problemas de interpretación, así como constantes contradicciones entre las normas internas y las internacionales.

Al respecto se han creado algunas teorías que tratan de explicar y jerarquizar las relaciones entre estos dos sistemas imprescindibles para cualquier Estado. Destaca primeramente la *Teoría Monista Interna*, la cual se basa en la idea de que no existe más derecho que el del Estado, siendo su principal exponente el afamado Jorge Jellinek. Para esta doctrina, el Derecho Internacional es sólo un aspecto del Derecho de Estado. Se dice que el Derecho Internacional es un conjunto de normas que el Estado emplea para conducir sus relaciones con los demás pueblos, y que inclusive para diferenciarlo podría ser denominado "*Derecho Estatal Externo*"; privando siempre del Derecho Interno.

Es esta una postura netamente nacionalista la cual encontró eco en muchas naciones europeas, basta recordar la Alemania Nazi que no concebía más normas que las suyas.

Otra postura, la llamada "*Dualista*", cuyo principal exponente es el alemán Triepel, mantiene un equilibrio entre el Derecho Interno y el derecho Internacional, al señalar que se trata de dos ordenamientos jurídicos y totalmente separados, entre los cuales falta relación sistemática. Esta teoría señala un aspecto que resulta interesante y totalmente válido, las fuentes de ambos derechos son totalmente diferentes, ya que mientras que uno nace a partir de la voluntad común de la generalidad de los Estados, lo que Triepel denominaba *La Vereinbarung*; el otro es el resultado de un proceso legislativo previamente estructurado y destinado a regir de manera interna. Dentro de las características de esta doctrina se pueden citar:

- a) Existen diferencias en cuanto a las fuentes de ambos derechos, ya que como se ha señalado, uno se genera por un proceso legislativo interno, mientras que el otro surge de la costumbre y los tratados;
- b) En relación a las relaciones que tutelan, el Derecho de Gentes se encarga de regular relaciones entre los Estados y últimamente también organizaciones internacionales, mientras que el Derecho Interno regula relaciones entre individuos;
- c) En relación a la substancia, el Derecho Interno es la ley de un soberano sobre los individuos y el Derecho Internacional es un derecho entre los Estados y organizaciones internacionales, pero nunca por encima de su soberanía.

Esta teoría maduró un poco al señalar que el derecho Internacional sólo vale cuando el Estado es quien le otorga tal categoría, es decir, cuando el Estado admite o incorpora a su sistema legal a la norma internacional.

Una tercera teoría, la denominada "*Monista Internacional*", también conocida como *Teoría de la Supremacía del Derecho Internacional*, pugna por la superioridad de las normas del Derecho de Gentes sobre todo derecho estatal. Destacan en ella autores conocidos y aclamados como el propio Kelsen, Kunz; Verdross, Scelle y Lauterpoecht. Desde un punto de vista muy radical niega esta teoría la posibilidad jurídica de que un Derecho Interno pueda oponerse al Internacional, ya que de darse el supuesto, resultaría nulo desde el inicio.

Sobre la postura de nuestro país, debe primeramente decirse que la primera Constitución Política de 1824, copió de alguna manera los fundamentos de la Carta Magna de los Estados Unidos en virtud de la gran propaganda que se había hecho sobre su Constitución. Se tomaron algunas materias, incluyendo el sistema de organización gubernamental. A manera de ejemplo puede decirse que el artículo VI, párrafo 2 de la Ley Fundamental del vecino país del norte fue literalmente reproducido en el artículo 161 de la Constitución Mexicana de 1824 como sigue:

"Art. 161 Cada uno de los Estados tiene obligación...

II) De cuidar y hacer cuidar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera".

En su momento, tal numeral resultaba sumamente raro ya que en aquella época no existía imperativo alguno para aceptar la supremacía de los Estados internacionales; baste recordar que nuestro país no tenía mucho tiempo de haber conquistado su independencia, por lo que la idea de suscribir instrumentos de carácter internacional resultaba muy lejana. La ventaja que tuvo este artículo es que a pesar de ser inadecuado en esos días, no recibió grandes críticas por lo que pasó a consolidarse como una

postura mexicana hacia el Derecho Internacional.

Al abrogarse la Constitución de 1824 y entrar en vigor la de 1857, se incluyó en el numeral 126 la misma redacción de la Constitución de los Estados Unidos, logrando un texto más similar aún a la disposición norteamericana:

"Art. 126 Esta Constitución, las leyes que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión".

Como es sabido con el paso del tiempo la Constitución de 1857 fue abrogada también, promulgándose en 1917 la Carta Fundamental que aún hoy en día está vigente. Mucho se ha dicho que en la Constitución actual se cometieron muchos errores en materia internacional sobre todo, al copiar de manera por demás descuidada algunas disposiciones de la de 1857 que habían sido objeto de reformas orgánicas y que ya resultaban inadecuadas y anacrónicas para esa fecha.

Después de algunas reformas a la Constitución de 1917 el artículo 133 quedó como sigue:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Esta redacción destaca una jerarquía de ley suprema al Derecho Internacional, aunque literalmente se refiere en específico a los tratados, igual que la propia constitución y las leyes emanada de ella.

La anterior afirmación no vulnera de ninguna manera el principio de supremacía constitucional ya que como se recuerda, en nuestro sistema jurídico no existe ningún ordenamiento legal, ni nacional ni internacional que pueda estar en contra de la Carta Fundamental. Lo que si está claro es que los tratados internacionales, como un ejemplo claro del ejercicio del Derecho Internacional, debe reunir tres requisitos fundamentales para que la constitución mexicana le reconozca la jerarquía de ley suprema:

- a) Los tratados no deben contravenir lo dispuesto en la Constitución.
- b) Que sean celebrados por el Presidente de la República
- c) Que sean "*aprobados*" por el Senado. Definitivamente que en este último punto el legislador confundió la aprobación con la ratificación de los tratados, ya que tales instrumentos pasan por un procedimiento el cual según la práctica consta de una negociación, etapa primaria donde los Estados manifiestan uno al otro sus intereses y deseos de plasmar en el instrumento; la aprobación, que propiamente es la aceptación que hacen los Estados, después de haber llegado a un punto de entendimiento para fijar derechos y obligaciones mutuos. Se trata de la aceptación de esos derechos y deberes; y por último, la ratificación, que desde el punto de vista del derecho de tratados, no es sólo una aprobación, sino que se trata de un derecho que tienen los Estados en razón directa de su soberanía para hacer una última valorización y revisión del tratado, lo cual resulta en ocasiones contradictorio en virtud de que en la etapa de negociación, los Estados deberán analizar lo positivo o negativo del tratado para sus intereses y posterior a ello, aceptarlo o no. La ratificación, que es el vocablo apropiado y que omitió el legislador de 1917 en ese numeral 133 es un derecho reservado para el

Senado de la República.

Por otra parte, el numeral 89 en su fracción X, relativo a las facultades del Presidente de la República señala:

"Art. 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la condición 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".*

Se puede concluir que la relación entre el Derecho Internacional y el Interno de México es muy estrecha.

Nuestro país a lo largo de su vida independiente ha manifestado una plena confianza y respeto hacia las instituciones internacionales como único medio para la solución de las controversias entre los Estados. Los principios rectores de nuestra política exterior han colocado a México en un plano importante dentro del concierto mundial; considerando nuestro país como un gran luchador de la paz y la convivencia entre los Estados. La voz de México en el mundo es ampliamente escuchada en la comunidad de Estados.

2.2 DOCTRINAS Y POSTURAS DE OTROS ESTADOS

La práctica de los Estados, por lo menos hasta fines del siglo pasado, se orientó hacia el Monismo Nacionalista, es decir, la supremacía del Derecho Interno sobre el Internacional. Se consideraba que el Derecho de Gentes era solamente un Derecho del Estado y que valía en cuanto éste lo reconoce.

Países sajones como Inglaterra y Estados Unidos, desde hace mucho tiempo, han aportado luces jurisprudenciales sobre la relación entre ambos sistemas jurídicos. Simplemente basta recordar la frase inglesa "*International law is a part of the law of the land*".⁹

Los tribunales internacionales se han declarado en el sentido de que existe una clara supremacía del Derecho de Gentes sobre el derecho Interno de los Estados, y que éste último no puede en ningún momento abrogar ni limitar al primero.

Son sin embargo las propias leyes internas de los Estados las que disponen el criterio sobre la relación de su normatividad interna con las reglas del Derecho Internacional. El número de ordenamientos nacionales que contienen disposiciones por las cuales se reconoce el monismo de ambos derechos, y se busca adecuar el orden jurídico interno al internacional, ha ido en aumento desde la Paz de Versalles, pero de asentó sin duda más, después de la Segunda Guerra Mundial. A continuación se mencionarán las posturas de algunos importantes Estados:

⁹ Pesantes García, Armando. *Op. Cit.* p. 69.

FRANCIA

La Constitución Gala, que data de 1946 en su numeral 26 señala la superioridad del Derecho Internacional como su propio derecho en caso de haber controversia:

"Los Estados Diplomáticos regularmente ratificados y publicados tienen fuerza de ley, aún en el caso de que fueran contrarios a las leyes internas francesas y sin que haya necesidad para asegurar su aplicación, de otras disposiciones legislativas, de aquellas que fueren necesarias para asegurar su ratificación".

Por su parte, la Constitución Francesa vigente de 1958 en su numeral 55 confiere al tratado internacional publicado una autoridad, inclusive superior a la de las internas.

ALEMANIA

El artículo 40 de la Constitución de Weimar señalaba que *"las normas reconocidas del Derecho Internacional deben ser consideradas como partes integrantes del Derecho federal Alemán"*. El artículo 25 de la Constitución Federal del 8 de mayo de 1949, señalaba:

"Las normas generales del derecho Internacional constituyen parte integrante del Derecho Federal. Tienen permanencia sobre las leyes y crean derechos y deberes inmediatos para los habitantes del territorio federal".

Por su parte, el extinto Estado alemán oriental se pronunciaba por una supremacía de las normas internacionales sobre sus leyes al señalar su Constitución:

"El poder estatal y todos los ciudadanos deben sujetarse al la normas universalmente reconocidas del Derecho Internacional. El poder estatal tiene la obligación de mantener y garantizar relaciones amigables con todos los pueblos. Ningún ciudadano puede participar en acciones de guerra que tengan como objeto la agresión de un pueblo".

Eso establecía el artículo 50 de la ley Fundamental de fecha 19 de marzo de 1949. Con la reunificación de las dos Alemanias, la postura hacia el derecho Internacional permanece casi idéntica, una jerarquía de ley suprema por encima de las normas internas. Esta postura germana es sin duda una consecuencia de la Segunda Guerra cuando el gobierno nazi consideraba que las únicas normas existentes eran las alemanas y que éstas algún día llegarían a convertirse en normas mundiales, cosa que nunca sucedió.

BELGICA

El artículo 68 de su ley Fundamental de 1831 reformada, señala que los tratados aprobados, promulgados y publicados tienen fuerza de ley, y las normas del Derecho Internacional general se consideran aceptadas en Bélgica.

SUIZA

De igual manera éste país considera que las normas generalmente reconocidas del Derecho Internacional son consideradas como parte integrante del Derecho Federal

y los tratados originan normas de carácter interno que no son derogables por una ley.

