

426  
285.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO EXTERIOR  
DENTRO DE LAS REPRESENTACIONES  
DE MÉXICO EN EL MUNDO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**GUILLERMO TORAL FLORES**



SAN JUAN DE ARAGON, EDO DE MEX.

1996



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.

## **DEDICATORIAS**

**Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México que durante gran parte de mi formación académica me dio el apoyo necesario para concluir mis estudios profesionales.**

**Así mismo, a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón" que durante cuatro años me recibió en sus aulas de estudio para llevar a cabo mi sólida preparación.**

**Agradezco también a mis maestros que mostraron siempre la preocupación de despertarme la inquietud de ser en el futuro digno representante de tan grande institución.**

**A mis Padres:  
Jose Luis Toral Rivas y  
Margarita Flores Baños**

**Por su cariño, comprensión, apoyo y confianza que siempre me han brindado y que ha sido estímulo para la realización de todas mis metas.**

**A mis hermanos:  
Maria Eugenia, María de la Luz y Edgar.**

**Por su colaboración incondicional que hicieron posible todas mis aspiraciones.**

**A mi novia:  
Claudia Bastidas B.**

**Por su comprensión, cariño y apoyo que en todo momento me demostro y que fue estímulo para la culminación de mis estudios.**

**Al asesor de tesis:  
Lic. Enrique Cabrera Cortes**

**Por todo el apoyo que me brindo, para que fuera posible la elaboración de este trabajo.**

**A mis amigos y compañeros:  
Lourdes, Marisela, Angelica, Cristina, David, Francisco, Daniel y Hector.**

**Por su apoyo y amistad que siempre me demostraron.**

## INDICE

	<b>Pag.</b>
Introducción.....	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>El Derecho de Representación de los Estados</b>	
1.1 El Derecho Diplomático en la Actualidad.....	5
1.1.1. Conceptos Doctrinales.....	6
1.1.2. Su Relación con Otras Disciplinas del Derecho.....	9
1.1.3. Sus Fuentes de Creación.....	11
1.2 El Origen de la Representación de los Estados.....	14
1.3 Las Misiones Diplomáticas en la Actualidad.....	17
1.3.1 Su Importancia.....	19
1.3.2 Organización de Conformidad a sus Normas.....	20
1.4. La Regulación de la Materia Diplomática por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.....	21
1.5 El Derecho Diplomático y el Derecho Mexicano Vigente.....	23
<b>CAPITULO II</b>	
<b>Los Organos de Representación de los Estados.</b>	
2.1 La Soberanía de los Estados.....	25

	<b>Pag.</b>
<b>2.2 Los Organos de Representación de los Estados.....</b>	<b>27</b>
2.2.1. El Jefe de Estado.....	29
2.2.2. El Ministro de Asuntos Exteriores.....	33
2.2.3. Los Agentes Diplomáticos.....	38
2.2.4. Los Agentes Consulares.....	41
<b>2.3. El Beneplácito Diplomático y las Cartas Credenciales.....</b>	<b>43</b>
<b>2.4. El Inicio de la Función Diplomática.....</b>	<b>45</b>
<b>2.5. Deberes y Derechos de las Misiones Diplomáticas.....</b>	<b>47</b>

### **CAPITULO III**

#### **El Servicio Exterior Mexicano.**

<b>3.1. Facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2. Estructura Orgánica de la Secretaria de Relaciones Exteriores.....</b>	<b>59</b>
<b>3.3. El Servicio Exterior Mexicano.....</b>	<b>64</b>
3.3.1. Funciones.....	65
3.3.2. Estructura Orgánica.....	71
3.3.3. Su Ley Orgánica y Reglamento.....	75
3.3.4. El Procedimiento para el Ingreso al Servicio Exterior Mexicano.....	82
3.3.5. La Designación de Agentes Diplomáticos y Consulares de Carrera.....	88

	<b>Pag.</b>
<b>3.3.6. El Servicio Exterior como Órgano Revisor de la Legalidad de las Representaciones de México en el Mundo.....</b>	<b>90</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>93</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>96</b>
<b>Legislación.....</b>	<b>97</b>

## INTRODUCCION

Actualmente, las relaciones entre los diversos Estados que forman la comunidad internacional experimentan grandes cambios. Los distintos países están bien conscientes de la importancia que para ellos reviste el incremento de las relaciones internacionales. Al igual que las relaciones entre los Estados se han ido modernizando, el derecho internacional ha sufrido cambios que lo hacen parecer hoy más que nunca, el único instrumento que garantiza la igualdad de derechos y deberes entre los Estados.

Nuestro país desde su independencia se preocupó por proyectar una buena imagen hacia el exterior. Ejemplo de lo anterior es que cuando México consigue su independencia del yugo español, logrando su plena libertad y autonomía, inmediatamente dirige su mirada hacia el exterior, principalmente a los Estados Unidos y las demás potencias del viejo continente europeo, en busca de su total y definitivo reconocimiento como un nuevo integrante de la comunidad internacional. Resulta curioso que nuestro país obtuviera más fácilmente el reconocimiento por parte de las naciones económicamente fuertes que por conducto de los países sudamericanos. Desde entonces, el camino que hemos recorrido en busca de esa imagen y un buen nombre en el extranjero ha sido una labor ardua, de constante lucha y de la creencia de nuestro país en las normas internacionales como el único medio para las relaciones entre los distintos pueblos de este planeta.

Debe destacarse que nuestros postulados sobre política exterior han sido plenamente difundidos en el concierto internacional. Se trata de una serie de principios plasmados en nuestra ley fundamental, que establecen el comportamiento e idiosincrasia de México frente a los demás Estados, respetando en todo momento la soberanía de los mismos como algo básico para lograr una sociedad internacional pacífica.

Como consecuencia de lo anterior, nuestro país es también un fiel creyente de la diplomacia como un instrumento fundamental en la defensa de la soberanía nacional, así como en la promoción de nuestros intereses. Nuestra tradición en el campo del derecho

diplomático se ha forjado en una tradición eminentemente pacifista y republicana, que igualmente se sustenta en los sólidos principios de política exterior, ya citados, y que definitivamente constituyen el gran legado de la experiencia de nuestro pueblo. Es por lo anterior que deba entenderse a la diplomacia como una función del Estado firmemente comprometida con el proyecto nacional.

Hoy en día, México mantiene relaciones diplomáticas con 175 países, acrecentándose en 28 más que al principio de la pasada administración. Esto conlleva a mirar hacia la trascendencia del Servicio Exterior Mexicano, un organismo dependiente del Poder Ejecutivo Federal y que está de forma material, bajo la dirección y supervisión inmediata del Secretario de Relaciones Exteriores. Sus funciones son por demás de marcada importancia para el país: primeramente se encarga de la selección del personal que nos representará en el exterior, a través de un cuidadoso proceso de selección, basado en exámenes de conocimientos sobre la materia exterior y, sobre cultura en general, así como el dominio de lenguas extranjeras; es el Servicio Exterior un fiel vigilante de todas y cada una de las misiones diplomáticas y consulares que nuestro México ha acreditado en el mundo, certificando que la labor que desempeñan esas representaciones sea la apropiada y pueda justificar los principios de política exterior que han ya trascendido en el mundo; de manera más formal, el Servicio Exterior se encarga de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los demás países, así como en los organismos internacionales de los que nuestro país es parte y en todas aquellas reuniones o conferencias en las que nuestro país tome parte; protege, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos humanos básicos de todos los nacionales mexicanos que se encuentran en el extranjero, sin importar la lejanía de los países donde ellos estén. En este apartado, el Servicio Exterior lleva a cabo interesantes programas de protección a los nacionales por parte de los consulados acreditados, prestándoles todo tipo de ayuda, desde la jurídica técnica, hasta la económica para solventar contratiempos que los connacionales hayan sufrido más allá de nuestras fronteras. El Servicio Exterior tiene

amplia facultad para aconsejar a los nacionales mexicanos y en su caso, ejercer las acciones jurídicas o políticas a que haya lugar, encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones. Esta institución también tiene por finalidad, el mantenimiento y fomento de las relaciones entre México y los demás miembros de la comunidad internacional, contando para ello con la libertad legal otorgada por el Estado para intervenir en todos los aspectos que se deriven de esos vínculos que sean competencia del Estado. La institución en comento interviene en la celebración de los diversos tratados internacionales que nuestro país suscribe con otros pueblos, así como en el estricto cumplimiento que se origine por la firma de los instrumentos que México haya celebrado, obligándose internacionalmente. El Servicio Exterior debe velar por el prestigio y buen nombre del país en el exterior. Participar en todo esfuerzo mundial o regional que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo, así como a promover la cultura de nuestro pueblo en todos los lugares del planeta.

El presente trabajo de investigación recepcional tiene por objetos el resaltar la importancia que históricamente el servicio Exterior ha tenido desde que nuestro país logró su independencia, su evolución hasta nuestros días.

El Servicio exterior cuenta con su propia normatividad legal, la "Ley del Servicio Exterior" y su reglamento de fecha 23 de diciembre de 1993 y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, y que abrogó a la "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, así como al reglamento de la misma, publicado el 22 de julio de 1982.

En los diversos contenidos del presente trabajo se encuentra un breve estudio y análisis comparativo entre los dos cuerpos normativos del Servicio Exterior. Por otra parte, debe decirse que la legislación actual aporta algunas novedades interesantes como la unificación de las ramas diplomática y consular en un todo denominado "área o rama diplomático-consular", que permite que los funcionarios puedan desempeñar las dos funciones en

cualquier momento. Esto dará sin duda, como resultado, un gran y significativo ahorro en el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se implementan también diversos mecanismos para reforzar los exámenes de ingreso al Servicio Exterior, y se permite y agiliza el trámite para que aquellas personas que pertenecieron al Servicio Exterior y que ya no están en funciones, puedan nuevamente reincorporarse a él en cualquier momento, llevando a cabo trámites administrativos más cortos y en poco tiempo estén prestando nuevamente sus servicios a la institución dependiente de la Secretaría. En el cuerpo de este trabajo se advertirán otras aportaciones que la nueva ley establece en aras de un mejor y reforzado Servicio Exterior Mexicano.

Este trabajo de investigación resalta, sin embargo, los problemas que aún se siguen observando en el Servicio Exterior, como son el ingreso al mismo, el cual tiene muy arraigado una práctica muy negativa ya que como se advertirá, las plazas disponibles para todas las áreas de la institución en comento ya están destinadas para cierto "grupo de aspirantes", quienes cuentan con un firme apoyo de algún servidor público de la propia Secretaría o de otro organismo de la administración pública federal.

Otra práctica que mucho ha opacado el buen nombre de México en el campo diplomático ha sido la designación de los Embajadores y Cónsules Generales, facultad suprema del Presidente de la República, y que en muchas de las ocasiones se basa para nombrar a tales funcionarios en necesidades de orden político más que de servicio, y que la presente ley parece haber observado, proponiendo que tales designaciones recaigan preferentemente en integrantes del Servicio Exterior de Carrera.

Se espera que el presente trabajo de investigación aporte alguna idea sobre la trascendencia del Servicio Exterior de nuestro país, así como de las transformaciones que a partir de su nueva ley ha sufrido.