ESPAÑA

El artículo 7º de la Constitución Española dispone:

"El Estado Español acatará las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a su derecho positivo".

Se nota también una postura monista internacional como casi todos los Estados europeos.

ITALIA

La Constitución Italiana del 27 de diciembre de 1947 en su numeral 10 señala:

"El ordenamiento jurídico italiano se reformará a las normas generalmente reconocidas del Derecho Internacional".

De todo lo anteriormente expresado se puede concluir que la práctica de muchos países se traduce en una constante incorporación de las normas de carácter internacional al Derecho Interno de los Estados, práctica que deberá incrementarse en virtud de los constantes tratados que los Estados suscriben constantemente sobre todo en materia económica.

Las necesidades actuales de los países, sobre todo de aquellos que no tienen un desarrollo pleno y que carecen de elementos económicos y técnicos para lograr un avance, hacen que los países busquen individualmente relacionarse con otros Estados potencias quienes les puedan dotar de esos elementos necesarios para su crecimiento y aún a costa de sometimiento de muchas de sus normas internas a las del Derecho Internacional.

3.3 TRASCENDENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL

El Derecho Internacional, disciplina que adquirió tal denominación en 1789 cuando el autor inglés Jeremias Bentham la bautizó de ese modo, y que ha sido conocida también como Derecho de Gentes, en otros lenguajes International Law, Droit International, etc. nace a partir de la formación de los grandes Estados europeos en el siglo XVI, en España, Francia, Inglaterra, Austria y los países Escandinavos.

La presencia de esos nuevos estados aunado al descubrimiento de América marcaron el punto de partida para la evolución del Derecho de Gentes, como una rama del Derecho que se encargaría de regular las relaciones algunas incipientes, otras muy estrechas entre las potencias arriba citadas.

A medida que los nuevos Estados fueron evolucionando y experimentando expansiones geográficas surgieron necesidades de relacionarse con otras potencias semejantes. La historia habla de las numerosas pugnas entre España, quizá el país más católico de esa época, y otras naciones como Portugal, Holanda e Inglaterra. Los tratados bilaterales florecieron notablemente, sobre todo en materia de intercambio

comercial, moral y económica. Las nuevas potencias sabían que era mejor negociar con los otros países también fuertes que estar siempre en pugnas. Destaca en esta época que por primera vez, los Estados experimentaban la necesidad y beneficios que les aportaba el designar representantes personales para que los representaran en otros países, lo que daba origen al *Jus Legati*, institución que alcanzaría su clímax en el Congreso de Viena de 1815.

Poco a poco y con el mero transcurso del tiempo, los Estados empezaron a creer en la necesidad de aceptar la existencia de una familia de países, la cual contaría con un conjunto de deberes y derechos recíprocos e iguales para todos los integrantes de esa comunidad internacional.

El advenimiento de los conflictos armados internacionales trajo como consecuencia el resquebrajamiento de las instituciones internacionales que ya se habían obtenido. Posterior al término de la segunda guerra, el clima de anarquía que quedó parecía no augurar muchos éxitos en la búsqueda de un nuevo orden jurídico internacional. Es sin embargo, hasta 1949 cuando se logra instrumentar otra liga de naciones, ahora bajo el título de Organización de las Naciones Unidas, organismo que desde esa fecha ha tratado de agrupar a casi todas las naciones existentes.

2.3.1 MUNDIAL

En la actualidad los Estados experimentan una cada vez mayor necesidad de relacionarse con las demás naciones. Los objetivos son muchos, principalmente el económico y comercial, pero también el cultural y científico. No existe aún un Estado que pueda gritar su autosuficiencia. A esto se debe sumarse el desmembramiento que han sufrido algunos países como Rusia, Checoslovaquia, Bulgaria, Polonia, inclusive la Unificación Alemana.

Pero también debe entenderse que todas y cada una de las relaciones que se dan entre los diversos Estados que componen este planeta, inclusive aquellos actos jurídicos realizados entre las organizaciones internacionales y los Estados, deben estar bajo el marco del Derecho Internacional, conjunto normativo que hoy más que nunca regula las múltiples relaciones internacionales, pero también garantiza que las mismas florezcan en un clima de paz y seguridad internacionales.

El moderno Derecho Internacional es entonces la única forma de lograr un verdadero orden jurídico internacional que resulte equitativo para todos y cada uno de sus miembros, donde respeten las soberanías e idiosincrasias internas. Sin embargo esperar que el Derecho Internacional pueda lograr esos objetivos por sí sólo, resultaría muy idealista e injusto. Se requiere en todo momento de la voluntad de los Estados, de todos los que componen este planeta, sin excepción, para que pueda progresar ese orden jurídico internacional.

Los retos para el moderno Derecho Internacional no son pocos, sin embargo con la colaboración de los Estados es posible llegar a un estadio de coordinación entre los integrantes de la comunidad internacional de la que nuestro país es miembro activo.

2.3.2 PARA MEXICO

Hablar de la importancia y trascendencia que el derecho Internacional tiene para nuestro país es hacer mención a los principios que norman la política exterior mexicana contenidos en el artículo 89 fracción X relativo a las Facultades del Presidente de la República.

Nuestro país siempre ha sido un participante muy activo de los logros internacionales, su voz en el concierto mundial es plenamente escuchada. Sus posturas ante los conflictos han sido siempre de franco respeto a la soberanía, pero siempre pugnando por que toda controversia sea solucionada por las vías pacíficas que establece el Derecho Internacional.

Por otra parte, la relaciones internacionales son para México un fuente muy importante de ingresos económicos y culturales; los beneficios que México obtiene de otros Estados son incalculables, es por ello que la postura de nuestro país hacia el Derecho de Gentes es, ha sido y será, de respeto irrestricto y de creencia absoluta en las normas internacionales como único instrumento para las relaciones internacionales de los Estados.

2.4 PROBLEMÁTICA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Ciertamente, en ninguna rama del Derecho se ha observado tanta discusión en cuanto al carácter jurídico del Derecho de Gentes.

Esta rama se ha visto desde siempre en la imperiosa necesidad de legitimar en cada momento su calidad jurídica. Mucho se debe a la especial naturaleza de este orden jurídico; el cual provoca la necesidad de intentar fundamentar de manera objetiva su plena validez para asegurar también su existencia.

El Derecho Internacional es de por sí problemático, a diferencia de otras ramas del Derecho que sólo se limitan a los problemas particulares. Baste recordar que a la fecha, todos y cada uno de los Estados que integran la gran comunidad internacional tienen una cada vez más creciente necesidad de relacionarse con los demás países, a efecto de obtener los satisfactores necesarios para su desarrollo como país.

Podría pensarse que los Estados Unidos no necesitan de ningún tipo de apoyo, sin embargo y curiosamente, debe recordarse que ese país con todo y su grandeza es la nación más adeudada del planeta, por lo que definitivamente ellos también necesitan y en el futuro seguramente más, de relacionarse con otros Estados. Esta es una de las grandes razones que justifican la existencia y transformaciones de las normas de carácter internacional; sin embargo, no por esta idea, la materia en cuestión deja de ser polémica o en ocasiones como se ha señalado, muy teórica.

El Derecho Internacional ha tenido numerosos obstáculos, uno de los cuales es sin duda, el propio Derecho Interno de los países, contra el cual pareciera que en ocasiones del Derecho de Gentes tiene que enfrentarse, tratando de imponerse con razones de carácter mundial; pese a ello, los intereses de los Estados siguen siendo su

principal motivación para relacionarse con entes similares.

Como en muchos otros contenidos de esta rama del Derecho, existen teorías que niegan la existencia y permanencia de un Derecho Internacional. Entre ellos, ésta teoría recibe el nombre de "*Negadores Radicales*". El de negadores resulta bastante amplio y por demás ambiguo. Simplemente debe entenderse que por negadores debe entenderse a esos publicistas que definitivamente rechazan la idea de existencia del Derecho Internacional, ya que están bien convencidos de que las relaciones internacionales se conducen sólo por la fuerza o por los intereses particulares, y no por el derecho.

El número de autores que han integrado esta corriente es muy reducido. Según estos pensadores, no pueden existir reglas de conducta obligatoria, de cualquier naturaleza que sean.

En relación a las relaciones internacionales, sólo prevalece la fuerza, por lo tanto, para ellos el Derecho Internacional es sólo un derecho o un instrumento de una política de fuerza, sin valor normativo alguno.

Uno de los principales exponentes es sin duda Thomas Hobbes, pensador inglés quién escribió a mediados del siglo XVII y fue uno de los inspiradores del movimiento liberalista en Francia e Inglaterra. Su principal obra "*El Leviathan*" es una crítica dura contra el Derecho Internacional, al sostener que el Derecho de Gentes no es sino un conjunto de leyes que regulan las relaciones mutuas de fuerzas físicas entre los Estados. Para este autor inglés, los Estados viven todavía en lo que él llama "*Estado de Naturaleza*", no encontrándose sometidos a una civitas máxima superior.

Otro exponente importante de esta escuela es Baruch de Espinosa, quien postula la ordenación física universal. Según este autor, el derecho llega hasta donde alcanza el poder, sin embargo, Espinosa va más allá de lo expuesto por Hobbes, pues concibe la posibilidad de que los Estados puedan reunirse en una gran confederación, lo cual

implica *per se*, la posibilidad de fundamentar el Derecho de Gentes.

Esta escuela pudo rejuvenecerse con ideas como las de Adolf Lasson, quien fue seguidor de Hegel en las teorías sobre el dominio germánico y mando absoluto del Estado, con postergación del individuo. Este autor seguidor de Hegel es un metafísico, para él, como para todos los Hegelianos, predomina la idea central cultural. El Estado es la fiel encarnación suprema del espíritu objetivo. Por encima del Estado no existe nada. Señalaba Lasson que el Derecho Internacional carece de la calidad de verdadero, sobre todo en virtud de un estado de Incivilización de los Estados.

Para este autor, los tratados no son sino reglas de prudencia política, sujetas a intereses del Estado, pero no son normas.

Hay por otra parte autores que simplemente se limitan a negar la naturaleza jurídica del Derecho de Gentes, como en el caso de John Austin creador de la llamada "*Jurisprudencia Analítica*". Este autor decía que el Derecho Internacional es sólo un conjunto de normas morales "*positivas*" que son impropriamente llamadas leyes. El derecho Internacional no es un Derecho Positivo, sino una rama de la moral positiva.

Otro exponente digno de resaltar de esta escuela es Julius Binder, quien de la misma manera señala que las normas del Derecho Internacional son reglas éticas, el derecho es la ordenación ética de una comunidad. Para el autor Binder, no existe la comunidad internacional, y por ende tampoco puede existir un Derecho Internacional.

Otro tipo de pensadores son los que sostienen que el Derecho Internacional es un derecho en transición y rudimentario. Se trata de pensadores que bien pueden ser denominados como de un criterio intermedio, para los cuales se trata de un derecho débil de cierta manera análogo a aquel que liga a las comunidades primitivas. Es un derecho aún deficiente, sin pensar que resultaría imposible que en el futuro pueda concebirse como un derecho plenamente concebido. Destacan en este sentido los

autores Oppeheim, Holland, Zitelmann y De Louter.

Existen otros autores quienes se han preocupado por intentar fundamentar el Derecho Internacional, se trata de la llamada "*Escuela Positiva*".