# **"LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO EXTERIOR DENTRO DE LAS REPRESENTACIONES DE MEXICO EN EL MUNDO"**

## ***CAPITULO I***

### **EL DERECHO DE REPRESENTACION DE LOS ESTADOS**

#### **1.1. EL DERECHO DIPLOMATICO EN LA ACTUALIDAD**

A lo largo del tiempo, todos los Estados, desde los mas débiles hasta los mas poderosos, como el imperio romano, experimentaron la creciente necesidad de relacionarse con otros pueblos a fin de obtener los bienes necesarios para su subsistencia, cultura o inclusive, para planear las estrategias necesarias para invadir militarmente otros territorios. Es también sabido, que los Estados desde siempre han necesitado de los beneficios que proporciona el relacionarse con otros países. Lo anterior lleva a pensar que ninguna nación puede considerarse plenamente autosuficiente y por ende, esté en facultad de sustraerse del contexto internacional.

Conjuntamente al desarrollo que han experimentado las relaciones internacionales, el derecho internacional o el derecho de gentes, como también se le conoce, ha sido un gran acompañante, pues desde siempre ha constituido un instrumento, quizá es sin duda el único, que garantiza la convivencia entre Estados. Sin embargo, el derecho internacional para lograr su cometido ha tenido que evolucionar en aras de estar en las mejores condiciones de regular las modernas relaciones entre Estados, en un contexto actual tan complejo como lo percibimos.

Debe agregarse que la época actual, las relaciones están experimentando un cambio nunca antes visto, y se debe sin duda, a la transformación de la sociedad internacional,

como ya se ha manifestado; se trata de una sociedad internacional que avanza a pasos gigantes hacia formas que hoy en día son difíciles de prever.

El derecho internacional moderno ha experimentado también grandes cambios. Quizá una de las aportaciones más importantes del derecho de gentes al mundo actual ha sido la institución de la representación de los Estados, es decir el *ius legati*.

Cabe destacar que a partir del siglo XVIII, la práctica internacional consagra la costumbre de que la mayoría de los Estados se intercambian representantes permanentes. De esta manera, el ejercicio del citado *ius legati*, concebido como una institución, englobaba los aspectos del *ius activum* o derecho de enviar y de *ius passivum* o derecho de recibir, también conocido con las denominaciones de derecho de misión y derecho de embajada.

La práctica de enviar representantes permanentes a otros Estados es tan antigua como la propia historia del derecho internacional.

Resulta también incuestionable que ningún Estado contemporáneo puede hacer uso arbitrario o que contravenga al derecho internacional, del derecho de legación. Existen para tal efecto normas que tienen su fundamentación y origen en la vigente Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento de carácter multilateral que determina perfectamente los derechos y obligaciones de los Estados para enviar y recibir recíprocamente a funcionarios diplomáticos. Es de este modo claro, el papel que juega actualmente el derecho diplomático, ya que constituye un instrumento indispensable en las relaciones entre Estados y demás sujetos de derecho internacional.

### 1.1.1. CONCEPTOS DOCTRINALES

La mayoría de los autores quienes han dedicado muchos de sus esfuerzos al derecho diplomático, conceden plena autoridad al erudito filólogo galo Emile Littré, para asegurar

que si bien no fue el primero en usar el termino diplomacia, si influyó para que se generalizara ese vocablo, apenas en el siglo XVII. En su inicio, el término diplomacia se refería al "Conjunto de documentos y tratados relativos a los asuntos internacionales". Por su parte, el ilustre filósofo alemán Gottfried Wilhelm Leibnitz así como el también francés Dumont, emplearon en 1693 y 1726, respectivamente el vocablo diplomacia en sus obras "Codex Juris Gentium Diplomáticos" y "Corps Universel Diplomatique du Droit des Gens", obras en las que los autores se referían a la colección formada por ellos de documentos oficiales sobre cuestiones internacionales.<sup>1</sup>

Etimológicamente, el vocablo "diplomacia" proviene de la palabra griega *diplom* que significaba doblar, por ende, los diplomas consistían en actas o títulos expedidos por los soberanos para constancia del otorgamiento de ciertas concesiones o privilegios, documentos que según la costumbre, se doblaban de una manera muy peculiar.

Lo expresado anteriormente aparte de ilustrar sobre el vocablo diplomacia, tiene el objeto de señalar que existe una marcada diferencia entre lo que es la diplomacia y el derecho diplomático, ya que es usual el confundir ambos conceptos, sin meditar que la diplomacia es el contenido, mientras el derecho diplomático el continente. La diplomacia debe ser entendida como la técnica indispensable para llevar a cabo las relaciones entre sujetos de derecho internacional, mientras que el derecho diplomático es la norma que regula tales relaciones. Desde este punto de vista, la diplomacia no puede ser llevada a cabo sino con el concurso del derecho diplomático, rama de la cual depende en mucho para poder superar el nivel especulativo del que difícilmente podría salir sin la complementación que ese cuerpo normativo le presta. La diplomacia es sin duda, la parte mas importante del derecho diplomático.

---

<sup>1</sup>Citado por Pesantes Garcia, Armando. Las Relaciones Internacionales, Edit.Cajica, Mexico. 1977. p.p. 13, 214 y 22

El derecho diplomático como rama autónoma cuenta con poco tiempo de vida, ya que siempre había estado asociado estrechamente con el derecho internacional público o derecho de gentes. Esta disciplina es desafortunadamente poco conocida y difundida aún en nuestro días en los países latinoamericanos, por lo que la información documental en este continente sobre la rama diplomática resulta muy escasa.

El hecho de definir alguna ciencia obedece siempre a un afán de conocerla de manera básica para así poder profundizar teniendo muy presentes las bases de tal ciencia. De este modo, debe decirse que hay algunas definiciones proporcionadas por los tratadistas. El propio autor ecuatoriano Armando Pesantes cita algunas de esas importantes definiciones: Raoul Genet señala que el derecho diplomático "es la rama del derecho público que se ocupa especialmente de la práctica y de la reglamentación tanto de las relaciones exteriores de los Estados, como de las modalidades de su representación en el extranjero, como de la administración de los asuntos internacionales y de la manera de conducir negociaciones". Para el autor Pradier-Fodère, "es la rama del derecho público externo que se ocupa especialmente de la práctica de las relaciones exteriores de los Estados, de las reglas que informan las representaciones nacionales en el extranjero, la administración de los negocios internacionales, la manera de negociar". Rubens de Mello, por su parte señala que el derecho diplomático "es la rama del derecho internacional público que tiene por objeto la técnica de las relaciones entre los Estados". Philippe Cahier propone una definición más apegada a la realidad internacional al contemplar con más amplitud a los sujetos del derecho internacional, superando así la vieja idea de que solo los Estados eran los sujetos de derecho internacional, y señala: "el derecho diplomático es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre los diferentes órganos de los sujetos del derecho internacional, encargados de manera permanente o temporal de sus relaciones exteriores". Para el ex-secretario de la O.N.U. y gran publicista Javier Perez de Cuellar, "es

la rama del derecho que estudia las normas y las prácticas que rigen las relaciones exteriores de los Estados y demás sujetos del derecho internacional".<sup>2</sup>

El propio autor Pesantes García da la siguiente definición: "el derecho diplomático es el conjunto de normas que proporciona a la diplomacia los medios de aplicar los principios del derecho internacional público"<sup>3</sup>

Para el autor francés José Lion Depetre, el derecho diplomático es "una rama del derecho internacional público que se ocupa de la representación exterior de los Estados y de las negociaciones que dichas representaciones han de llevar a cabo".<sup>4</sup>

El autor Pedro H. Labariega Villanueva señala que el derecho diplomático es "el rector de las relaciones entre los representantes de los gobiernos de los Estados y entre dichos representantes y las autoridades de los mismos, y el ceremonial como medio de demostración de buenas costumbres".<sup>5</sup>

### 1.1.2. SU RELACION CON OTRAS DISCIPLINAS DEL DERECHO

El moderno derecho diplomático, como un conjunto normativo cuyo fin es regular las relaciones de representación entre los diversos sujetos de derecho internacional necesita imprescindiblemente del auxilio de otras ramas del derecho.

La rama con la cual el derecho diplomático tiene más relación es sin duda el derecho internacional, pues es de hecho la madre del derecho diplomático. Rama aquella que albergó durante mucho años a la institución diplomática, hasta que este pudo sobrevivir por

---

<sup>2</sup> *ibid* p.p. 25 y 26

<sup>3</sup> *idem*

<sup>4</sup> Derecho Diplomático. Edit. Porrúa, Mexico, 1952. p.44

<sup>5</sup> G. Labariega, Pedro. Derecho Diplomático, Normas, Usos, Costumbres y Cortesías. Edit. Trillas, Mexico, 1989. p.13.

si misma. Por otra parte debe señalarse que el éxito del derecho diplomático sigue dependiendo y en mucho, de la observancia de las normas internacionales por parte de los Estados modernos.

Otra rama con la cual la institución diplomática tiene una fuerte vinculación es el derecho constitucional. Basta el saber que las representaciones diplomáticas de los Estados son un claro ejemplo del ejercicio de su soberanía. Los Estados por conducto de sus regímenes internos, llámese Constituciones o Leyes fundamentales, regulan aquellos órganos que se encargan de representar sus intereses en otros territorios. Históricamente, los autores han sostenido una ardua discusión sobre la relación y en todo caso, la supremacía del derecho interno sobre el derecho de gentes o viceversa. Lo cierto es que por una parte debe entenderse perfectamente el derecho que tienen los Estados para llevar a cabo sus relaciones internacionales, para organizar sus servicios diplomáticos y consulares, también para recibir a los agentes diplomáticos y consulares de otros Estados; sin embargo, también es cierto que hoy en día, los Estados no pueden sustraerse a la comunidad internacional, ni a su normas, es por ello que la postura media entre ambos derechos debe ser la indicada. Basta referir lo establecido por el artículo 133 constitucional mexicano, donde se otorga una jerarquía de ley suprema al derecho internacional, siempre y cuando no se contravenga a la constitución.

Con el derecho civil, la institución diplomática tiene una buena relación ya que dentro de las funciones de los agentes diplomáticos, la Convención de Viena de 1961 sobre materia diplomática les faculta a actuar como oficial del registro civil entre los nacionales de su propio Estado; puede actuar el agente diplomático como notario. En fin, el diplomático moderno debe conocer perfectamente el derecho civil de su Estado para servir mejor a sus nacionales en el territorio del Estado receptor.

El derecho penal también se relaciona con la institución diplomática. Hay que recordar que tanto los agentes diplomáticos como los consulares están totalmente eximidos de la jurisdicción penal del Estado receptor, esto significa que si ellos cometen un ilícito en ese

territorio, no podrán ser objeto de ningún procedimiento criminal en su contra. Por otra parte, la Convención de Viena de 1961 ya referida obliga a los Estados a brindar todas las facilidades así como la protección necesaria para que las misiones diplomáticas cumplan con su cometido con el mayor desembarazo posible. Para tales fines, la mayoría de los países cuentan con disposiciones insertas en sus leyes sustantivas criminales tendientes a castigar fuertemente toda violación a la inmunidad de jurisdicción del agente diplomático acreditado en su territorio.

Con el derecho internacional privado se relaciona la institución diplomática en virtud de los numerosos conflictos de leyes que se presentan al efectuar sus nacionales en el territorio del Estado receptor diferentes actos jurídicos, los cuales traen consecuencias jurídicas en ambos Estados.

### **1.1.3. SUS FUENTES DE CREACION**

Antes de abordar el interesante tema de las fuentes de creación del derecho diplomático, conviene recordar que la diplomacia es concebida en dos grandes rubros por los autores. Por una parte, la diplomacia tradicional o clásica, que fue fundamental en el desarrollo del moderno derecho diplomático, y la segunda, una diplomacia moderna cuya partida de nacimiento data apenas de 1919.

Desde este punto de partida, las fuentes del tradicional derecho diplomático son aquellas formas que en la lenta transformación histórica de la elemental diplomacia primitiva hasta los tiempos actuales en que se enriqueció por la experiencia de siglos ha pasado a ocupar un sitio bien señalado entre las ciencias jurídicas. El derecho diplomático ha debido acudir necesaria y sucesivamente a varias fuentes de provisión de los principios y materiales que lo conforman. Ese papel, señaladamente ha correspondido a la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia, los tratados tanto bilaterales como multipartitas y la legislación interna de los Estados.

**La costumbre.** - Es un hábito que se adquiere por la repetición de actos de la misma naturaleza. Desde un punto de vista exclusivamente lexicográfico, es además una práctica muy usada que adquiere fuerza de precepto. La costumbre ha sido fuente de derecho, y en el caso particular del derecho diplomático, continúa siendo una de sus columnas de sustentación; sabido es que la ley internacional, mientras no admita una sanción superior a la buena fe de las partes sobre la que ella reposa, será siempre una ley imperfecta. La costumbre ha ido conformando al derecho diplomático a través de los siglos de aceptación recíproca y continuando de hábitos en las relaciones internacionales.

La propia Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas sostiene que en las cuestiones no expresamente reguladas por ella, las normas de carácter internacional consuetudinario han de continuar rigiendo, esto es, que la propia Convención le confiere a la Costumbre la categoría de fuente subsidiaria suya.

**La Doctrina.** - Las opiniones de los más destacados publicistas constituyen el elemento que después de la costumbre ha aportado más avances a la formación del derecho diplomático. Las ideas y opiniones de los tratadistas más notables, han cooperado en forma prominente a encauzar científica y lógicamente lo exclusivamente consuetudinario, sugiriendo y obteniendo en no pocos casos resultados muy interesantes. Sin embargo, cabe decir que la doctrina no deja de ser un conjunto de opiniones difícilmente objetivas, sus exponentes por lo regular buscan un interés al vertir esas ideas, razón por la cual hay que tener mucho cuidado al apoyar algún razonamiento de carácter internacional en esas ideas.

**La Jurisprudencia.** - Definitivamente que las decisiones de los tribunales de arbitraje internacional, las de la Corte Internacional de Justicia, así como aquellas de las comisiones de conciliación en materias diplomáticas controvertidas y no previstas o no completamente aceptadas por el derecho consuetudinario, crean buenos precedentes de inestimable valor en la orientación, de una cada vez más equitativa y perfecta realización de las relaciones internacionales.

**Los Tratados Bilaterales.-** Son compromisos contraídos por dos países para crear vinculaciones, limitar derechos mutuos o ampliar los comúnmente existentes en materia diplomática. Los instrumentos bilaterales han constituido una copiosa fuente del derecho diplomático, especialmente cuando se refieren a las costumbres internacionales imperantes en las materias de que tratan, confirmándolas una y otra vez hasta conferirles la categoría de precepto.

**Los Tratados multilaterales.-** Son hoy en día considerados como los mas sólidos puntales de derecho diplomático positivo, al transformar en norma obligatoria para varios Estados lo simplemente consuetudinario y sujeto a la buena voluntad de los Estados.

De entre los grandes acuerdos plurilaterales de importancia sugeridos por los tratadistas y aún por instituciones como el Instituto de Derecho Internacional, se encuentran la Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos, suscrita en la capital Cubana el 20 de febrero de 1928 entre los Estados representados en la VI Conferencia Internacional Americana. Por otra parte, se encuentra la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento multilateral, ya no de carácter local como la Convención de la Habana, si no de una magnitud general, que fue producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, reunida en la capital de Austria del 2 de marzo al 14 de abril de 1961, y que cuenta con plena vigencia entre la mayor parte de los Estados de la comunidad internacional.

**La Legislación interna de los Estados.-** Las leyes particulares, que los Estados se dictan a si mismos en completo ejercicio de los derechos emanados de sus soberanías, son también apreciable fuente de derecho diplomático, cuando establecen, regulan, añaden o registran privilegios, derechos u obligaciones en esa materia.

La aprobación de la Convención de Viena de 1961 por parte de los Estados signantes sugiere que cada país tuvo necesariamente que revisar sus propias normas antes de proceder a la firma de esa Convención multipartita.

## 1.2. EL ORIGEN DE LA REPRESENTACION DE LOS ESTADOS

Desde la antigüedad, el hombre se relacionó con sus semejantes ejecutando acciones que hoy en día pueden ser consideradas como diplomáticas, claro, en un sentido muy primitivo. Simplemente debe recordarse aquellos casos en los que un jefe de determinada tribu o clan tenía que pactar con otro alguna alianza entre sus respectivos pueblos, o en los enfrentamientos entre grupos, etc.

Las agrupaciones de la antigüedad, llámese tribus o clanes no constituían verdaderos Estados, con la concepción jurídica y política que hoy le reconocemos al Estado; pero si es factible afirmar que esas nacientes entidades sociales que en su momento gozaban de autodeterminación, proyectaban y planeaban los objetivos de sus relaciones con otros pueblos, y para tal encomienda se valían de mensajeros, enviados de confianza, cónsules o embajadores. Debe sin embargo considerarse que tales representaciones no tenían el carácter de permanentes, y lo que es más, en un principio no estaban regulados por normas de derecho, si no por reglas emanadas de la costumbre que eran aceptadas y respetadas por todos.

Puede hablarse de otra etapa importante que va de la antigüedad hasta la edad media. En esta etapa, el nacimiento de la actividad diplomática se debe primordialmente al florecimiento de la actividad comercial entre los Estados ribereños del mediterráneo, destacando pueblos como los fenicios, sirios, egipcios y persas. Grecia al igual que Roma dieron importantes impulsos a la institución diplomática. En la hélade, los estados-ciudades fueron intensificando sus relaciones, razón por la que surgía la imperiosa necesidad de contar con negociadores mas capacitados y con gran oratoria.

Contrariamente al florecimiento de la institución diplomática griega, el pueblo romano estaba más preocupado por sus expansiones territoriales basadas en la intervención militar, más que en las negociaciones. Sin embargo, en aquellos territorios de amplio interés para Roma se requería de la presencia de observadores quienes informaran a su gobierno sobre

la situación política y social que ahí se vivía. Un buen ejemplo de lo anterior lo constituye el conocido Imperio Romano de Oriente, también conocido como Constantinopla. En ese territorio, los legati romanos ostentaban la representación eclesiástica y del senado. Es hoy sabido que su gran devoción al respeto por los tratados, es un legado que ha llegado hasta nuestro días.

En oriente, mas exactamente en India, el Ramayana, una de las obras mas importantes de todos los tiempos, contenía la designación de misiones encargadas de negociar con otros pueblos, con distintos rangos y categorías, según la importancia del rango y de los enviados.

Por lo que toca al continente Americano, el imperio azteca constituye un vivo ejemplo del desarrollo de las relaciones entre las distintas civilizaciones precolombinas. El pueblo azteca contaba con una organización social bien definida, con una perfecta estructura política y militar bien jerarquizada y reglamentada. Existían instituciones educativas dignas de resaltar como el Calmecac, que era la escuela destinada a los hijos de los nobles.

Bajo este clima de desarrollo del pueblo azteca florecieron algunas instituciones o figuras de derecho diplomático como la de enviar representantes personales para declarar la guerra a otros pueblos o aquella de pactar la paz o colaboraciones con tribus distintas a la azteca. Resulta difícil el establecer si los aztecas tenían idea de las incipientes instituciones de derecho diplomático que practicaban, de la importancia de tales practicas. Quizá para ese gran pueblo, simplemente se trataba de una idiosincrasia bien definida que la distinguía y caracterizaba de los demás pueblos.

Una siguiente etapa abarca del siglo XV hasta el memorable Congreso de Viena de 1815. Durante el siglo XV se da un notable incremento al establecimiento de misiones diplomáticas con carácter de permanentes, así como el valido interés de los Estados por contar dentro de su administración, con oficinas encargadas de sus relaciones con otros Estados. Es en el territorio europeo donde surgen las primeras misiones diplomáticas permanentes, sobre todo en la ciudad de Venecia, ciudad que por el volumen y la

importancia de sus intereses comerciales, se vio en la imperiosa necesidad de establecer misiones en Constantinopla, Roma y en territorio francés. Cabe citar las famosas representaciones diplomáticas de figuras de la jerarquía de Dante Alighieri, Francesco Petrarca o la del propio Machiavelo.

Para el año de 1519, Inglaterra envió a París un embajador permanente; de la misma forma procedió a actuar el Rey de Francia y casi todos los demás Estados europeos. En esa época habían dos clases de representantes, los embajadores, quienes en si mismos portaban la voz de su soberano, y otros, de menor jerarquía llamados "agentes semi-oficiales". Tal clasificación sólo daba origen a confusión y a problemas de representación, sobre todo en lo relativo a las precedencias, tema que sería muy bien tocado posteriormente en el Congreso de Viena de 1815.

Durante esa etapa histórica vienen como grandes ejemplos de desarrollo de la institución diplomática el Cardenal Richelieu, el Cardenal Mazarino, Colbert, Chateaubriand, y en épocas más recientes el celebre Talleyrand, así como el Canciller alemán Von Bismark.<sup>6</sup>

La institución diplomática continuo avanzando, pero es hasta la realización del Congreso de Viena de 1815 cuando el derecho de representación de los Estados pudo alcanzar estadios de verdadera importancia. El Congreso indudablemente marcó toda una época, ya que en esos tiempos los servicios diplomático de la mayoría de los Estados quedaron bien reconocidos como parte integrante de las administraciones internas de cada uno de ellos, creándose una profesión especial, el servicio diplomático de carrera.

Uno de los grandes alcances del Congreso fue la definición de cuatro categorías dentro de las misiones diplomáticas: embajadores, legados y nuncios; enviados extraordinarios y

---

<sup>6</sup> Perez Manzano, Antonio. La Diplomacia, orientacion vocacional y profesional. edit. ENEP ARAGON, México. p.40

ministros plenipotenciarios; ministros residentes; encargados de negocios. Dicha clasificación sería más tarde ampliada, en la enmienda de 1818 en Aquisgrán.

En los años que siguieron al siglo XIX, hasta el inicio de la primera guerra mundial, la actividad diplomática cobró un gran dinamismo, ya que esa época se caracterizó por su gran inestabilidad política. Muchas naciones europeas estaban en vías de su consolidación. Por otra parte, la conquista y las alianzas militares daban nacimiento a nuevos Estados. En América, muchos Estados nuevos nacían a la luz de la comunidad internacional. Desafortunadamente tanto la primera como la segunda guerra mundiales trajeron anarquía y desconcierto a la comunidad internacional de aquella época. Los Estados veían con gran desaliento como los logros internacionales que ya se habían conseguido con mucho esfuerzo, se desvanecían ante la pujanza de un conflicto armado que ni siquiera puede decirse que abarcó a la generalidad de los Estados.

Después de esos grandes golpes, el derecho diplomático, y el internacional, tuvieron que esperar algunos años para levantarse a la luz de la esperanza por una mejor convivencia internacional. Es hasta 1961 cuando después de extenuantes reuniones, la mayoría de los Estados celebran un instrumento multipartita que teniendo su base y antecedente en el Congreso de 1815, de igual manera celebrado en Viena, regularía hasta nuestros días todo lo relativo a la representación diplomática de los Estados.