El positivismo predominó consistentemente a lo largo del siglo XIX. Esta escuela se pronunció contra el derecho natural, separando la moral del derecho, y por la reducción del derecho positivo a la voluntad del Estado.

Esta doctrina manifestaba que si el Derecho de Gentes es diferente, habría por ende que determinar cuales son las características que lo hacen diferente, además debe agregarse que ha tenido un puente salvador entre el punto central de la doctrina, en el sentido de que no puede haber más derecho que el del Estado, pero que el Derecho Internacional obliga al Estado aún cuando éste no haya intervenido en la creación de sus normas.

Dentro de esta corriente se han creado infinidad de teorías cuyos exponentes han sido verdaderas luminarias en el campo del Derecho de Gentes, Van Ihering, Jellinek, Kaufmann, Triepel, etc.

Desde un punto de vista práctico y sin apasionamiento por doctrina o posición alguna, debe decirse que resultaría difícil probar que no existe el Derecho de Gentes. Por otra parte, debe también aceptarse que aún hoy en día es una disciplina que carece de algunos elementos importantes.

Habrán seguramente opiniones en el sentido de que se encuentra todavía en gestación, pero lo cierto es que su labor es verdaderamente ardua pues tiene que regular a una comunidad internacional ciertamente desigual ya que las grandes potencias simplemente hacen valer su gran poderío sobre los Estados menos agraciados en los planos económicos. Para ningún Estado es novedad que el Derecho Internacional no ha

podido equilibrar el concierto internacional y que sus instituciones como la O.N.U. en muchas ocasiones ha dejado mucho que desear en conflictos como los del medio oriente o lo más crudo y reciente, el caso de la Ex-Yugoslavia donde se ve claramente la indiferencia y frialdad con la que se ha tratado de solucionar a costa de miles de vidas humanas.

El moderno Derecho Internacional se enfrenta a numerosos y nuevos problemas día a día, sin embargo siempre queda la esperanza de que los Estados lleguen a considerarlo como única solución para los conflictos internacionales.

2.5 LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ACTUAL

La comunidad actual de Estados también llamada "*Concierto Internacional*" ha sido el producto de un largo devenir en las relaciones internacionales.

Es a partir de la consolidación de los Estados contemporáneos y del descubrimiento de América que empiezan a florecer las relaciones comerciales y de otro tipo entre los Estados. Es también en esa etapa que el Derecho Internacional hace su aparición como una forma de regular las relaciones entre las potencias de aquella época, la España católica, Inglaterra, Holanda y Portugal. Con la independencia de los pueblos americanos crece la comunidad internacional.

Por otra parte, tanto la primera como la segunda guerra mundial trajeron cambios radicales en el desenvolvimiento de los Estados, creándose nuevos integrantes de la sociedad mundial, pero lo más importante a resaltar es que después de 1945 los Estados

experimentaron un deseo, quizá como nunca antes, de crear una sociedad que albergara a todos y cada uno de los países que integran este planeta, el resultado fue la hoy vigente Organización de las Naciones Unidas, cuyo antecedente fue la Liga de las Naciones que sucumbió con el advenimiento de los dos conflictos armados.

Desde que se fundó la O.N.U. en 1949, los Estados se han preocupado por crear un ambiente de respeto e igualdad que les permita convivir de manera libre, y relacionarse con sus demás vecinos para obtener un desarrollo como país, sin embargo, ya se mencionó en el punto anterior de este trabajo de investigación, que la Comunidad Internacional así como el propio Derecho de Gentes se ha tenido que enfrentar a numerosos obstáculos. Uno de los más grandes sin duda el interés económico de los Estados.

Los acontecimientos actuales dejan ver claramente que las grandes potencias sobreponen en todo momento sus intereses propios sobre el de la comunidad a la cual pertenecen. Tratan a toda costa de legitimar sus actos argumentando actos de soberanía. Mientras no se pueda cambiar la mentalidad de las potencias, el futuro de la comunidad internacional es muy incierto, ya que bastaría tal vez con un tercer conflicto entre los Estados para acabar con ella.

El futuro del Derecho Internacional no parece escapar a la suerte de la comunidad internacional y sólo con una mentalidad menos egoísta por parte de las potencias podría abrir nuevas y mejores expectativas para las instituciones internacionales.

CAPITULO 3

***EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y SUS FACULTADES EN MATERIA DE
DERECHO INTERNACIONAL***

En este capítulo se pretende resaltar la importancia que los órganos de representación externa de los Estados tienen. Dentro de ellos destaca definitivamente la figura del Jefe de Estado o Presidente, persona dotada de amplias facultades por el Derecho Interno y que por lo regular, tiene la atribución de representar legal y políticamente a su país en otros, así como ante los numerosos organismos internacionales que día a día han ido cobrando un nuevo auge en el concierto internacional.

Bien es sabido, por otra parte, que el Jefe de Estado es auxiliado y asesorado por el Ministro de Asuntos Exteriores figura importantísima dentro de las relaciones internacionales y éste a su vez tiene al mando a los agentes diplomáticos y consulares quienes son los que de una forma material representarán a su país en otros territorios.

Otro objetivo de este capítulo es el relativo a analizar todas y cada una de las facultades que el ejecutivo federal tiene por mandato de la Constitución en materia internacional, tendiente a demostrar que el Presidente de la República en muchas de las ocasiones se ve en la necesidad de tomar decisiones en materia internacional, más por circunstancias de tipo político que por la necesidad de la función.

La importancia para México de las relaciones internacionales es de gran trascendencia, sin embargo, en ocasiones pareciera como si tal importancia quedara relegada a un segundo o tercer plano, opacando la imagen que en el exterior se tiene de México, país destacado y respetado en el concierto mundial por sus principios e ideas de respeto internacional.

3.1 LOS ORGANOS DE REPRESENTACION EXTERNA DE LOS ESTADOS

La personalidad jurídica que ostentan los Estados en virtud a su soberanía y al reconocimiento que la comunidad internacional ha hecho, implica que los Estados se relacionen entre si, realizando una infinidad de actos jurídicos de carácter internacional.

Desde este punto de vista, los Estados para llevar por buen camino sus relaciones internacionales necesitan de auxiliares físicos que dirijan, conduzcan y ejecuten con plena validez y responsabilidad todos y cada un de los programas previstos para la interrelación de sus Estados.

Lo anterior implica necesariamente que la actividad internacional de los Estados sea llevada a cabo en dos frentes igual de importantes, uno interno, de elaboración y centralización de la política más conveniente y oportuna, y otro de carácter externo, de proyección y aplicación de la misma ante las demás personas de Derecho Internacional.

Los auxiliares físicos de que se ha hecho mención, reciben el nombre o denominación de "*Organos de las Relaciones Internacionales*". Dichos órganos se clasifican, de conformidad a su lugar de trabajo en:

- a) Internos
 - Jefe de Estado
 - Ministro de Asuntos Exteriores

- b) Externos
 - Agentes Diplomáticos
 - Agentes Consulares

En relación al primer grupo, debe decirse que su denominación es lógica en virtud de que son personas que dada su investidura y cúmulo de tareas por desempeñar, necesariamente deben permanecer en su Estado. por otra parte, los órganos externos de los Estados, que bien ya se señaló en la clasificación de los Agentes Diplomáticos y los Consulares, tienen necesariamente que desempeñar su importante función más allá de las fronteras de su Estado, en ocasiones, en territorios verdaderamente alejados de su país y cambiando de adscripción, de acuerdo a las necesidades de su país. Esta tipo de agentes históricamente han sido portadores de la voz y sentir de sus Estados, verdaderos negociadores y sobre todo mediadores entre el Estado que lo acredita y aquél que lo recibirá.

Los agentes diplomáticos se rigen por su Derecho Interno, en cuanto a su designación y manejo interno de la misión, tanto como los agentes consulares. Sin embargo, la materia diplomática se norma por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento signado y aceptado por la mayoría de los países que componen la comunidad internacional y que sigue vigente hasta nuestros días. La institución consular cuenta con independencia, aunque restringida, de la política; cuenta también con su propia reglamentación internacional, la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, instrumento igualmente vigente hoy en día.

Resultaría lógico y justificado el cuestionar sobre la diferencia entre la materia diplomática y la consular, la respuesta es en verdad muy sutil. La institución diplomática tiene por objeto cuestiones de representación política entre los Estados, mientras que la consular, que dicho sea, depende del Jefe de la Misión que es el Embajador, se dedica a cuestiones de carácter administrativo.

3.2 EL JEFE DEL ESTADO COMO FIGURA MAXIMA EN LA REPRESENTACION DE LOS ESTADOS

El Estado como sujeto de Derecho Internacional lleva a cabo numerosos actos jurídicos de naturaleza internacional a través de su gobierno, incluyendo en él al Jefe de Estado y al de Gobierno.

En un sistema como el nuestro donde la división de los poderes ha sido rebasada por las amplias y casi absolutas facultades del Ejecutivo Federal, hoy ya no percibimos esa diferencia entre el Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, ya que ambas figuras han sido asumidas por el Presidente de la República. Bajo este tenor comparativo de ideas, el jefe de Estado necesariamente debe ser en de Gobierno. En aquellos sistemas de gobierno de naturaleza monárquica como España, Gran Bretaña, Camboya, Países Bajos, Suecia, etc., existen actualmente ambas personas, logrando un equilibrio en el poder de esos Estados. El jefe de Estado en esos países es el Rey, quien tiene una función representativa internacional, constituye la máxima potestad, por encima obviamente, del Jefe de Gobierno. El jefe de Gobierno es una persona que como se señaló, está supeditada al Rey, su finalidad es efectuar los actos de gobierno necesarios, teniendo también alguna participación representativa de su Estado en el extranjero.

Sin embargo, y para los fines del presente trabajo de investigación, nos referiremos al Presidente de la República, como persona que engloba tanto al Jefe de Estado como al de Gobierno.

El Jefe de Estado constituye en casi todos los Estados de este planeta, el órgano administrativo más importante, ejercita una función representativa tanto en el interior de su país, como en el exterior, por lo que la práctica internacional ha sostenido el criterio de que sus actos en materia internacional se entienden como actos del propio

Estado que representa.

La función que el Jefe de Estado tiene en materia internacional es muy completa, abarca todos los aspectos imaginables de las relaciones internacionales de su país. Baste recordar en contenido del artículo 89 Constitucional, donde se comprueba lo anterior, ya que el Presidente de la República tiene todas las facultades en materia de Derecho Internacional que se pudiera pensar. Esto conlleva a entender que es el Derecho Interno de cada Estado el encargado de otorgarle todas y cada una de sus facultades internacionales.

Por otra parte, el Jefe de Estado en virtud de esa altísima investidura de que goza, es también acreedor a determinadas prerrogativas, inmunidades y privilegios, de carácter internacional, y que históricamente los Estados se han otorgado por reciprocidad internacional. El jefe de Estado de un país recibirá por consecuencia de lo anterior, un trato preferencial en aquél territorio donde se encuentre de visita.

El Jefe de Estado es concebido por el Derecho Internacional como un agente diplomático, el más alto sin duda, por tanto gozará de inviolabilidad en cuanto a su persona, su familia y bienes, inclusive cabe mencionar que el cuerpo de acompañantes del mandatario visitante gozan de esa prerrogativa. El jefe de Estado goza de inmunidad de jurisdicción en materia criminal, civil y administrativa en todo momento que se encuentra en el país visitado.