Además de tal instrumento cuya denominación es " Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas ", los Estados cuentan con su propia normatividad para regular los derechos y obligaciones de sus representaciones diplomáticas, siempre de conformidad con la Convención de 1961.

### **1.3. LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS EN LA ACTUALIDAD**

Debe recordarse que desde sus inicios, las primeras agrupaciones de individuos, Estados en su aspecto más primitivo, en virtud de sus múltiples necesidades tuvieron

obligadamente que relacionarse con otros clanes semejantes a efecto de obtener los satisfactores requeridos.

Con el paso del tiempo, los Estados van consolidándose como entes jurídicos y políticos, y por consiguiente, las interrelaciones de esos Estados se incrementaban paulatinamente. Con el fin de incrementar sus múltiples intercambios, sobre todo en el ámbito comercial y militar, los Estados deciden intercambiarse representantes a título de soberano. Se trataba de enviados del monarca que tenían la función de cuidar los intereses de su gobernante en el territorio de otro Estado, a estos enviados se les denominaba de muchas formas, pero sin duda, la denominación que mas se ha conservado hasta nuestros días es la de embajador. De esa forma nació la institución diplomática, como una forma de incrementar las relaciones entre los Estados y de negociar los intereses de los mismos.

Al nacer el derecho diplomático, como un conjunto normativo encargado, de regular las representaciones diplomáticas de los Estados, la institución diplomática encuentra una justificación jurídica y política importante. Se ha señalado también que la reglamentación de la materia diplomática ha recorrido un largo camino a través de las relaciones internacionales.

La misión diplomática es un conjunto de funcionarios que un Estado designa para que lo represente en otro territorio. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 establece en su artículo primero que por miembros de la misión se entiende al jefe de la misma así como al personal diplomático y administrativo que integran a la misión diplomática.

Actualmente, la misión diplomática cumple con un papel trascendente en el campo de las relaciones internacionales, al buscar un acercamiento en todos los géneros entre el Estado que los envía y aquel que los recibe.

### 1.3.1. SU IMPORTANCIA

Las misiones diplomáticas tienen la delicada función de abrir los canales de comunicación entre los diversos Estados, además de ajustar los instrumentos de relación entre los pueblos, pero también resulta entendible y plenamente justificable el negociar ante otras autoridades para conseguir mejoras principalmente económicas para su Estado.

El autor Modesto Seara Vázquez señala al respecto: "En una época en que las relaciones internacionales experimentan un cambio nunca antes visto, derivado de la correlativa transformación de la sociedad internacional que avanza hacia formas todavía difíciles de preveer, y cuando la brutalidad como forma de conducta parece sustituir a las formas civilizadas de relación entre los grupo sociales, los Estados necesitan de una representación bien estructurada. En la actualidad, si bien se dispone de un cuerpo normativo convencional bastante extenso al que se han incorporado muchas de las normas de origen consuetudinario, todavía una buena parte de las actividades diplomáticas han quedado sometidas a usos, costumbres y reglas de cortesía que los profesionales deben conocer con el fin de evitar la misión de equivocaciones que puedan debilitar su posición como diplomáticos<sup>7</sup> .

El autor Pesantes García opina que "La representación de los Estados a través de su historia ha ido dejando atrás lo simplemente frívolo o todo cuanto ha ido cayendo en la extemporaneidad para ajustarse a la realidad de la época, avanzando a la par del derecho Internacional Público, aún adelantándose a él en las modificaciones de usos, practicas y costumbres que chocan con la constante renovación y mutación de las modalidades de vida que adopta la humanidad día tras día en su ascendente e irrefrenable ruta hacia la superación."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Derecho Internacional Público. Edit. Porrúa. México 1989, p.p. 127 y 128

<sup>8</sup> op. Cit. p. 29

Ambos conceptos encierran elementos que justifican por demás la importancia de las representaciones diplomáticas. Los Estados cada día necesitan más de relacionarse con otros sujetos de la comunidad internacional, a fin de obtener mejores condiciones de vida para su población y lograr avanzar en el camino de la vida como integrante del concierto internacional. Para tales efectos, se ha señalado que el papel de los agentes diplomáticos es fundamental, ya que son personas ampliamente capacitados por su Estado para llevar a cabo todas las negociaciones que su Estado le ha encomendado, además de buscar en todo momento de su misión, un acercamiento en todos los rubros entre su Estado y el receptor.

### **1.3.2. ORGANIZACIÓN DE CONFORMIDAD A SUS NORMAS**

Los Estados al contar con una personalidad jurídica internacionalmente reconocida por la comunidad de los Estados, y sobre todo, con una soberanía que les permite una libre autodeterminación en sus asuntos internos, cuentan con los elementos de evolución necesarios en el ámbito internacional.

Los Estados tienen por ende, la facultad de designar de conformidad con sus normas internas y a sus propias necesidades, aunado esto a la política exterior, a los funcionarios diplomáticos y consulares que los representaran en los Estados con los cuales se tengan relaciones.

Los países cuentan con órganos administrativos para tal función, por lo regular y primeramente, se encuentra un Ministerio de Asuntos Exteriores, quien tiene la importante función de llevar a la práctica y vigilar las relaciones internacionales de su Estado. Es muy común que esos Ministerios de Asuntos Exteriores cuenten con un organismo subordinado denominado Servicio Exterior, quien se encargara específicamente de la selección, capacitación y designación de los funcionarios diplomáticos y consulares que han de representar a su Estado en otros territorios.

México cuenta con la Secretaría de Relaciones Exteriores como órgano máximo encargado de llevar las relaciones internacionales de nuestro país. Para esa tarea cuenta con un organismo de suma importancia como lo es el Servicio Exterior, el cual selecciona y capacita al personal idóneo para que nos represente en aquellos países con los cuales se tienen relaciones diplomáticas.

El referido Servicio Exterior cuenta con una propia normatividad, su ley Orgánica y Reglamento. Se trata de un cuerpo normativo que regula las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior, dotándoles de los derechos y deberes en el ejercicio de su función. La ley Orgánica del Servicio Exterior esta en relación directa con las disposiciones que sobre la materia diplomática contempla la Convención de Viena de 1961, ordenamiento vigente internacionalmente reconocido y acatado por la mayoría de los Estados, y que constituye el fundamento de las practicas diplomáticas de los países.

Cabe resaltar que la Convención de Viena de 1961 ocupa un lugar básico en la normatividad de los Estados que la signaron, por lo que ninguna disposición de derecho interno deberá contravenirla.

#### **1.4. LA REGULACION DE LA MATERIA DIPLOMÁTICA POR LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS**

Desde el Congreso de Viena celebrado en 1815 y que culminó con el establecimiento de un sistema jurídico bien estructurado, destinado a reglamentar el derecho de representación de los Estados, la institución diplomática alcanzó su clímax, dándose por ende, lo que se conoce como etapa dorada o clásica del jus legati. El Congreso de 1815 vino a restablecer el orden jurídico y político de Europa a la terminación de la era napoleónica. Aprovechando la presencia de un inesperado pero amplio número de Estados representados en el Congreso, para tratar el problema de la precedencia, que tantas dificultades había producido en el pasado, la reunión daba frutos, los cuales se tradujeron

rápido en un compromiso conocido desde entonces como Reglamento de Viena que sería modificado tres años después en la ciudad de Aquisgrán. El Congreso de 1815 estableció por vez primera una clasificación de los agentes diplomáticos, la cual constituyó desde entonces un valioso precedente en el delicado asunto de las precedencias. Tres años más tarde, y más exactamente, el 21 de noviembre de 1818 el Protocolo de Aquisgrán modificó el Reglamento de Viena de 1815, sobre la clasificación de los agentes diplomáticos, introduciendo una categoría intermedia, la de los Ministros Residentes, entre los Ministros Plenipotenciarios y los Enviados Extraordinarios.

Sin embargo, con el paso del tiempo y el advenimiento de hechos sociales como las dos guerras, las instituciones internacionales que se habían conseguido anteriormente, sucumbieron en forma por de más rápida quedando sólo anarquía en la sociedad internacional.

En la Ciudad de la Habana, el 20 de febrero de 1928 se llevó a cabo una Convención importante sobre funcionarios diplomáticos la cual tuvo una concurrencia aceptable.

Años más tarde, la Organización de las Naciones Unidas preocupada por lograr una reglamentación de la materia diplomática invitó a la mayoría de los Estados a una Convención sobre esta materia.

Para tal evento se escogió la ciudad de Viena, la razón era simple, con ello se pretendía rendir un sencillo homenaje al Congreso de 1815, además, Viena siempre estuvo vinculada a la institución diplomática. La Convención se reunió el 2 de marzo de 1961 bajo al presidencia del publicista austriaco Alfred Verdross. El 14 de abril del mismo año, y después de 41 sesiones plenarias se dio por terminada, y el 18 de ese mes, los plenipotenciarios de 81 Estados representados, suscribieron la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, conteniendo 53 artículos, más un protocolo facultativo sobre Adquisición de Nacionalidad por los miembros de las misiones diplomáticas y sus familias, y cuatro resoluciones, de entre las cuales la primera recomendaba a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, un estudio más completo y detenido sobre el tema

de las misiones especiales, la segunda, relativa a las reclamaciones civiles, esto significaba que el Estado acreditante podría renunciar a la inmunidad de los miembros de su misión diplomática, sin perjuicio del desempeño de las funciones de la misión, o que, cuando se diera el caso, la misión misma pusiera el máximo empeño en lograr una justa solución de las reclamaciones. Ambas tareas le correspondieron a la Comisión de Derecho Internacional, órgano dependiente de la Asamblea General de la O.N.U.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 51, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas entró en vigor el 24 de abril de 1964, al cumplirse el trigésimo día de la fecha en que fue depositado el 22 instrumento de ratificación. México suscribió la Convención el 18 de abril de 1961. El senado de la República la aprobó en fecha 2 de febrero de 1965.

Posterior a la entrada en vigencia de la Convención, un gran número de Estados la ratificaron, adhiriéndose al instrumento multilateral, razón por la cual dicha Convención tomó un verdadero sentido internacional al convertirse en el primer instrumento formal de tal magnitud en regular la materia diplomática contemporánea.

## **1.5. EL DERECHO DIPLOMÁTICO Y EL DERECHO MEXICANO VIGENTE**

México a lo largo de su historia siempre ha sido fiel creyente y respetuoso de las instituciones internacionales. Nuestro país esta consiente de la importancia de sus relaciones con los demás Estados, basta dar simple lectura a lo preceptuado por el artículo 89 en su fracción X, relativo a las facultades del Ejecutivo Federal, y que dispone:

" 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 conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución

pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional."

Esta fracción engloba perfectamente todos y cada uno de los principios rectores de la política exterior de México, principios que siempre lo han caracterizado como una nación pacífica, amigable y esperanzada en las normas internacionales. Nuestro país ha sido, sin duda, un verdadero ejemplo para el mundo por su gran actuación en el contexto internacional.

Por otra parte, resulta conveniente señalar el contenido del artículo 133 Constitucional que se refiere a la jerarquía constitucional:

"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."

Este numeral viene a reforzar la importancia y jerarquía que para México tiene el derecho internacional. La Constitución Política vigente concibe al derecho de gentes y a todas las instituciones derivadas de él como ley suprema, siempre y cuando, como lo señala el numeral 133, no contravengan a la Constitución, es decir, se busca el respeto irrestricto al principio de supremacía constitucional; sea celebrado el acto internacional (tratados o convenios, como la Convención de Viena de 1961 sobre materia diplomática), y sea ratificado por el Senado de la República, aunque el texto del 133 hable de aprobación, término que podría encontrarse inadecuado ya que el papel del Senado frente a un tratado internacional es el de ratificarlo o no.