Otro aspecto importante de señalar es el trato protocolario que comúnmente los Estados ofrecen ante la visita de un primer mandatario. El trato que se le da desde el momento de su llegada hasta aquél en que abandona ese territorio debe ser digno de su alta investidura, y está en relación directa con la importancia del nivel de las relaciones bilaterales entre ambos países. En este tipo o clase de actos la reciprocidad y camaradería internacional, juegan un papel primordial ya que de ese modo, los Estados logran obtener un trato equilibrado y justo de sus respectivos mandatarios.

De manera accesoria, los países muy comúnmente conceden a los mandatarios visitantes ciertas prerrogativas de carácter gracioso, tendiente a crear un clima de distensión política entre ambos países.

En relación a la actividad diplomática de los Jefes de Estado, debe decirse que, como lo señala el autor Antonio Pérez Manzano, la participación de los mandatarios en la conclusión de acuerdos, fortalecimiento de las relaciones y su incremento, se hace cada vez más frecuente; mucho debe tal adelanto a la facilidad de trasladarse en poco tiempo a cualquier parte del mundo; de igual forma los adelantos en las comunicaciones han ayudado notablemente a la participación de los Jefes de Estado en asuntos internacionales.¹⁰

Por otra parte, es muy sabido que el Jefe de Estado y de Gobierno tiene autoridad plena para hablar en nombre de su país, en aquellos asuntos de índole internacional. El hecho que sus poderes sean sustantivos o meramente ceremoniales no afecta al Derecho Internacional.

También resulta útil el señalar que en el siglo posterior al Congreso de Viena, y hasta el comienzo de la llamada Primera Guerra Mundial, existió la tendencia a mermar la participación de los Jefes de Estado en la conducción de las relaciones internacionales. Tuvo que venir el resurgimiento de las instituciones democráticas para que los asuntos internacionales se convirtieran, cada vez más, en responsabilidad de los Jefes de Gobierno o Ministros de Asuntos Exteriores, sometidos a diferentes grados de control parlamentario.

De una manera especial desde la Segunda Guerra Mundial, el concierto internacional ha sido testigo de numerosas reuniones "en la cumbre", de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno en la formulación de la política exterior y la conducción de la

¹⁰ *La Diplomacia. Orientación Vocacional y Profesional*. Ed. E.N.E.P. Aragón, México, 1989. p. 52.

diplomacia, puede explicarse de varias maneras. Una de ellas es sin duda, el aumento del número de regímenes autocráticos en el período siguiente a la Primera Guerra Mundial. Otra es la tendencia hacia un poder ejecutivo mucho más fortalecido, como reacción a las necesidades y complejidades de las sociedades industrializadas, como sucede en nuestro país, donde el sistema constitucional le ha otorgado al Presidente de la República una gama de facultades excesivamente amplias, lo que va más allá de un fortalecimiento en cuanto al poder de que goza el primer mandatario, convirtiéndolo en muchas de las ocasiones, en una figura casi omnipotente, poniendo en total contradicción a la doctrina democrática de la división de poderes del gobierno mexicano; hecho éste que será abundado en los siguientes apartados de este trabajo de investigación. En tercer lugar, debe señalarse el conflicto entre los aliados occidentales y la Unión Soviética, así como la amenaza de un conflicto de indole nuclear, ha creado problemas que se han considerado susceptibles de solución tan sólo a través de reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno. La cuarta razón es la que debido a la falta de instituciones políticas ampliamente fundadas y firmemente establecidas en ciertos Estados recién independizados o aquellos subdesarrollados, da a entender que el verdadero poder de un Estado descansa en su Jefe de Estado o de Gobierno.

Existen inclusive algunas organizaciones regionales interesantes en las cuales la presencia de los primeros mandatarios es de suma importancia para tratar los temas de interés para esa zona geográfica del planeta, como son el Grupo de Río o la Asamblea de la Organización Africana.

El éxito que han adquirido las reuniones en la cumbre es ya toda una realidad, sobre todo en aquellos países como Estados Unidos y el bloque de Europa Occidental.

En virtud de que el Jefe de Estado es la máxima autoridad de su país en las relaciones internacionales, los usos generales y la cortesía internacional, requieren que a los gobiernos extranjeros se les notifique de manera formal, a través de los canales diplomáticos, de los cambios constitucionales acaecidos por la elección de un nuevo

Presidente o por el ascenso al trono de un nuevo Monarca. Más aún, la práctica general indica la necesidad de reacreditar a los jefes de misiones ante el nuevo Jefe de Estado.

Sin duda, la tendencia a que los Jefes de Estado o de Gobierno intervengan de forma directa en los asuntos internacionales de sus Estados deja vislumbrar hacia el futuro mayores oportunidades de avance en las relaciones internacionales.

3.3 SEMBLANZA HISTORICA DE LOS JEFES DE ESTADO EN EL AMBITO INTERNACIONAL

Históricamente ha resultado innegable que en todas aquellas grandes culturas, pueblos e imperios como el griego, romano, etusco, ilirio y otros, los dirigentes, líderes o emperadores contaron siempre con un poder casi ilimitado que les permitía la realización de cualquier acto, alegando y justificándolo, que lo hacía en nombre y representación de su Estado.

Los emperadores y dirigentes de los Estados de la antigüedad contaban con facultades relativas a la representación de su Estado en otros territorios; también se encargaban de celebrar acuerdos con otros países sobre materia comercial primeramente, naval, alianzas con otros pueblos, inclusive se daba el caso de que llegaran a la realización de acuerdos con otros estados para hacer una declaración de guerra a otro país; los emperadores o máximos dirigentes, cualesquiera que fuera su denominación, tenían el derecho soberano de enviar y recibir a los representantes diplomáticos y consulares de otros lugares con los cuales su país mantenía algún tipo de relación, aunque dicho sea de paso, el nivel de las relaciones de los Estados antiguos

era muy inestable en virtud de que los Estados se guiaban por el principio de supremacía de sus intereses, sin pensar en la posibilidad de que existiera una comunidad de países para la convivencia y consecución de los fines.

Sin embargo, y aún en ese clima de gran inestabilidad y efervescencia de los grandes imperios, la máxima figura era el emperador o equivalente, quien era ampliamente respetado, y sus decisiones eran inapelables ya que el poder de que gozaban era casi ilimitado. Resulta curioso por otra parte, que desde un punto de vista estrictamente comparativo, algunos sistemas jurídico - políticos, como el nuestro que se ha caracterizado por su estandarte de democracia, le otorguen al Jefe de Estado y de Gobierno tantas facultades, lo que lo convierte en una figura con poder muy similar al de los antiguos emperadores, pero con un clima de intervención internacional muy diferente porque en la actualidad, los Estados están más conscientes de la necesidad de preservar al orden internacional para asegurar su coexistencia.

A lo anterior cabe añadir que las facultades que en materia internacional gozaban los monarcas, eran muy amplias, e inclusive, la materia exterior era de los particulares de más trascendencia sobre todo para los grandes imperios, los cuales veían en las futuras conquistas territoriales la posibilidad de ampliar su poder y riqueza.

En los últimos días del siglo XVIII, tanto la doctrina como la práctica internacional estuvieron de acuerdo en conferir todos los poderes, incluida la propia soberanía del Estado, al monarca. Esto alcanzó un grado de tal exageración que ya no era posible diferenciar los límites existentes entre el interés particular del monarca y el del pueblo.

Debe recordarse que por esas fechas, la teoría del origen divino de las dinastías, basada en un orden jurídico emanado de Dios, como el personaje destinado a gobernar y dirigir a todos los pueblos, floreció bastante llevando lógicamente al absolutismo y a la conclusión de que el monarca estaba capacitado y facultado para llevar a cabo

todos y cada uno de los asuntos públicos con la misma facultad de uso, disfrute y abuso que el derecho civil ha reconocido a los titulares de la propiedad privada.

En este orden de ideas, destaca la célebre frase de Luis XIV, quien señalaba "*El Estado Soy Yo*", la cual sintetiza de alguna forma la realidad política y jurídica de su tiempo. Con ella, el monarca buscó afanosamente justificar en cierto modo el alto nombramiento de los soberanos con que genéricamente se distinguía a los monarcas, los cuales de facto acumulaban en sus personas todos los atributos inherentes a la soberanía.

El transcurso del tiempo vino a dar más importancia a los monarcas en el plano internacional. De este modo, los soberanos pudieron comprometerse de manera directa en los tratados, acuerdos, pactos y convenios, así como en todas aquellas transacciones de la más variada índole, interviniendo muchas de las veces y de manera personal en los "*Pactos Públicos*" o secretos, solamente con el consejo de sus conveniencias, plenamente legitimadas al tenor de aquellas del propio pueblo. Igualmente, todos los representantes diplomáticos acreditados ante los demás Jefes de Estado, tenían la cálida representativa tanto en sentido real como figurado, dotada por la persona del soberano; eran por tanto, viceros directos del mandatario, por ende tendrían que recibir un trato ciertamente especial por parte de las autoridades y particulares del territorio que lo recibía.

El clima absolutista de que se ha hecho mención experimentó una transformación violenta con el advenimiento de la Revolución Francesa, movimiento que se encargó de operar un cambio amén de lo anterior, en el viejo concepto de la soberanía como derecho y propiedad del soberano, y no tanto del pueblo. La Revolución Gala sostenía que la soberanía debe residir necesariamente y de manera esencial también, en el pueblo, el cual para efectos de tipo práctico en la administración, representación y precautelación de los intereses generales, delegaba dichas facultades a sus mandatarios, siempre y en todo momento sujeta su actuación a las diversas actas constitutivas y a

las leyes especiales que establecían diversas limitaciones al poder del mandatario, ideas o principios que en la actualidad y sobre todo en nuestro sistema político parecen haberse olvidado, alegando una evolución de las instituciones democráticas a los nuevos retos.

Lo cierto es que el Ejecutivo Federal goza hoy en día de casi todas las facultades imaginables que a él se puedan delegar.

Regresando a lo anterior, la influencia que el movimiento revolucionario francés trajo al mundo fue de suma importancia. El último estertor del absolutismo dejó de existir en el siglo XIX, conocido como la Santa Alianza, y que consistió en una coalición de monarcas absolutos asociados con el fin de impedir el avance de las ideas e instituciones democráticas, así como retrotraer las instituciones fundamentales al estado que guardaban hasta el estallido del movimiento insurgente francés iniciado el 14 de julio de 1789.

La revolución francesa dejó sentir sus efectos en el novel continente americano, donde nacieron formas de gobierno basadas en la idea de que la soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo, y que es él quien puede determinar de manera libre su forma de gobierno que más convenga a sus necesidades. De esta manera, las instituciones democráticas empezaron a florecer en este continente, siempre bajo la creencia de que la soberanía es un derecho eminentemente popular y que es él el único que puede determinar su forma de gobierno.