Este es el fundamento legal del derecho internacional y del diplomático en nuestra Constitución. Son simple y llanamente, ley suprema en todo el territorio nacional.

## CAPITULO II

### LOS ORGANOS DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS

#### 2.1. LA SOBERANIA DE LOS ESTADOS

Para el autor García Maynez el Estado moderno puede ser definido como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".<sup>9</sup> Paul Fauchille señalaba que el Estado " es una reunión permanente e independiente de hombres, propietarios de un determinado territorio común, asociados bajo un autoridad común, organizada con el fin de asegurar a cada cual el libre ejercicio de su voluntad ", y lo diferenciaba de la Nación al señalar que esta última es una "reunión de personas, unidas por la identidad del origen, del lenguaje y de la conformación física por una extensa comunidad de intereses y de sentimientos, por una fusión de existencia a través de los siglos." <sup>10</sup> En ambas ideas doctrinales se advierte la presencia de elementos característicos del Estado, los cuales son requisito sine qua non para la existencia de este, y que son un territorio, una población o conjunto de entes físicos bien asentados en un espacio geográfico determinado, bajo un poder de dominación o aparato gubernamental, órgano que tiene la delicada misión de regular la convivencia de sus habitantes con la ayuda de los distintos mecanismos jurídicos que resulten adecuados a las necesidades de esa población, y por último, que ese Estado tenga una soberanía plenamente reconocida internacionalmente por los demás Estados, tanto interna como externa.

Existen opiniones que señalan que la soberanía es un atributo del poder político, y que dicha figura debe ser analizada desde dos ángulos de vista uno negativo, y el otro positivo.

---

<sup>9</sup> Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1986, p.98

<sup>10</sup> Cit. por Pesantes García, Armando. op.cit. p.31

En el primer rubro, la soberanía implica la negación absoluta de cualquier poder superior al del Estado, de ahí el origen etimológico del vocablo *super* y *omnis*, es decir, poder que no admite ninguno superior a él. Se trata entonces de un poder altísimo, supremo e independiente, en virtud a las relaciones del Estado con los demás sujetos internacionales. Desde un punto de vista positivo, el Estado tiene la facultad de autogobernarse libremente y de actuar internamente de conformidad y sólo con las limitaciones que sus propias leyes le impongan. Destaca en este apartado que el Estado cuenta con su propia Constitución Política, ordenamiento legal que fundamentará el ejercicio interno y externo de ese derecho soberano que el Estado posee.

Como se mencionó algunas líneas atrás, la soberanía puede ser clasificada en dos grandes apartados, uno interno y el otro externo, esto en relación a sus manifestaciones vitales en el espacio.

En virtud de la soberanía interna, ya se ha manifestado que el Estado es la autoridad máxima dentro de las fronteras territoriales, contando con facultades irrestrictas para expedir sus propias leyes, para aplicarlas, así como sancionar de manera coercitiva a sus transgresores. En virtud a la soberanía externa, ninguna voluntad ajena, sino exclusivamente la propia, tiene el derecho de comprometerlo con obligaciones que no nazcan de su voluntad, o de dirigir sus intereses internacionales.

El hecho de que un Estado pase a formar parte de la comunidad internacional, que a su vez constituye un conjunto de soberanías en acción, impone a ese ente y a los demás miembros una especie de limitación, destinada al respeto de las fronteras del derecho de los demás miembros que la conforman, esto con el único fin de preservar y mantener la armonía general. De acuerdo a estas ideas, los Estados tienen la inquebrantable obligación de respetar el orden interno de cada miembro de la comunidad internacional, limitándose a observar lo que ocurre en cada Estado, sin intervenir de manera alguna.

En este tenor, resulta importante resaltar aquellos principios inspirados por Benito Juárez y que a la postre se convertirían en el estandarte de México al relacionarse con los

demás Estados, ideales que constituyen los patrones rectores de la política exterior de nuestro país y que han sido perfectamente plasmados en el artículo 89 en su fracción X que literalmente 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 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 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."

En estos principios nuestro país destaca se creencia en el derecho internacional como único instrumento para regular la convivencia pacífica entre los países, así como para asegurar que en caso de alguna controversia, esta se resuelva conforme a las normas internacionales ya establecidas.

## **2.2. LOS ORGANOS DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS**

Es por virtud al derecho soberano de los Estados que estos pueden relacionarse libremente con los demás países que integran la comunidad internacional. Dejando atrás aquellas grandes polémicas que se susitarón en virtud a que los Estados partían precisamente de la idea de la soberanía para considerar la coexistencia y relación entre su derecho interno y las normas de carácter internacional, definitivamente es por razón a su soberanía que los Estados buscan relacionarse con otros entes internacionales para obtener

satisfactorios que su propio Estado no tiene, o bien el intercambio tecnológico y cultural necesario para el desarrollo de su pueblo.

Desde el punto de vista de su derecho interno, los Estados para llevar a cabo todas y cada una de sus relaciones internacionales cuentan con una normatividad básica que regula tales encomiendas. Es por lo general la Constitución Política de cada Estado el ordenamiento que marca las directrices a seguir en materia internacional. También es muy común que la Constitución Política de los Estados conciba la existencia y desempeño de ciertos órganos administrativos quienes se encargarán en la práctica de llevar a buen término las relaciones de ese Estado con los demás.

A este respecto, la mayoría de los Estados y la doctrina están de acuerdo en que los órganos de representación externa de los Estados sea como sigue:

a) Jefe de Estado

*Internos*

b) Ministro de Asuntos Exteriores

c) Agentes Diplomáticos, y,

*Externos*

d) Agentes Consulares

Dentro del primer grupo están contenidos por orden jerárquico al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, dependiendo la forma de gobierno de los Estados, como máxima figura de representación ante la comunidad internacional, así como al Ministro de Asuntos Exteriores, quien en los demás Estados, como el nuestro, recibe denominaciones muy diversas; esta persona es el asesor especializado del Jefe de Estado en materia internacional. El Jefe de Estado por contar con un gran programa de actividades diarias, difícilmente podría además ocuparse de las relaciones internacionales de su Estado con los

demás, es por ello que dimana la función en este asesor que en algunos sistemas como el nuestro es considerado como un integrante del despacho del Jefe de Estado, como un Secretario de Estado bajo la estricta supervisión del ejecutivo federal.

Ambas personalidades tienen pleno reconocimiento internacional como representantes internos de su Estado, ya que ellos dirigen la política exterior de su país desde dentro del mismo, aunque en ocasiones tengan que salir y negociar distintas situaciones en otros Estados.

Acerca del segundo grupo, denominado de representación externa de los Estados, debe decirse que de hecho tanto los agentes diplomáticos como los consulares son quienes salen de su país para representar los intereses de su Estado en otros territorios ajenos, llevando siempre consigo la difícil tarea de hacer llegar la voz del Jefe de Estado que los envía y tratando de lograr que las relaciones entre sus países mejoren cada día más. Los agentes diplomáticos y consulares constituyen en su conjunto lo que la práctica internacional concibe como "Misión Diplomática", cuyas funciones ya han sido señaladas a groso modo líneas atrás.

### **2.2.1. EL JEFE DE ESTADO**

Sin duda una de las figuras más interesantes e importantes es el Jefe de Estado, máxima figura en cada uno de los países. El régimen interior de los Estados le otorga a su Jefe de Estado facultades amplísimas para actuar, casi ilimitadas en algunas ocasiones. Constituye también la máxima personalidad dentro de las relaciones de su Estado con otros, ampliamente reconocido por la comunidad internacional.

En aquellos regímenes presidencialistas, el Jefe de Estado es el responsable directo de la política exterior de su país, y con algunas variantes según las leyes internas de su Estado, llega a reunir en su persona las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno. De conformidad con lo anterior, el Presidente o Jefe del Ejecutivo Federal es esencialmente el principal

representante estatal en las relaciones con otros países, amén de que como ya se señaló, en el ámbito interno es el Jefe Supremo de la Administración Pública.

En los sistemas parlamentarios o en las Monarquías constitucionales, la facultad de proponer los rumbos de la política exterior, recae por lo general en el Jefe de Gobierno, quien en ocasiones ostenta el título de Presidente o presidente del Consejo de Ministros o inclusive, Primer Ministro.

Por otra parte cabe destacar que no incumbe al moderno derecho diplomático, ni al internacional la designación de los Jefes de Estado, se trata de un facultad exclusiva de cada uno de los países quienes en razón de sus constituciones políticas y demás normas aplicables designan de acuerdo a sus necesidades a aquellos entes físicos que reúnan las condiciones para dirigir los destinos de esa nación.

Históricamente el Jefe de Estado ha sido investido de múltiples poderes, inclusive se pensaba que el era el único titular de la soberanía, por lo que a muchos monarcas se les conocía como figuras soberanas. A lo anterior señalado debe agregarse aquella teoría de origen divino que señalaba que el soberano era una persona predestinada por Dios para dirigir a su pueblo y tomar todas las decisiones necesarias sin más consulta que la de su propio criterio. Esta doctrina que muy pronto se tradujo en práctica en muchos países dio como consecuencia un absolutismo exagerado que convertía al soberano en un ser casi de otro mundo. Se recuerda la famosa frase de Luis XIV "L'etat C'est moi", la cual sintetizó de manera muy clara la realidad jurídica y política de su época.

De este modo, los monarcas pudieron comprometerse con otros Estados de manera directa, por sí y ante sí en diversos tratados, convenios y transacciones de la más variada índole, interviniendo en no pocas veces de forma personal en los pactos públicos o secretos aconsejados como ya se señaló por sus conveniencias. De la misma manera, los representantes diplomáticos acreditados ante los demás Jefes de Estado, lo eran en un sentido real y figurado, de la persona de su soberano.

Posteriormente, con el advenimiento de la Revolución Francesa; se vislumbró un radical cambio del viejo y ya obsoleto concepto de la soberanía, al declara que esta reside original y esencialmente en el pueblo, como lo dispone a propósito, nuestra carta magna en su numeral 39; y que era por tanto el pueblo quien designaba por cuestiones prácticas de administración a sus representantes, los que gobernarían a su nombre y representación. Lo importante de este cambio ideológico que trajo este suceso social francés fue la idea de que el Jefe de Estado era simplemente un servidor público o funcionario investido de múltiples funciones pero que estaba en todo momento al servicio del pueblo, y que sólo él era el encargado de cambiar la forma de su gobierno.

La historia también nos muestra que las primeras formas republicanas fueron instauradas en el continente americano, con el respaldo del éxito que había alcanzado con ese sistema político los Estados Unidos de América.

Cada Estado tiene también el derecho de conferir a sus máximos dirigentes políticos, los nombres o títulos que mas apropiadamente les parezcan o convengan. De las denominaciones usadas actualmente, los títulos más antiguos de Jefes de Estado son históricamente los que corresponden a los Estados constituidos bajo la forma política monárquica. De este modo, a la organización política estatal corresponde el título de Jefe de Estado, en tratándose de monarquías. 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 las Repúblicas, salvo las excepciones que ya se citaron, el Jefe de Estado adopta generalmente el nombre de Presidente, siendo muy común el intercalar el vocablo constitucional, con el fin de despejar algunas dudas sobre su origen legal.