En cuanto a las distintas denominaciones que han recibido los monarcas, debe decirse con toda justicia que cada Estado tiene el derecho de conferir a sus mandatarios, órganos supremos de las relaciones internacionales, los nombres o títulos que más apropiados o convenientes les parezcan. La regla general indica que estas personalidades lo sean a título personal, pero hay excepciones en países en los cuales esas funciones están encargadas a un órgano o cuerpo colegiado, como era el caso de

la desaparecida Unión Soviética, en la que el órgano colectivo era el presidio del soviet Supremo; Suiza, con en Consejo Federal de la Confederación Helvética, e inclusive la República Oriental del Uruguay, durante algún tiempo, sin embargo esta nación sudamericana volvió al sistema presidencialista después de experimentar por pocos años sin obtener resultados favorables el sistema colegiado del gobierno.

De los títulos usados en la actualidad, los más antiguos de Jefes de Estado son históricamente los que corresponden a los Estados constituidos bajo la forma política monárquica. Los más recientes son los de los sistemas de gobierno republicano, en razón de la más cercana época del establecimiento del sistema referido en su concepción moderna.

Puede decirse también, que a la organización política estatal corresponde el título de Jefe de Estado, tratándose de monarquías. de este modo, el Jefe de Estado de un reino, recibe el nombre de Rey; el de un imperio, Emperador; el de un principado, Príncipe; el de un gran ducado, Gran Duque; el de un emirato, Emir. En el caso de las repúblicas, salvo las excepciones ya citadas, el Jefe de Estado adopta el nombre de Presidente, que es el título republicano contemporáneo para designar al Jefe de Estado; con la única excepción de los gobiernos colegiados, en los que pese a que la función directriz compete a un grupo de personas, de todos modos hay una que nominalmente lo preside, como es el consejo Federal suizo o el ya mencionado Consejo de Gobierno del Uruguay, en los cuales por turnos anuales para efectos protocolarios uno de los consejeros adopta el nombre de Presidente del Consejo, todos los demás se denominan Presidente de la República, o a lo sumo en algunos casos, Presidente Constitucional de la República, para recalcar el origen legal del mandatario.

Cabe decir que el primer mandatario republicano en usar el título de Presidente, fue George Washington, quien tomó posesión el 30 de abril de 1789 en la ciudad de Nueva York, al ser elegido para esa dignidad por la Convención Constituyente reunida en Filadelfia en 1787 para la redacción de la Constitución que desde esa fecha rige la

vida política de los Estados Unidos de América. Al proclamar las colonias centro y sudamericanas del yugo español su independencia, y adoptar como forma de gobierno la republicana, comenzaron a investir con el mismo título a sus Jefes de Estado respectivo. Los demás países del mundo que en los siglos XIX y XX han derrocado a sus monarquías o han nacido a la vida autónoma como repúblicas, invariablemente han continuado usando esa designación.

Esta es a grandes rasgos una semblanza acerca de la figura del Jefe de Estado, de sus distintas denominaciones. Esto ayudará invariablemente a entender el proceso evolutivo que ha experimentado este alto funcionario.

3.4 EL TRATO QUE SE BRINDA A LOS JEFES DE ESTADO EN OTROS PAISES

En rubros anteriores se ha hecho mención de la figura del Jefe de Estado como principal representante de un país ante la comunidad internacional, así como el trato que se debe brindar a esas figuras cuando visiten otros territorios.

Según el autor Fauchille, el soberano o Jefe de Estado no debe ser considerado como una "*persona internacional*", en el sentido propio de la palabra, sino que se trata solamente de "representantes" supremos de los Estados en sus relaciones exteriores. Agrega el mismo autor que cada monarca o Jefe de Estado sólo posee el derecho de representación dentro de los límites en que se lo reconoce la legislación constitucional de su país, sin importar el título empleado para designar a la persona en la cual ha sido delegada la autoridad suprema, la distinción superior de los intereses diversos de un

Estado, se trate entonces de un Emperador, Rey o Presidente; realmente resulta un poco intrascendente que esa potestad suprema haya sido conferida a una sólo persona física o a un cuerpo político, directorio o consejo federal. Del mismo modo, poco interesa al Derecho Internacional la procedencia del poder en ese dignatario.¹¹

Desde el punto de vista de Facto, los soberanos o Jefes de Estado gozan del máximo respeto, tanto nacional como internacionalmente. Así como los agentes diplomáticos gozan de amplias inmunidades y privilegios, los Jefes de Estado también son acreedores de tales dignidades. Casi todas las legislaciones del mundo otorgan a su propio Jefe de Estado, a la vez que reconocen a otros mandatarios, que se hayan de paso o residencia en su territorio, los máximos honores y los más altos privilegios e inmunidades como ya se ha señalado.

Las salidas de los Jefes de Estado de su país pueden ser de dos maneras: la primera, cuando se trata de un viaje oficial, caso en el cual resulta lógico pensar que lo acompañen los privilegios, inmunidades y diversos y nutridos actos de tipo pomposo, en su mayor grado, y en casos la etiqueta establece una serie de reglas para el viaje oficial, disponiendo que ha de ir a la frontera para la recepción del gran visitante.

Un viaje de tipo oficial da lugar a una verdadera movilización del protocolo respectivo. Resulta muy común en la práctica las salvas de cañonazos, algunas fiestas en su honor, revistas, y otros múltiples eventos que tienen como finalidad hacer sentir al dignatario visitante que es una persona totalmente grata para ese Estado.

Es este sentido resulta conveniente destacar el origen etimológico del término *Ceremonial y Protocolo*, para entender mejor estas prerrogativas de que gozan los Jefes de Estado. El vocablo Ceremonial, proviene del latín "*ceremonialis*" y que significa "perteneciente o relativo al uso de las ceremonias". Es la serie de formalidades para

¹¹ Cít. por Lion Depere. *Derecho Diplomático*. Edil. Porrúa. México 1974. p. 320.

cualquier acto público y solemne. Igualmente es el libro o tabla en que están escritas las ceremonias que se deben observar en los actos públicos.

Por otra parte, el término Protocolo, derivó del bajo latín "*protocollon*", y propiamente significa "la primera hoja encolada o plegada". Se refiere a una serie de escrituras matrices y otros documentos que un notario o escribano autoriza y custodia, con ciertas formalidades. Es también el registro en que se consignan las actas de un congreso diplomático, las conferencias, etc. Por extensión de lo anterior, es la regla ceremonial diplomática o palatina establecida por regla o costumbre.¹²

Actualmente es también muy común que los Jefes de Estado efectúen los viajes oficiales acompañados por sus esposas, lo que en ocasiones puede complicar aún más la cuestión del protocolo, al poner en movimiento a más elementos oficiales del país receptor.

En el caso de un simple viaje de carácter particular, este suele hacerlo generalmente el Jefe de Estado de "incógnito". Este vocablo último se emplea muy frecuentemente, tanto para evitar los grandes gestos a que dan lugar los viajes oficiales como para substraerse de las molestias que suponen los agasajos, fiestas, visitas protocolarias, etc., y que son inherentes a tales personalidades. Debe señalarse que el incógnito envuelve en sí la renuncia al carácter oficial, si bien, en la práctica, las autoridades del país visitado suelen estar notificadas de la llegada de un Jefe de Estado incógnito, a los efectos de una discreta vigilancia, con el fin de evitar algún posible atentado.

Para el citado autor Lion Depetre, existen dos clases de incógnito: "El Simple y el Estricto". Se señala que el primero es aquel Jefe de Estado que viaja amparado por uno de sus títulos poco conocidos, y cita el autor el ejemplo cuando el Rey de España

¹² Labariega Villanueva, Pedro G. *Derecho Diplomático, Normas, Usos, Costumbres y cortesías*. Ed. trillas, México 1989. p. 69.

Alfonso XIII viajaba con el nombre de Duque de Toledo o Conde de Barcelona. De este mismo modo, un presidente actual puede viajar de incógnito, utilizando su propio nombre, como un simple particular. En estos casos, la visita del mandatario pasa inadvertida para el público en general, pero esto no significa que ese mandatario no sea objeto de distinciones y atenciones.

Es muy común que elementos del Estado receptor quienes están avisados del viaje, lo reciban en la frontera, adscribiéndole guardias o custodios para su vigilancia, previniendo así cualquier tipo de peligro en su persona o bienes.

En relación al incógnito "estricto" o riguroso, como también se le conoce, esta figura se refiere a aquellos Jefe de Estado quienes viajan con un nombre supuesto y nadie conoce de su viaje, que realiza generalmente acompañado de algún amigo íntimo y para procurarse un período de descanso y libertad. Actualmente en virtud a los sistemas tan minuciosos que los Estados han implantado para el control de los extranjeros que ingresan a su territorio, resulta difícil que la entrada de un Jefe de Estado pase inadvertida, aunque sea temporal.

Siendo el Jefe de Estado el símbolo de su propio Estado, por su misma personalidad, tiene derecho a las más altas prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad en el territorio de los demás países. Por un mutuo respeto a la soberanía de los Estados, este es un principio universalmente reconocido y muy arraigado.

A este respecto, el autor y gran publicista Vattel señalaba:

"Si el Jefe de Estado extranjero ha venido para negociar, debe disfrutar sin discusión y en el más alto grado de todas las prerrogativas de los embajadores. Si ha venido como un simple viajero, su propia dignidad, y cuanto se debe a la nación que representa y gobierna lo ponen a cubierto de cualquier agravio, le aseguran el respeto y las consideraciones

debidas y le eximen de la jurisdicción local. No puede ser sometido a la ley común en cuanto proclame su identidad, y no cabe la pretensión de haber aceptado someterse a ella fácilmente".¹³

Por otra parte, cualquier país es totalmente libre de admitir o no la presencia de un Jefe de Estado extranjero en su territorio. En caso de que la visita no sea de su agrado, cabe la posibilidad de advertírsele al mandatario de manera cortés antes de recibirlo, o rogarle que abandone el territorio si ha entrado sin permiso o con algún nombre supuesto. En cambio, si el país acepta tal visita, debe otorgarle todas las prerrogativas a que tiene indiscutiblemente derecho por razón de la altísima investidura que porta el visitante.

La familia y el séquito del Jefe de Estado gozan en el extranjero de las mismas prerrogativas que éste. A pesar de opiniones divergentes de algunos autores como De Martens, Méringhac, etc., en la práctica, que es lo interesante, se les concede siempre idénticas prerrogativas que a su eminente pariente o jefe.

Fuera de su residencia oficial, los Jefes de Estado pueden realizar actos de soberanía, siempre que tales actos se refieran al Estado que representan. Este principio ha sido plenamente admitido. Al respecto señalaba Vattel:

"El príncipe extranjero conserva sin duda alguna todos sus derechos sobre su Estado y sus súbditos, y puede ejercerlos en todo aquello que no interese a la soberanía del territorio en que se encuentre".¹⁴

¹³ *Le Droit des Gens*. Paris, 1863. p. 240.

¹⁴ *Ibid.* p. 241.