El título de Presidente de la República es una denominación contemporánea que sirve para designar al Jefe de Estado. Se dice que el primer mandatario republicano en usarlo fue George Washington, quien tomó posesión de su cargo el 30 de abril de 1789 en la ciudad de Nueva York, al ser elegido por la Convención Constituyente reunida en Filadelfia en

1787 para redactar la constitución que desde ese año rige a los Estados Unidos de América. Después de ese gran ejemplo, los países fueron logrando separarse del yugo imperialista, inmediatamente adoptaron la forma de gobierno republicana, naciendo a la vida democrática internacional.

Una mención especial merece el tratamiento de los Jefes de Estado como sujetos de derecho internacional.

Debido a la categoría excepcional que el derecho diplomático reconoce a los Jefes de Estado, resulta válido el que estas personalidades se les brinde un tratamiento especial, históricamente aceptado de hecho y de derecho en el campo de las relaciones internacionales, a pesar de que existían Estados que no las reconocían o los habían abolido expresamente para la correlación interna. Mediante ese tratamiento se pretende destacar sobre los demás a la figura y personalidad del Jefe de Estado, ya que este actúa a nombre y representación de su Estado e inclusive, el mismo derecho internacional público les reconoce como sujetos de derecho internacional.

Cuando un Jefe de Estado visita otro país, este tiene la imperiosa necesidad, en virtud al principio de reciprocidad internacional y de convivencia entre las naciones, de brindarle todas las facilidades para que su estancia en ese territorio tenga el éxito posible; sea ampliamente respetado e inclusive se sienta como si estuviera en su propio país.

Aparte de lo anterior, cuando un Jefe de Estado sale de su país, este viaja investido de una invulnerabilidad jurídica y política que la práctica internacional ha dado en denominar como inviolabilidad, que no es otra cosa que la inmunidad de jurisdicción que gozan por ser considerados como representantes de una nación. Es como si se tratara de la visita de un diplomático de una potencia amiga, de hecho lo es, y por ende, goza de esa figura tan interesante que lo exime de la aplicación de las normas del Estado que lo recibe, tanto en el campo penal o criminal como en el civil o administrativo. La inmunidad diplomática de que goza el Jefe de Estado se extiende a su familia y comitiva que lo acompaña, esto en razón

directa de garantizar que la visita de ese mandatario, así como su estancia y recorrido por ese territorio se desempeñe con pleno desembarazo.

Los Jefes de Estado por lo regular gozan también de ciertos privilegios que los Estados se otorgan, no en virtud de un tratado como lo es la Convención de Viena de 1961 sobre materia diplomática, si no por reciprocidad interestatal, así como una política de buena vecindad. Esto significa que desde su llegada el Estado receptor le otorga los medios para que el mandatario visitante pueda desplazarse libremente y tenga un lugar donde residir mientras dure su visita a ese país.

Finalmente debe destacarse que el Jefe de Estado que visita otro país tiene que observar algunas obligaciones. Se trata principalmente de observar una buena conducta durante su visita, su comportamiento debe ser ejemplar en todo momento ya que de no ser así, podría ocasionar una responsabilidad internacional para su Estado.

### **2.2.2. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES**

Comúnmente el Jefe de Estado, en virtud de la gran agenda que tiene que realizar diariamente, se ve en la imperiosa necesidad de dimanar la función del manejo y dirección de las relaciones internacionales de su Estado en otra persona, se trata de un asistente o consejero que por lo general en todos los países integra el gabinete presidencial. Es una persona que goza de todas las confianzas del presidente, un director de la política exterior de su país y sobre todo un gran negociador quien llevará a cabo las directrices de la política exterior de su país.

Este personaje tan importante para las relaciones internacionales recibe diferentes denominaciones, por ejemplo: Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Negocios Extranjeros ( *Ministre des Affaires Etrangerés*, en Francia ); en Inglaterra, Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros ( *Secretary of State for Foreign Affairs*, también conocido como *Foreing Secretary* ); en España, Ministro de Asuntos Exteriores; en la

Santa sede, Cardenal Secretario de Estado; en Suiza, Jefe del Departamento Político; en los Estados Unidos, Secretario de Estado, más comúnmente Ministry of Foreign Affairs; en la ex-Unión Soviética se le denominaba, Comisario del Pueblo para los Negocios Extranjeros ( Narodny Commissariat po Inostrannym Delam ); en nuestro país se le conoce como Secretario de Relaciones Exteriores; en la mayoría de las naciones latinoamericanas se le denomina como Ministro de Relaciones Exteriores; en Italia, Ministro degli Affari Esteri y en el Japón, Gai-Mu; en la República Federal de Alemania, Reichminister des Auswartigen, etc.<sup>11</sup>

Comúnmente la práctica internacional ha popularizado el vocablo Canciller, como un equivalente al termino de Ministro de Relaciones Exteriores, pese a que algunos países como en Alemania esta denominación corresponde no al encargado de los asuntos internacionales, sino al Primer Ministro.

La historia de los grandes imperios ya contemplaba la figura de los Ministros, personas quienes en la antigüedad fungían como consejeros, ejecutores de ordenes, confidentes, y cuando las circunstancias lo hacían necesario, de intermediarios entre su Estado y las potencias vecinas.

Aún no existe, sin embargo, el dato exacto acerca de la fecha en que fue nombrado el primer funcionario que podría decirse el antecesor de los Ministros de Relaciones Exteriores en su concepto moderno como órgano intermediario de las relaciones internacionales. Francia ha reclamado esa prioridad histórica al señalar que el primer Ministro de Relaciones Exteriores fue designado por el Rey Enrique III, el 1º de enero de 1589, en la persona de Louis de Revol.<sup>12</sup> Sin embargo, la literatura diplomática internacional señala que realmente la paz de Westfalia fue el punto de partida de la difusión

---

<sup>11</sup> Pesantes Garcia, Armando. Op.Cit.p.160

<sup>12</sup> idem p.161

de las misiones diplomáticas en el mundo, con un carácter permanente y que contaban con un coordinador ejecutivo de sus actividades.

Los autores ingleses afirman contrariamente que la primera referencia a un Secretario real encargado de las relaciones internacionales se remonta hacia 1253, interrumpida por un lapso de tiempo considerable ya que apareció nuevamente hasta 1433 bajo la denominación de Secretario Principal o Primer Secretario, que en el año de 1539 había dividido sus atribuciones con otro de igual rango, formando cada uno a su cargo un Departamento, dedicados respectivamente el llamado "del norte", a atender los asuntos relacionados con Alemania, Dinamarca, Países Bajos, Polonia, Rusia y Suecia, y el denominado "del sur", a España, Francia, Italia, Portugal, Suiza y Turquía. Se sabe también que el título de Secretario de Estado Principal data de 1601, y que entre 1768 y 1782 se había establecido un tercer secretario para mirar los asuntos coloniales.

Existe también la idea de que la unificación definitiva de todos los asuntos internacionales en la persona del Secretario de Relaciones Exteriores, tal y como se le concibe en la actualidad, parte del año 1782.<sup>13</sup>

Sobre las funciones específicas de este alto funcionario debe decirse que es la ley interna de cada Estado la que determinará cuáles son las tareas que este personaje deberá desempeñar a nombre y representación de su mandatario y de su país. Existe a la par de este derecho interno, una práctica internacionalmente válida la cual señala un cúmulo bien determinado de funciones de este personaje, las diferencias de país a país son relativas.

El Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores es el superior jerárquico de la representación administrativa encargada del manejo de los asuntos exteriores; es también, un fiel ejecutor de la política internacional de su país, además de intermediario y personero autorizado entre los Estados extranjeros y el suyo, o sea, un órgano ejecutivo de las relaciones internacionales.

---

<sup>13</sup> idem. p.162

Como titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, le corresponde organizar sus servicios; designar, cifiéndose a las leyes y reglamentos nacionales, a los funcionarios y empleados del servicio exterior, trasladarlos, promoverlos y darles instrucciones para orientar su labor en todos los asuntos en que estas sean necesarias; dirigir las actividades cotidianas del despacho a su cargo; firmar la correspondencia que de él procede, o autorizar a otros funcionarios para hacerlo a su nombre; expedir las cartas credenciales, las letras de retiro y los exequatur consulares y refrendarlos; informar al Jefe de Estado acerca de todas aquellas cuestiones de interés que afecten o sean susceptibles de afectar el curso de las relaciones internacionales del país; expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales de conformidad con su reglamentación; proponer la concesión de condecoraciones a personajes extranjeros; integrar el Consejo de Ministros; asistir a los actos protocolarios impuestos por sus funciones; representar al Jefe de Estado en las ceremonias de carácter internacional a las que éste funcionario no concurra; informar al Congreso acerca de la marcha de los asuntos a él encomendados; vigilar las labores de las misiones diplomáticas nacionales; vigilar el funcionamiento de los consulados del país, y en general, realizar todo aquello que las leyes de su país le establezcan.

En cuanto a la tarea de ejecutar la política exterior de su país, este funcionario tiene la competencia necesaria para concretar los acuerdos y compromisos internacionales que aporten algún beneficio para su Estado, sea este económico, cultural o científico.

El Ministro de Relaciones Exteriores debe también presentar a su Jefe de Estado a los jefes de las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas ante su país, y recibirlos en audiencia para escuchar lo que ellos tengan que expresar a nombre y representación de su país, sean quejas, proposiciones o reclamaciones, las que tendrá que considerar a la luz de la justicia, la equidad, dignidad y las convivencias internacionales. Le corresponde el oficio de negociador, si el asunto propuesto por un Estado extranjero, o la controversia por uno de ellos suscitada, se centralizan en su propia capital.

Es igualmente un vocero de la política exterior de su país, como ya se manifestó, sus declaraciones y actitudes no sólo definen y establecen criterios o posturas de su país, sino que comprometen la responsabilidad internacional del mismo.

Definitivamente que el gran cúmulo de responsabilidades que tiene un Ministro de Relaciones Exteriores, conlleva a la exigencia de un mínimo de condiciones en la persona que asuma tal encomienda. Sería difícil el dictar un manual o instrucciones para ser un buen Secretario de Relaciones Exteriores, sin embargo, si puede afirmarse categóricamente que las posibilidades de éxito en la función dependerán en mucho de la preparación técnica del funcionario; así como de su vocación por los asuntos internacionales y la experiencia en su manejo y desarrollo. Sin embargo a lo anterior y contrariamente a lo que podría pensarse un Ministro de Asuntos Exteriores no necesariamente debe de ser un excelso diplomático, ya que la historia muestra que los grandes Ministros de Relaciones Exteriores no siempre han surgido de los cuadros profesionales de la diplomacia; pero lo que si se puede afirmar es que han sido individuos metódicos, sagaces y patriotas, dotados de una gran capacidad de capitación de lo óptimo, de lo perjudicial y de lo simplemente banal.

Es costumbre que cuando el Ministro de Relaciones Exteriores toma posesión de su cargo, notifique tal ascensión a los jefes de las misiones diplomáticas acreditadas mediante sendas notas.

Finalmente cabe destacar que el Ministro de Relaciones Exteriores tiene la facultad de tener a su vez a un cuerpo de asesores o gabinete que le auxilie en el manejo y conducción de las relaciones internacionales de su país, siempre de conformidad a lo que señalen las leyes internas de cada Estado, y tratando que esos asesores o integrantes de su pequeño gabinete sean también personas de gran valía y conocedores de la materia exterior, así como de la realidad y necesidades de su propio Estado.