La historia muestra numerosos casos de esta índole, especialmente los llamados "gobiernos en el destierro" o "exiliados". El comité francés del General De Gaulle, refugiado en Londres; el gobierno polaco formado en esa misma capital; el gobierno republicano español establecido primero en México y luego en París, han tenido la más amplia libertad para ejecutar actos de soberanía en los países de residencia. En otros casos, que podrían ser denominados "accidentales", son también muchos los actos de soberanía, decretos, etc., realizados o firmados en territorio extranjero por Jefes de Estado. A manera de ejemplos, el autor Genet cita la gran multitud de decretos que suscribió el propio Napoleón Bonaparte en la ciudad de Moscú; la entrega de las cartas de llamada por el embajador noruego en Londres al Rey Eduardo VII, hallándose éste en Oslo, en 1908; la firma por Alfonso XIII de varios decretos desde París; en el nombramiento del primer ministro en favor de Lord Asquith, por Eduardo VII de Inglaterra, desde Biarritz; etc.¹⁵

Lo que no ha sido permitido en la práctica es el ejercicio de la jurisdicción criminal por los Jefes de Estado, en relación a los miembros de su comitiva. En 1878 el gobierno británico se opuso a la ejecución de un servidor del Sha de Persia, que éste había condenado a muerte durante una estancia en Londres. También muestra la historia que la Ex Reina Cristina de Suecia, refugiada en el castillo de Fontainebleau, cerca de París, que hizo matar a su escudero el Marqués de Monaldeschi, al que acusó de traición, en 1657, hecho que disgustó mucho al gobierno de Francia. Si bien, desde el punto de vista de la doctrina jurídica, el Jefe de Estado debería conservar su jurisdicción sobre sus nacionales en país extranjero, no es permisible que pueda herir los sentimientos de un pueblo en el cual se encuentra hospedado con actos que la legislación y la moral de éste puede no aceptar.

Hoy en día sería difícil la repetición de estos hechos, pues en todos los países han desaparecido los derechos titánicos de los Jefes de Estado sobre sus súbditos, y lo

¹⁵ Genet, Raoul. *Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique*. París. 1931. p. 175.

que se admite es que el delincuente sea enviado a su país de origen para que sea juzgado allí por sus propios tribunales. Sin embargo, tratándose de delitos de carácter político, es frecuente que los Estados extranjeros se opongan a ese envío, y le concedan refugio a los presuntos delincuentes.

3.5 INVIOLABILIDAD DE LOS JEFES DE ESTADO

Aunque no exista en la práctica internacional fundamento alguno que regule las prerrogativas de los Jefes de Estado cuando visitan otros países, es muy común que los Estados acepten a los Jefes de Estado o de Gobierno como sujetos de inmunidades y privilegios y, ampliamente merecedores de un trato especial.

La inviolabilidad de un Jefe de Estado en territorio extranjero se traduce en la falta de poder de las autoridades tanto para arrestarlo como para someterlo a medidas de apremio de ninguna clase, beneficio que se extiende de manera consuetudinaria a los miembros de su familia y a su comitiva; de otro modo, el principio de independencia de su función en el territorio del país receptor sería aplicable. Si los Estados sólo reconocieran su inviolabilidad personal, sería muy factible que florecieran arrestos u otros actos de violencia sobre un familiar o acompañante oficial, esto como un medio de coacción moral suficiente para presionarlo a ejecutar actos o a dejar de realizarlos sin la libertad indispensable.

Por los mismos motivos, el principio de la inviolabilidad, que universalmente se ha aceptado por la teoría y la práctica, se extiende al domicilio, bienes, vehículos y la correspondencia pertenecientes al Jefe de Estado y a los miembros de su familia y de

su comitiva.

Como ya se señaló en el punto anterior, la única posibilidad de las autoridades locales para desembarazarse de un visitante incómodo que hubiera abusado de la hospitalidad nacional de un país, ejecutando actos que contravinieran las leyes internas de ese Estado y que resultaran perjudiciales a los principios de convivencia, consiste en la insinuación cortés de que abandone el país. Y si el extremo de la indelicadeza llegara al caso de que ese huésped fuera parte de alguna conspiración contra la seguridad del Estado, y la sugestión de que salga del territorio por propia decisión no fuera acatada, dejando salvada su responsabilidad, el Estado afectado es dueño entonces de aprehenderlo, y sin dejar de guardarle las consideraciones relativas a su rango, colocarlo fuera de sus fronteras.

Como medio de asegurar el cumplimiento del principio de inviolabilidad, el país visitado debe al dignatario que los visita una protección que sea suficiente, so pena de incurrir por negligencia o culpa en responsabilidad internacional si la persona, bienes, familia o demás acompañantes oficiales del Jefe de Estado sufren algún daño quizá de imposible reparación.

El Jefe de Estado que se encuentre en el territorio de un país extranjero, durante el tiempo que permanezca en él con esa calidad de jerarca, gozará de inmunidad de jurisdicción de tipo civil igualmente. Sin embargo debe hacerse una diferenciación entre los actos que realice en su calidad oficial y aquellos que ejecute de manera privada, sin relación alguna con las funciones del cargo.

La primera hipótesis no envuelve mayor problemática, siendo de explorado derecho que los actos que pudiera ejecutar en la impersonal condición de Jefe de Estado no podrían serle imputados a él como individuo, sino al Estado mismo que él representa. En estas circunstancias, los tribunales locales en materia civil resultan por lógica incompetentes.

La segunda posibilidad resulta más problemática, y dependiendo en muchos casos de lo que la legislación local considere como capaz de interpretarse que cae dentro del campo de la inmunidad de jurisdicción de los Estados, y de la asimilación que quepa entre los actos particulares que ejecute en Jefe de Estado y los que puedan ser imputables al Estado mismo. Según la doctrina, los actos realizados por el Jefe de Estado, en cuanto a su carácter individual, pueden en consecuencia no producir la inmunidad de jurisdicción civil, pero en la práctica, partiendo de la base de las consideraciones debidas a personajes de esa categoría y de la necesidad de preservar su independencia y de mantenerlos a cubierto de acechanzas posibles para que por medio de demandas civiles se les pudiera desacreditar e impedir de alguna forma el progreso de alguna negociación importante, este privilegio es aplicable sin restricciones.

A manera de excepción cabe destacar que si el Jefe de Estado extranjero, al haber asumido la función de demandante recibe una reconvencción, no cabría la invocación de su inmunidad de jurisdicción, a la que podría perfectamente renunciar sin seguir las reglas generales establecidas para los representantes diplomáticos para el efecto, siendo él, órgano supremo de las relaciones de su país.

Por otra parte, la probabilidad de que un Jefe de Estado cometa en el territorio de otro país algún crimen o delito, es actualmente remota, pero de todos modos cae dentro de lo posible, y el Derecho Diplomático lo prevé, y en caso de ocurrir, no cabe el arresto físico o aprehensión, ni siquiera el procesamiento o demanda, ya que esto contravendría el principio universal de su inviolabilidad.

La inmunidad de jurisdicción penal se extiende a los familiares y miembros de la comitiva del Jefe de Estado, siendo el criterio de que la sujeción a los tribunales penales extranjeros pudiera afectar a la independencia y a la libertad de acción de éste, pudiendo también ser su no reconocimiento a esas otras personas, motivo de provocaciones y tramas para, indirectamente, forzar situaciones incómodas contrarias al espíritu en el que se inspira el reconocimiento irrestricto del estatuto privilegiado.

Finalmente sobre este particular, cabría señalar que los Jefes de Estado tienen la innegable obligación de observar en todo momento una conducta adecuada en el país que visita, así como un respeto hacia las leyes e instituciones de ese mismo Estado.

3.6 LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA INTERNACIONAL

Resulta indudable que la figura del Presidente de la República es la más interesante desde el punto de vista del derecho interno mexicano.

El artículo 80 de la Constitución Política manifiesta que el supremo poder de la Unión se deposita en una sola persona que se denomina "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*".

De la simple lectura del numeral anterior se desprende la gama de facultades tan variadas que el Ejecutivo Federal goza. Ya en rubros anteriores, en el capítulo primero de este trabajo de investigación documental se hizo referencia a las facultades que ordinariamente, la ley fundamental le asigna al Presidente de la República, y que están contenidas en el artículo 89 del cuerpo normativo fundamental de nuestro país; y de aquellas atribuciones que se encuentran contenidas en otros numerales diversos, es decir, las llamadas facultades de tipo extraordinario.

Se ha hecho también mención especial del Jefe de Estado o de Gobierno como máximo representante de un país en otros territorios. Es innegable que actualmente el papel que los primeros mandatarios han desempeñado en el ámbito internacional resulta

trascendente para el desarrollo de los Estados.

Dentro de toda la gama de atribuciones que el citado artículo 89 Constitucional le concede al Ejecutivo Federal destacan aquellas de indole internacional y que son:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, 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 determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes;*

- III.- Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado;*

- VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión;*

- 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 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales."*

3.6.1 NOMBRAMIENTO DE AGENTES DIPLOMATICOS Y CONSULES GENERALES CON APROBACION DEL SENADO

Esta primera facultad está contenida en dos fracciones del citado artículo 89 constitucional.

Primeramente, la fracción segunda señala:

"Art. 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, 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 determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes;

III.- Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado".

Como se desprende de la lectura de las dos fracciones arriba transcritas, la primera es una facultad totalmente libre que tiene el titular del Ejecutivo de la Federación, sin necesidad de aprobación extra de algún cuerpo colegiado, mientras que la otra, mediante la cual el Presidente de acuerdo a la alta investidura que la

Constitución Política le otorga, tiene el derecho de designar a los Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, pero dichos nombramientos estarán sujetos a la aprobación del Senado de la República. A este respecto, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, pretendiendo establecer un orden en las facultades contenidas en las fracciones II, III, IV, V, VII, y XVIII del artículo 89, las clasifica en tres grandes grupos o apartados los nombramientos a cargo del Presidente:

- a) Nombramientos que son absolutamente libres;
- b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado de la Cámara de Diputados;
- c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto por la ley.

Dentro del primer grupo, es decir, el relativo al de los nombramientos absolutamente libres, el citado autor señala que son los que efectúa el Ejecutivo Federal de todos los Secretarios del Estado, del Procurador General de la República, del Gobernador y del Procurador de Justicia del Distrito Federal.

Debe recordarse que de conformidad al artículo 80 de la Constitución Federal:

"Se deposita el ejercicio del supremo poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Y que tal personaje contará para el mejor desarrollo de sus funciones, con un cuerpo de asesores denominado Secretarios de Gabinete o de Despacho, funcionarios que auxiliarán en distintas ramas al presidente.

El artículo 90 señala:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos".

Continúa el autor Tena Ramírez señalando que tanto los dos procuradores como el Gobernador del Distrito Federal son representantes o delegados personales del Presidente en sus respectivas funciones, razón por la cual deben merecer las confianzas necesarias, que se traducirán en la libertad que tiene el Presidente de la República para nombrarlos.

Respecto a los Secretarios de Estado, el sistema presidencial admite el absoluto arbitrio del Presidente para designarlos, sin necesidad de que medie la voluntad del Parlamento u otro órgano. Del mismo modo, la fracción II, faculta al titular del Poder Ejecutivo de la Federación para remover a tales funcionarios, de la misma manera libre que para su designación.

En los nombramientos sujetos a ratificación, el Presidente puede nombrar a los Ministros, a los Agentes Diplomáticos (aunque la redacción del constituyente de 1917 es confusa en este sentido ya que tales funcionarios están estructurados por distintas jerarquías; punto que será abordado con más exactitud posteriormente), y a los

Cónsules Generales; a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada nacionales; a los empleados superiores de Hacienda, y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero en estos casos, el nombramiento del Ejecutivo necesita para su validez de la aprobación del Senado. El titular del Ejecutivo Federal puede también nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con aprobación de la Cámara de Diputados. La trascendencia de los funcionarios del segundo grupo amerita la participación de los dos Poderes en su designación.

Finalmente, y cuanto al inciso c), es decir, los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley, debe señalarse que de acuerdo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 89, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Este precepto sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, a la que más tarde se le dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado; el caso es que en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, los llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.¹⁶

Retornando a lo que establece la segunda fracción del artículo 89, el Presidente de la República tiene el derecho libre de toda opinión, de designar a todos y cada uno de sus secretarios de Estado, incluyendo obviamente en este rubro al encargado de los asuntos internacionales, denominado de formas diversas en cada uno de los Estados, pero que en nuestro país recibe el nombre de Secretario de Relaciones Exteriores.

Desde el punto de vista del Derecho Diplomático, el papel del Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores es muy importante ya que junto al Jefe de Estado conforman lo que se conoce como órganos internos de las representaciones de los

¹⁶ *Op. Cit.* p.p. 469, 470 y 471.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Estados.

Es por lo regular el derecho interno de cada Estado el que determina la designación de tal funcionario. En nuestro derecho, la Constitución Política Federal establece en su numeral 91:

"Para ser Secretario de Despacho se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

Por otra parte, la importancia de los Secretarios de Estado queda manifiesta en el artículo 92 de la misma Ley Fundamental que dispone:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

A este derecho que todos y cada uno de los Secretarios de Despacho tienen sobre los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes emanadas del Ejecutivo Federal, se le conoce como "Refrendo Ministerial", y que tiene como función, primeramente autenticar la firma del Presidente, y definitivamente la más importante, revisar el cuerpo normativo de que se trate y en su caso aceptarlo o no, constituyendo una facultad discrecional.

Las diversas Secretarías de Estado se encuentran reglamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De este modo, el artículo 28 de esa ley otorga el ramo de competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y dentro de

sus doce fracciones destacan:

"Art. 28 A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;**

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

La propia Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con su reglamento interior, órgano normativo que regula su funcionamiento y le da la competencia a cada una de sus áreas administrativas. Su reglamentación interior vigente data apenas de 1993 cuando se abrogó la de 1989.

El artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría señala:

"La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, la Ley de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el Presidente de la República".

La Secretaría de Relaciones Exteriores nació a la vida administrativa de México el 8 de Noviembre de 1821 bajo la denominación de "Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores", y su primer titular fue Don José Manuel Herrera, en un período de 1821 a 1823.

Regresando a lo que dispone la fracción II del artículo 89 de nuestra Carta Magna, cabe el siguiente comentario: Esta fracción faculta al Jefe del Ejecutivo Federal al nombrar y en su caso remover a los Secretarios de Despacho. En este sentido, y desde el ángulo histórico, la designación del Secretario de Relaciones Exteriores no siempre ha recaído en personajes que hayan conocido el campo de las Relaciones Internacionales, ni el alcance de la importancia para México de las mismas. Difícilmente, se han dado casos en los que tal designación recayó en algún prominente diplomático de carrera o publicista destacado, sino que casi siempre el Secretario de Relaciones Exteriores ha sido algún político de cierta manera improvisado quien sin tener presente la importancia de tal dependencia administrativa han intentado aprender la materia exterior en el desempeño del encargo, situación que ha demeritado el buen nombre del país.

La designación del encargado del despacho de asuntos exteriores de México debe recaer necesariamente, si se requiere asegurar el éxito en la función, en una persona que conozca la realidad histórica, social, económica y cultural del país, así como del manejo administrativo de las carencias y logros de la Secretaría que dirigirá. En este sentido, un diplomático de carrera podría llevar a puerto seguro los destinos de la Secretaría.

La fracción en comento contiene otra facultad que de alguna manera está relacionada a la tercera. El Presidente de la República puede remover a los agentes diplomáticos de manera libre. La redacción del legislador resulta un poco confusa ya que los agentes diplomáticos tiene una jerarquía perfectamente marcada en la Ley del Servicio Exterior, por lo que resulta impreciso e ilógico el pensar que el Presidente de la República remueva a un agente diplomático que no sea el Jefe de la Misión, es decir, el Embajador, ya que esa labor está encomendada al propio Secretario del ramo por conducto del Servicio Exterior Mexicano.

La fracción tercera del artículo 89 dispone por su parte otra facultad para el Ejecutivo Federal. Tiene la oportunidad de nombrar a los Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, pero tales designaciones deberán estar aprobadas por el Senado de la República:

"III.- Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado".

El nombramiento de los Funcionarios Diplomáticos y los Cónsules Generales, en muchas de las veces, había recaído en políticos afamados y no en personal de carrera del Servicio Exterior. Era necesario reformar tal situación, la solución es quizá un poco débil, pero al menos en la actualidad el Presidente de la República al efectuar tales designaciones podrá tomar en cuenta al personal de carrera del referido Servicio Exterior, que ya conoce la propia rama y que seguramente llevará en alto el nombre de

nuestro país. De este modo, la nueva ley del Servicio Exterior que data de 1993 señala lo siguiente:

"Art. 19 Sin perjuicio de lo que disponen las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de Embajadores y Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático consular".

El numeral siguiente señala los requisitos para ser designado Embajador o Cónsul General:

"Art. 20 Para ser designado Embajador o Cónsul General se requiere: Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de treinta años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo".

El artículo 21 establece la facultad del Secretario de Relaciones Exteriores para proponer al Jefe del Ejecutivo a los aspirantes al cargo de Embajador o Cónsul General:

"En ocasión de una vacante de Embajador o Cónsul General y de conformidad con el artículo 19 de esta Ley, el Secretario de Relaciones Exteriores someterá a la consideración del Presidente de la República los nombres y antecedentes de los ministros del personal de carrera que, a su juicio, tengan los méritos y antigüedades necesarios. Quienes así resulten

designados no perderán su carácter de miembros del personal de carrera del Servicio Exterior y sólo podrán ser privados, temporal o definitivamente de sus cargos en los términos de los Capítulos X y XI de esta Ley".

Los numerales citados ayudarán de algún modo para el mejor desempeño de la función de representación de nuestro país en otros Estados.

3.6.2 *DECLARAR LA GUERRA A OTROS ESTADOS*

La fracción octava del artículo 89 Constitucional consagra la facultad exclusivísima del Ejecutivo Federal para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos:

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

La guerra ha sido definida como:

"Una la lucha armada entre Estados, destinada a imponer la voluntad de uno de los bandos en conflicto, y cuyo desencadenamiento provoca la aplicación del estatuto internacional que forma el conjunto de las leyes

de guerra".¹⁷

De lo anterior, se desprenden cuatro condiciones determinantes del Estado de guerra:

- a) Que se trate de una lucha armada:
- b) Que sea entre Estados , la guerra debe implicar una relación directa entre Estados, excluyéndose las luchas existentes entre particulares, aunque pertenezcan a Estados diferentes, lo mismo que sucede con las guerras civiles, que tienen lugar entre nacionales de un mismo Estado;
- c) Que esté destinada a imponer la voluntad de uno de los bandos en conflicto, distinguiéndose de aquellas acciones de tipo colectivo decididas en el cuadro colectivo de una organización internacional, como sería a manera de ejemplo O.N.U., por concepto de sanción;
- d) Su desencadenamiento provoca la aplicación de un estatuto internacional que forman las leyes de guerra. El estado de guerra implica la necesaria aplicación de un estatuto determinado, conteniendo una serie de obligaciones para las partes beligerantes, así como para los Estados neutros; es por ello que los choques que pueden existir entre Estados no pueden ser calificados como guerra, a menos que las partes manifiesten su voluntad de poner en aplicación las leyes de guerra.

¹⁷ Scara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 22ª ed. México, Editorial Porrúa, 1986. p. 389.

La guerra ha sido uno de los temas más discutidos por los países, baste recordar las consecuencias de los dos conflictos sucedidos en Europa. El Derecho de Gentes ha tenido la difícil labor de regular esta figura, tratando de que en todo momento los Estados en conflicto encuentren una feliz solución mediante algún mecanismo político o jurídico de carácter internacional. El Derecho Internacional prohíbe la guerra como un recurso para los Estados, sin embargo existe en el propio Derecho de Gentes una excepción, cuando obre una legítima defensa de alguna de las partes en conflicto.

Ante la violación del derecho en general, el sistema jurídico reacciona con el fin de castigar al culpable, cuidando así que cada sujeto tome la justicia por su propia mano.

La finalidad de la legítima defensa es suplir el sistema jurídico de que se trate, mientras su maquinaria se pone en marcha, y tiene por elementos:

- a) Una amenaza de daño grave, inminente e irreparable;
- b) Que no haya medio para escapar a tal amenaza si no es a través de un recurso de los medios propios de defensa;
- c) Que la reacción defensiva sea proporcional al daño cuya amenaza se cierne sobre el sujeto; y
- d) Que la legítima defensa sea de carácter provisional, tendiente a curar un daño y sin pretender imponer un castigo.

Esta figura en comento aparece reconocida en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que señala:

"Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el consejo de seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales".

La legítima defensa puede ser individual o colectiva, por lo que esta figura se asemeja al derecho interno.

Desde la Convención III de la Haya, de fecha 18 de Octubre de 1907, la declaración de guerra era requisito previo para el comienzo de las hostilidades. Se trata de un acto unilateral por la virtud del cual un Estado comunica a otro, de modo claro, su intención de comenzar la guerra contra él, en un momento futuro, y por las razones que señalan en la misma declaración.

Según las opiniones más generales, la declaración de guerra debe constar en un documento escrito. Pero puede también consistir en un ultimátum, en el cual se plantea el cumplimiento de una condición determinada, en un plazo fijado, para el desencadenamiento del estado de guerra.

El efecto de la declaración de guerra es el terminar con el estado de paz entre las partes beligerantes sustituyéndolo por el de hostilidades, con todas las consecuencias que ello implica.

Una vez analizado el concepto de guerra, así como la importancia de sus consecuencias, cabe retornar a lo dispuesto por la Constitución Política vigente en su artículo 89 fracción octava en la que se concede al titular del Ejecutivo Federal, la facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa expedición y aprobación de una ley sobre dicho acto bélico, debidamente aprobada por el Congreso de la Unión, con todas y cada una de las consecuencias jurídicas

internacionales que dicha declaración conlleva.

Se trata de una facultad exclusivísima del Presidente de la República y que sólo encuentra una limitante que es la necesidad de que el Congreso Federal expida la normatividad reguladora de dicho acto bélico contra el otro país.

Esta facultad ha encontrado muy poca aplicación en virtud a los grandes principios rectores de la política exterior de nuestro país, el cual en todo momento se ha mostrado gran partidario de la solución pacífica de los conflictos internacionales, respetando la soberanía de los demás Estados, por lo que ante los conflictos de carácter internacional, México se ha mostrado a favor de la aplicación de las normas de Derecho Internacional, como un medio idóneo para asegurar la coexistencia pacífica de los países.

3.6.3 *DIRIGIR LA POLITICA EXTERIOR Y CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES*

La última de las atribuciones en materia internacional del Jefe de Estado, está dada por la fracción X del artículo 89, que está muy ligada con el artículo 133 ambos de la Constitución Política y que señala la primera:

"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 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".