### 2.2.3. LOS AGENTES DIPLOMATICOS

Los funcionarios diplomáticos al igual que los consulares constituyen la parte externa de las representaciones de los Estados, son esta clase de enviados, los encargados de llevar el nombre y representación de su Estado a otros territorios, función que no resulta nada fácil como pudiera pensarse en algún momento.

Se ha señalado a lo largo de la historia que el establecimiento de la institución diplomática proviene de la necesidad de contar en otros estados, con funcionarios de representación permanente para tratar los asuntos de su Estado en ese territorio, y con la tarea de obtener información valiosa para su país. Se dice también, que la institución diplomática es relativamente moderna, pese a que en la antigüedad se hayan encontrado algunos vestigios de las prácticas diplomáticas de esos Estados.

Debe entenderse que el derecho de enviar y recibir agentes diplomáticos, conocido como el "jus legati", deriva de la soberanía de los Estados. Lo que resulta incluso hoy en día, polémico es si el Estado puede ejercer tal derecho hasta sus últimas consecuencias, esto podría entenderse como que el Estado se rehusara a designar misiones diplomáticas para que lo representen, así como recibir otras. Dicho planteamiento resulta más que nada de tipo teórico en virtud de que hoy en día ningún Estado puede vivir en un aislamiento de sus congéneres, o inclusive llegar a considerarse como totalmente autosuficiente, amen que los demás Estados difícilmente permitirían ese aislamiento. Lo más recomendable entonces para los estados es la práctica discreta de ese jus legati ya citado.

Los agentes diplomáticos son "órganos externos de las relaciones internacionales, que en la doctrina y en la práctica son los intermediarios entre el Gobierno del Estado acreditante y el Estado receptor".<sup>14</sup> Por otra parte, la misión diplomática es "la

---

<sup>14</sup> idem p. 183

dependencia administrativa expresamente destinada a que los agentes diplomáticos puedan desempeñar sus labores específicas".<sup>15</sup>

Por su parte, la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento internacionalmente reconocido y aceptado por la mayoría de los Estados para regular la institución diplomática, señala en su numeral 1º :

" Art. 1º. A los efectos de la Presente Convención:

a) por "jefe de misión", se entiende la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal;

d) por "miembros del personal diplomático", se entiende los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomático;

e) por "agente diplomático", se entiende el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión";

Durante más de siglo y medio se mantuvo la clasificación adoptada por el Congreso de Viena de 1815, adicionado por el Congreso de Aix-la-Chapelle, realizado tres años más tarde, y que establecía la siguiente clasificación de los agentes diplomáticos:

- 1) Embajadores, legados y nuncios.
- 2) Ministros, plenipotenciarios, enviados y enviados extraordinarios;
- 3) Ministros residentes;
- 4) Encargados de negocios.

La Convención de Viena de 1961, sobre Relaciones Diplomáticas, de la cual México forma parte desde 1962, virtud del decreto de fecha 16 de febrero de 1962, y que es el fundamento actual de las prácticas diplomáticas entre los Estados , establece en su artículo 14, las siguientes categorías de funcionarios diplomáticos:

---

<sup>15</sup> ibid

" Art. 14.1. Los jefes de misión se dividen en tres clases:

- a) embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros Jefes de misión de rango equivalente;
- b) enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Jefes de Estado;
- c) encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores".

En esta clasificación de los agentes diplomáticos, los embajadores ocupan el sitio más elevado entre los agentes diplomáticos. Se trata de un enviado que es a la vez el Jefe de la misión, entendiendo del área diplomática y la consular, y de un representante personal del Jefe de Estado que lo envía. Por su parte, los nuncios vienen a ser los representantes personales de la Santa Sede, siendo también, cualquiera que sea la fecha de su llegada, el decano del cuerpo diplomático.

La categoría de ministro residente fue creada en 1818 para la existencia de una clase de agentes diplomáticos con menor representación que los embajadores, siendo pocas las diferencias entre ambas categorías. Hoy en día la figura del ministro residente se considera obsoleta y poco útil.

Los encargados de negocios son de dos clases, los hay ad hoc y ad interim. Los primeros pueden abrir el camino para iniciar o recomenzar las relaciones diplomáticas de su Estado, o en casos cuando estas estén suspendidas, o para la realización de ciertos actos que, sin que implique un reconocimiento de gobierno, permiten cierto intercambio oficial entre los países. Los segundos, se acreditan por el jefe de la misión, para funcionar durante la ausencia de este, teniendo la tarea de encargarse de ciertos asuntos para los que no es menester el poseer un carácter representativo pleno.

La designación de los agentes diplomáticos debe recaer necesariamente en personas de gran valía para su Estado, de amplia cultura sobre todo de su país y de una gran capacidad, en virtud de la delicada función que van a desempeñar. Lo anterior conlleva a pensar que un buen agente diplomático no puede improvisarse, como muchas de las veces sucede en

las designaciones de embajadores en México donde los nombramientos para tales encomiendas recaen en políticos que difícilmente tienen un panorama de la importancia de las relaciones internacionales para México. Definitivamente que en este rubro, una de las soluciones más prácticas es resaltar la importancia que tiene nuestro Servicio Exterior, órgano dependiente del Ejecutivo Federal y que se encuentra bajo la dirección inmediata del Secretario de Relaciones Exteriores, el cual tiene la función de seleccionar, prepara y capacitar en todo momento a aquellas personas que han de fungir como agentes diplomáticos y que nos representarán en otros Estados, rubro éste, que será tratado con más profundidad en el capítulo siguiente de este trabajo de investigación.

El derecho interno de cada país es el que regula el nombramiento de los agentes diplomáticos. En el caso de nuestro país, la Constitución Política vigente en su artículo 89 fracciones II y III, en relación directa con el 76, fracción II, y la Ley de Servicio Exterior, norman los requisitos a cumplir para las distintas categorías de agentes. Queda a discreción del Estado el lugar donde el funcionario diplomático mexicano irá a cumplir con la misión encomendada, así como la persona que será designada para esa función, derechos que de ninguna manera constituyen alguna ofensa al derecho internacional.

#### **2.2.4. LOS AGENTES CONSULARES**

La segunda categoría de los representantes externos de los Estados está integrada por los agentes consulares, los cuales junto con el cuerpo diplomático constituyen en conjunto la misión diplomática, estando a la cabeza de la misma el embajador.

La diferencia que existe entre los agentes diplomáticos y los consulares es muy sutil, sin embargo, la práctica internacional ha podido diferenciar las funciones de ambos funcionarios, pudiendo decir que los agentes o cuerpo diplomático se encarga de las funciones de tipo político de la misión, como son el negociar y celebrar tratados con otros Estados, amén de la representación que poseen, sobre todo el embajador. Los agentes

consulares por su parte, tienen asignada una función más que nada de índole administrativo, aunque bien cabe mencionar que los cónsules de mayor categoría, cuentan también entre sus funciones con cierta calidad de representación, aunque un poco limitada.<sup>16</sup>

Los antecedentes de la institución consular se remontan a la Grecia antigua cuando los *prostatai* y los *proxeni* servían de intermediarios entre los extranjeros y el gobierno del país donde se encontraban, pero es en realidad en la Edad Media cuando la institución consular surge como hoy se conoce. Debe decirse que al principio, el cónsul tenía funciones de árbitro en las corporaciones comerciales y marítimas; posteriormente sus funciones eran las de un componedor de conflictos entre una corporación y otra.

La institución consular es concebida hoy en día como una rama autónoma del derecho internacional, aunque en muy estrecha relación con él y con el derecho diplomático, así como de otras ramas del derecho y ciencias afines como la economía, sociología, historia, etc.

El derecho consular a diferencia del diplomático se deriva de los tratados internacionales, de la reciprocidad internacional, del derecho y de necesidades internas de cada país. Sus fuentes son de tipo político, comercial, judicial e inclusive marítimo.

La práctica consular distingue dos tipos de agentes consulares: los *missi*, profesionales o de carrera, que son ante todo nacionales del Estado que envía, y para su nombramiento se requieren ciertas formalidades de conformidad con el derecho interno de cada Estado; gozan por consecuencia de plenitud de funciones; están también los llamados *electi*, comerciales u honorarios, los cuales pueden pertenecer a la nación en donde ejercen sus actividades o inclusive a un tercer país, no estando sujetos a la legislación del Estado que los nombra y tienen un número reducido de funciones.

La institución consular cuenta también con una fundamentación internacional para su regulación, la Convención de Viena de 1963, sobre Relaciones Consulares, instrumento que

---

<sup>16</sup> Sepulveda, Cesar. Derecho Internacional, Edit. Porrúa, México 1988 p. 164

limita perfectamente las funciones, derechos y competencias de estos funcionarios así como sus obligaciones. Destacan entre sus funciones la de proteger los intereses de su Estado y sus nacionales en el otro país; fomentar las relaciones de tipo comercial, económico y cultural; proporcionar a sus nacionales todos los documentos que requieran como son pasaportes y documentos de viaje; actuar en calidad de notario, y de funcionario del registro civil; representar los intereses de sus nacionales ante los tribunales del Estado receptor; velar por los derechos de los menores e incapaces nacionales; comunicar decisiones judiciales y diligenciar comisiones rogatorias, ejercer derechos de control e inspección de buques y aeronaves de su estado, etc.

### **2.3. EL BENEPLACITO DIPLOMÁTICO Y LAS CARTAS CREDENCIALES**

Corresponde a la legislación interna de cada Estado el escoger, capacitar y designar a sus agentes diplomáticos como mejor crea conveniente, sin embargo debe quedar claro que no basta esa designación, resulta imprescindible que el Estado que va a recibir al recién agente diplomático exprese su pleno consentimiento o aquiescencia a tal designación. La práctica internacional demuestra en este caso que para evitar posibles incidentes y fricciones desagradables, resulta necesario que se cuente antes con la aprobación del Estado receptor sobre la persona propuesta por el Estado acreditante. Coloquialmente a este requisito se le conoce como "solicitar el placét diplomático". El término placét, de origen francés significa simplemente beneplácito, y consiste en la respuesta afirmativa que puede otorgar el Estado receptor al acreditante del candidato propuesto, quedando esta decisión como una facultad de tipo discrecional por parte del Estado que recibirá al agente. En el caso de que se considere que la persona propuesta no reúne los requisitos indispensables para desempeñar la función diplomática o que, más comúnmente, se trata de una persona conflictiva con malos antecedentes diplomáticos, simplemente el Estado

receptor lo declarará previo análisis como una persona no grata, sin que tenga la obligación de explicar al otro Estado sobre su negativa, ya que este es un asunto de tipo soberano. En este supuesto, el Estado acreditante tendrá que designar y proponer a otra persona. En relación a los otros miembros del personal de la misión ( es decir, distintos al Embajador y Cónsul General ), estos pueden ser libremente designados por el Estado acreditante y sin que deban ser sometidos anticipadamente sus nombres al Estado receptor, pero quedando abierta la posibilidad de que no lleguen a ser del agrado del Estado receptor.

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas en su artículo 4º regula el placét diplomático:

"1. El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado.

2. El Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa a otorgar el asentimiento".

Una vez que el jefe de la misión ha obtenido el consentimiento del Estado receptor, su Estado deberá proveerlo de un pasaporte de tipo diplomático y de las cartas credenciales, para luego trasladarse al lugar donde deberá desempeñar su cargo, notificando su llegada a las autoridades correspondientes, según dispone el artículo 10º de la Convención de Viena mencionada.