Esta es sin duda una de las facultades de más trascendencia otorgadas al jefe del Estado por la Constitución Política al concebirlo como el director único de toda la política exterior, aparte de la interior, del país. El término "Política Exterior" va muy ligado al de la diplomacia, sin embargo sí existe diferencia entre ambos. Primeramente debe señalarse que ambas nacen a partir de la decisión del Jefe de Estado, pero ambas figuras pueden no coincidir en un momento dado. La diplomacia es considerada como un conjunto de asuntos manejados y que caen dentro de la esfera normal, teniendo como función esencial, el mantener las buenas relaciones entre los Estados y los demás sujetos del Derecho Internacional, la diplomacia implica en todo momento negociar, mientras que por otra parte la política exterior tiene como substancia los objetivos particulares de cada una de las relaciones que un Estado tenga con los demás. La política exteriores una clara expresión de la soberanía y del celo de los gobernantes por los intereses de un país; sin embargo, nunca debe divorciarse del enfoque diplomático.

La política exterior debe ser sensata, esto es, encontrarse basada o estructurada sobre un criterio realista sobre la independencia cada vez mayor de todos los países de la comunidad internacional. El aislamiento es un lujo que ningún Estado contemporáneo puede darse.

Grandes teóricos de la política exterior como Platón, Aristóteles, e inclusive Tomás Moro, Campanella y el mismo Maquiavelo han influido poderosamente en sus respectivas épocas en la transformación y en la nueva elaboración de pensamientos directrices.

Por consecuencia de lo anterior, la diplomacia debe ser concebida como un instrumento, sin duda el mejor, para llevar a cabo la política exterior de un Estado, tarea que por lo general los Estados la encomiendan al Jefe de Estado o de Gobierno, quien de acuerdo a los intereses de su país y a los lineamientos jurídicos nacionales e internacionales, deberá plantear la forma de llevar a cabo su política exterior.

Desde este punto de vista, hay que señalar que la política exterior de México se ha visto fortalecida con programas interesantes, así como reformas a las diversas leyes, como la promulgación de la Novel "Ley del Servicio Exterior Mexicano", de 1993, la cual abrogó a aquella de 1982, y en cuya exposición de motivos destacan algunos puntos como el relativo al incremento considerable de los países en los cuales nuestra nación mantiene relaciones diplomáticas, elevándose a 175, esto es, 28 países más que en el principio de la administración pasada. México ha experimentado la necesidad de aumentar el marco de relaciones económicas, comerciales, culturales y demás con el resto del concierto internacional. Esta medida permitirá que nuestro país tenga una visión más completa sobre futuros mercados potencialmente importantes.

La misma fracción en comento del artículo 89 Constitucional, concede al Presidente de la República la oportunidad de celebrar tratados, sujetándolos a la aprobación del Senado.

La celebración de tratados, cualquiera que sea su denominación, pacto, arreglo, convenio, acuerdo, ya debe recordarse que en materia internacional no existe diferencia alguna entre esas denominaciones, constituye el ejemplo material más clásico de las relaciones entre los Estados.

México desde su inicio de vida independiente suscribió algunos instrumentos importantes. Baste recordar que desde aquellos años, la voz de nuestro país ya sonaba fuertemente en el exterior. Por otra parte, se pretendía ensuciar el marco de los países con los cuales se tenían relaciones diplomáticas.

La citada fracción décima del artículo 89 Constitucional está íntimamente ligada con el artículo 133 de la propia Constitución que literalmente dispone:

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

El numeral anterior otorga la jerarquía de norma o ley suprema a los tratados internacionales, siempre y cuando ellos cumplan con tres elementos o condiciones que el mismo numeral establece: primeramente, que los tratados internacionales no contravengan a la propia Ley Fundamental; que sean o hayan sido celebrados por el Presidente de la República, quien puede delegar esta función mediante el otorgamiento de los plenos poderes a quien él designe, y; que todos los tratados sean ratificados por el Senado. En este último caso la redacción del constituyente de 1917 es un poco errónea ya que se trata de una ratificación y no de simple aprobación la labor que realiza el Senado de la República. Debe recordarse que el procedimiento para la celebración de los tratados consta de tres grandes etapas a saber: negociación, firma y ratificación. Por virtud de la última, un órgano facultado por el derecho interno de un Estado tiene la facultad de revisar por última y definitiva vez al instrumento realizado por su país y dar su visto bueno, pero debe recordarse que el tratado ya ha sido debidamente aprobado por el Jefe de Estado o de Gobierno.

Si el instrumento contiene los tres elementos arriba citados, alcanzará el grado de la Ley Suprema, siendo por ende obligatorio para el país al igual que la propia Constitución, por consiguiente, ninguna constitución local o ley alguna podrá

contravenir lo dispuesto en el instrumento internacional.

Por último, cabe destacar que todos los actos del Presidente de la República en materia internacional, contenidos en las distintas fracciones del citado y comentado artículo 89 Constitucional, deberán estar perfectamente fundamentados en los principios de política exterior de nuestro país como son la no intervención, la solución pacífica de las controversias internacionales, la eliminación 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. Se trata de una serie de principios o fundamentos doctrinales emanados de la soberanía e historia de nuestro país y que norman su visión y actuación externa en el campo de las relaciones internacionales. Gracias a tales postulados, México ha podido relacionarse con más Estados y ver un incremento de importancia en el marco de intercambio económico y comercial.

Nuestros principios de política exterior son sin duda, un gran blasón que nos caracteriza en el contexto internacional, y a la vez, le han otorgado a nuestro país un lugar predominante en la creciente sociedad internacional.

Como puede concluirse, el Presidente de la República tiene amplias facultades en materia de Derecho Internacional, ocasionando que en muchas de las ocasiones, ese dignatario tome decisiones más que nada de tipo político. Convendría meditar en la posibilidad de que alguna de esas facultades pasará directamente al Senado de la República a efecto de asegurar que la política internacional de México sea la más adecuada para avanzar en el camino de las relaciones internacionales.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA: Nuestro sistema de Gobierno está estructurado en tres grandes poderes, según lo dispone el artículo 49 de la Constitución Política vigente, y de conformidad al mismo numeral, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un sólo individuo o corporación. Lo anterior garantiza teóricamente que los tres grandes Poderes de la Unión tengan plena autonomía, a la vez que sean completamente iguales, ejemplo vivo de un sistema democrático.

SEGUNDA: Desde un punto de vista práctico, el titular del Ejecutivo Federal goza de amplias facultades otorgadas por el artículo 89 de la Constitución y por otros preceptos legales. Puede decirse que el Presidente de la República absorbe casi todas las atribuciones legales imaginables de un Estado que se precia de ser Democrático; ya que no en pocas ocasiones sus actos penetran la esfera de competencias de los poderes Legislativo y Judicial, convirtiéndose en una figura Jurídico-Política predominante en nuestro sistema.

TERCERA: Nuestro país, desde su independencia, ha asumido una posición de gran responsabilidad y respeto hacia el Derecho Internacional y las instituciones que de él han emanado. Desde siempre nuestras relaciones con los demás Estados han jugado un papel importante en los distintos Gobiernos de México. Actualmente, la propia Constitución Política contiene las directrices de nuestra política exterior en los llamados principios de Política Internacional o Exterior, que han hecho que nuestro

país tenga una imagen privilegiada en la Sociedad Internacional Contemporánea.

CUARTA: El artículo 133 Constitucional le otorga al Derecho Internacional la jerarquía de ley suprema, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que el mismo numeral establece y que son: que todos lo Tratados Internacionales realizados por México (como una expresión viva del Derecho Internacional), sean llevadas a cabo por el Presidente de la República o hayan sido realizados por él; que los Tratados Internacionales, y todas las normas en ellos contenidas no contraríen la Constitución Política; y , finalmente, que los acuerdos celebrados por nuestro País con otros Estados sean aprobados por el Senado de la República. Si llegase a faltar alguno de los anteriores elementos, la Norma Internacional no podrá alcanzar el grado Jerárquico de Ley Suprema.

QUINTA: Actualmente se ha observado un gran incremento en la participación de los Jefes de Estado, en el manejo y desarrollo de las Relaciones Internacionales. México no es la excepción a lo anterior; nuestro País confiere al Presidente de la República la investidura de máximo representante ante otras Naciones y Organismos de índole Internacional en el artículo 89 Constitucional.

SEXTA: Las atribuciones del Presidente de la República, quien es ante el Derecho Internacional Jefe de Estado y de Gobierno, son:

- a) **Nombrar y remover al Secretario de Relaciones Exteriores, de manera libre;**
- b) **Nombrar con la aprobación del senado a los Agentes Diplomáticos y Consulares;**
- c) **Declarar la guerra en nombre de la Nación; y**
- d) **Dirigir la Política Exterior y Celebrar los Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación, que en este rubro es "Ratificación", el término correcto, por parte del Senado de la República, observando en todo momento y de manera irrestricta, los principios rectores de la Política Internacional de México que son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de Controversias Internacionales; la prescripción 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 internacional.**

SEPTIMA: Para la ejecución de la Política Exterior de nuestro País, el Jefe del Ejecutivo cuenta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, órgano administrativo especializado quien asesora en materia anterior al Presidente de la República. Además, la Secretaría mencionada cuenta con el Servicio Exterior, unidad administrativa que se encarga de la capacitación de los elementos humanos que nos representarán en el extranjero.

OCTAVA: En muchas de las decisiones del Presidente de la República en materia internacional, la práctica muestra que las mismas se basan en numerosas ocasiones en causas de tipo político más que la necesidad misma del servicio, como sucede con las designaciones de Embajadores y Cónsules Generales.

NOVENA: Resulta urgente el tomar plena conciencia de la trascendencia de las relaciones de nuestro país con el exterior, y de las facultades que el Ejecutivo tiene en este apartado. Tal vez sería oportuno el considerar la posibilidad de que en el caso de los nombramientos en materia de Diplomáticos y Agentes Consulares el Presidente de la República tome sus decisiones del personal integrante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aprovechando de este modo la experiencia en una materia tan aplicada e importante como lo es la Internacional para nuestro País.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 1986.

BORZI ALBA, María Angélica T. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. Editorial Abeledo-Perrot, 2ª edición, Buenos Aires, 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 8ª edición. México, 1991.

GOLLIARD, Claude Albert. Instituciones de Relaciones Internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica, 3ª edición. México, 1977.

DE ZAVALA, Victor. Tratados y Documentos Internacionales. Editorial Cárdenas Editores y Distribuidores, 2ª edición. México, 1975.

DIAZ CISNEROS, Cesar. Derecho Internacional Público. Editorial Tea, 2ª edición, Buenos Aires, 1966.

DIAZ, Luis Miguel. Historia de las Relaciones Internacionales de México. Editorial Porrúa, México, 1983.

KELSEN, Hans. Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro H. Derecho Diplomático. Editorial Trillas, México, 1989.

LION DEPETRE, José. Derecho Diplomático. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1979.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1983.

MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1978.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1993.

ORTIZ AHLF, Loreta. Derecho Internacional Público. Editorial Harla, México, 1989.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1979.

SORENSEN, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial porrúa, 23ª edición, México, 1989.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. Editorial Biblioteca Juridica Aguilar S.A., España, 1987.