Las cartas credenciales son aquellos documentos que van a acreditar al agente diplomático ante el gobierno del Estado receptor. En ellas, se incluyen todos los datos del diplomático, incluyendo lógicamente, su cargo a desempeñar, así como el tiempo que durará su cargo.

Para el autor Pesantes Garcia, las cartas credenciales son: " aquellos documentos que acreditan la calidad oficial o representativa de una persona para el desempeño de una comisión o de un empleo determinado".<sup>17</sup>

La presentación de las cartas credenciales por lo regular da inicio a la función diplomática.

Cuando el agente acreditado llegue al Estado receptor, envía una copia de ese documento al Ministro de Asuntos Exteriores, posteriormente, en el caso del jefe de la misión, tendrá que presentar el original ante el Jefe de Estado. En los casos de los encargados de negocios y demás funcionarios de menor rango, quien firmará sus cartas credenciales es el Ministerio de Asuntos Exteriores y estos presentarán las mismas al Ministerio Exterior del Estado receptor.

#### **2.4. EL INICIO DE LA FUNCIÓN DIPLOMÁTICA**

La mayoría de los autores sostienen que una vez que el jefe de la misión entrega al Jefe del Estado receptor sus cartas credenciales, inicia propiamente la función diplomática.

Antes que el representante diplomático arrive al Estado donde ha de cumplir su labor deberá enviar su gobierno una nota diplomática dirigida al Ministerio de Asuntos Exteriores del país receptor donde se indique la fecha de llegada del funcionario diplomático, así también, en esa nota se solicitará la fecha para la realización de la primera audiencia del jefe de la misión con el Jefe de Estado a efecto de presentarle a éste último las cartas credenciales que lo acreditan como funcionario diplomático. A este respecto, la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas establece en su artículo 13: "La función oficial del nuevo jefe de misión se inicia con la presentación de sus cartas credenciales y no se le permite, la asistencia a ceremonias de carácter oficial, y menos aún

---

<sup>17</sup> Op. Cit. p. 158

ofrecer recepciones mientras no entregue sus credenciales al Jefe de Estado ". Esta es la importancia de ese acto protocolario de la entrega de sus cartas credenciales, ya que sólo después de cumplir con tal formalidad, el jefe de la misión será plenamente reconocido con tal jerarquía por las autoridades del Estado receptor.

Una vez que el jefe de misión ha asumido sus funciones de manera oficial, deberá iniciar sus visitas de tipo oficial. Una de las primeras que deberá realizar es al decano del cuerpo diplomático de ese Estado, posteriormente se dirigirá a los demás jefes de misión acreditados en ese país.

La función diplomática consiste según la práctica lo ha demostrado así, en tres grandes rubros: negociar, observar y proteger. El agente diplomático tendrá primeramente que transmitir comunicaciones de su gobierno al del Estado donde se encuentra y viceversa. El diplomático deberá buscar en todo momento la forma de incrementar las relaciones entre ambos Estados, sobre todo en los rubros económicos y comerciales, y para tal encomienda, el agente diplomático pugnará por la celebración de más tratados entre ambos países, siempre buscando el interés de su nación, como es entendible. Esta es sin duda una de las funciones más delicadas del agente diplomático ya que el futuro de las relaciones de ambos países dependen de que los diplomáticos que ambos Estados se acrediten, sean las personas idóneas. El funcionario diplomático deberá también enterarse por todos los medios lícitos, radio, prensa, televisión, de todo lo que ocurre en el Estado receptor; eventos de tipo económico, problemas sociales, cuestiones culturales y de avances científicos, etc., sin que ello pudiera implicar una intervención en asuntos internos de ese Estado. Una vez que el diplomático cuenta con esa valiosa información sobre las condiciones de el Estado receptor, deberá hacerla llegar a su país por los canales diplomáticos reconocidos. La tercera y última fase de la misión consiste en proteger primeramente, los intereses de su país en ese Estado, como es el caso de las posibles inversiones. Pero es sin duda, la función de más trascendencia el que la misión diplomática responda y represente los intereses de sus nacionales en el territorio del Estado receptor, ya sea a nacionales que se encuentren

ahí por turismo, o inclusive aquellos que se encuentran domiciliados en ese país. su misión diplomática deberá protegerlos y como ya se mencionó, representarlos ante las autoridades del otro Estado, incluyendo obviamente, los tribunales jurisdiccionales.

## **2.6. DEBERES Y DERECHOS DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS**

Históricamente, los derechos que gozaban los embajadores, nuncios y demás funcionarios diplomáticos de alta jerarquía eran tan altos que inclusive podían ser considerados por encima de las leyes locales, situación que convertía al diplomático en ser casi intocable.

En el Congreso de Viena de 1815 ya se planteaba esta problemática, encontrando que el funcionario diplomático debe indudablemente gozar de derechos en el desenvolvimiento de su labor pero moderados. Cabe recordar en este sentido la gran colaboración que el autor y publicista argentino Carlos Calvo realizó al crear su famosa fórmula la cual limitaría los derechos de los extranjeros, obligándolos también a someterse a la jurisdicción del Estado donde se encuentran.

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas regula de manera moderada y justa los derechos y las obligaciones de las misiones diplomáticas, por ejemplo, el artículo 20 establece el derecho de la misión para colocar su bandera y escudos nacionales en el inmueble que ocupe:

" La misión y su jefe tendrán derecho de colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en los locales de la misión, incluso en la residencia del jefe de la misión y en los medios de transporte de éste".

Los derechos de los agentes diplomáticos son bastantes, destacándose sin duda, la no aplicación de la jurisdicción del Estado receptor, es decir el derecho de inmunidad a la

jurisdicción el cual ya se señaló en otros apartados de esta investigación y que consiste en no aplicarles a los diplomáticos que han vulnerado de algún modo las leyes locales, alguna sanción de tipo penal, civil o administrativo.

" Artículo 29.- La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto ".

" Artículo 31.1.- El agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa... ".

Por otra parte, debe señalarse que las misiones diplomáticas tienen consigo e inherente a la función un cúmulo de obligaciones las cuales de no cumplirse podrían ocasionar un problema entre los dos Estado. Una de las primeras obligaciones de los funcionarios diplomáticos consisten en respetar desde su llegada y en todo el tiempo que dure su función, las leyes y reglamentos del Estado receptor, como lo dispone el artículo 41 punto 1: " Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligados a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado ". La última parte de este numeral impone otra obligación que es quizá la más importante, la abstención de intrrometerse en los asuntos internos del Estado receptor, evitando así cualquier tipo de intervención.

El artículo 42 señala otra prohibición " ... El agente diplomático no ejercerá en el Estado receptor ninguna actividad profesional o comercial en provecho propio ".

Además de estas obligaciones, las leyes internas de cada Estado imponen a sus representaciones otro catálogo de deberes, de conformidad a sus leyes, necesidades y lineamientos de política exterior. En nuestro caso la Ley del Servicio Exterior también le impone a las misiones diplomáticas acreditadas ante otros gobiernos ciertas obligaciones, las que serán tratadas en el capítulo tercero de este trabajo de investigación documental.

## **CAPITULO III**

### **EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO**

#### **3.1. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES**

En el capítulo segundo de este trabajo de investigación documental se hizo referencia a los órganos de representación de los países, dentro de los cuales tiene especial importancia el Ministerio o Secretaría de Relaciones Exteriores.

Señala Modesto Seara Vázquez que este organismo actúa en representación del jefe de Estado, y con su consentimiento y bajo su control, actuando como director de las relaciones internacionales de su país.<sup>18</sup>

Para el publicista Cesar Sepúlveda viene a constituirse el Ministerio de Relaciones Exteriores en un intermediario entre el jefe del Ejecutivo y los demás Estados.<sup>19</sup>

Se señaló también que ese organismo recibe muchas y variadas denominaciones, de conformidad con la normatividad interna de cada país. En nuestro país se le conoce con el nombre de Secretaría de Relaciones Exteriores y tiene una función trascendental para nuestro país, llevar a cabo las relaciones de nuestro país con los demás Estados, obteniendo el mayor beneficio principalmente económico para nuestro país.

Ultimamente los Ministerios de Relaciones Consulares han experimentado un auge importante, paralelamente a una sutil disminución de la de los agentes diplomáticos, como resultado de un proceso técnico que permite un contacto constante entre el ministro y sus agentes en el extranjero.

---

<sup>18</sup> Op. cit. p. 228.

<sup>19</sup> Op. cit. p. 146.

Doctrinalmente, las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores tienen un doble carácter: por una parte, dirige las relaciones exteriores, en las condiciones que las normas internas lo disponen; y por otra, el Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe de todo el servicio diplomático y consular, y de todos los organismos y personas relativos a las relaciones internacionales.

Como se recordará, nuestro sistema de gobierno está estructurado en una República Democrática, representativa y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios constitucionales, de conformidad con el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

El Poder Federal se divide para su estudio y ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo con el artículo 49 constitucional.

Siguiendo con este orden de ideas, nos remontaremos de manera más específica al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 80 de la Carta Fundamental señala que " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ". Ya en otros puntos de esta investigación se hizo mención a la figura del Jefe de Estado, que en nuestro sistema de gobierno, dadas sus características se confunde con la figura del Jefe de Gobierno, es por ello que resulta un poco difícil o sutil la diferencia entre ambos, que consiste según se señaló, en que el Jefe de Gobierno es la persona que ejecuta la política de gobierno necesaria, mientras que el Jefe de Estado es una persona que tiende más hacia la representación internacional. Se reitera que en nuestro sistema de gobierno, el Presidente de la República está dotado de ambas facetas. Se señaló también la importancia que el Presidente tiene en el ámbito internacional, como máximo representante y vocero de su país, y que inclusive, algunos autores lo consideran como un sujeto de derechos y deberes internacionales.

El Presidente de la República tiene ciertas facultades y obligaciones que se encuentran debidamente reguladas en el artículo 89 constitucional, catálogo este en el cual se incluyen

obviamente, a aquellas de relevancia internacional para nuestro país. Destacan las siguientes:

" Art. 89.- 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 organos 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 leyes;

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

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 "

Es también por demás sabido que el Presidente de la República tiene un cúmulo enorme de ámbitos que desarrollar diariamente, es por ello que necesariamente tiene que auxiliarse para cubrir todos los campos de atención del país. La fracción segunda del artículo 89 transcrita le faculta para que pueda nombrar libremente al personal de su confianza que constituirán lo que se conoce como Gabinete Presidencial. Las personas elegidas por el Jefe del Ejecutivo Federal son llamados Secretarios de Despacho o de Estado, y en otros países reciben denominaciones variadas, entre ellas Ministros de

Despacho. Dentro de esos funcionarios, se destaca definitivamente el Secretario de Relaciones Exteriores, nombramiento que no es excepción a lo señalado en líneas arriba.

Para seguir con este criterio de estructura administrativa del Ejecutivo Federal, conviene citar lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, que establece:

" 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 determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". De este precepto nació una ley reglamentaria que fija las competencias, atribuciones y las obligaciones de cada Secretaría de Estado, se trata de la " Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ", la cual abrogó a la " Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ", de fecha 23 de diciembre de 1958. La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entró en vigor el 1º de enero de 1977. En su numeral primero señala:

" Art. 1.- La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetaran, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda ".

Posteriormente, el artículo 8 de la misma ley faculta a los secretarios del ramo a establecer los mecanismos y normatividades necesarias para el buen servicio de la secretaría a su mando:

" Art. 8. - Corresponderá a los titulares de las Secretarías del Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley ".

Muy asociado con este numeral se encuentra el artículo 12° :

" Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República ".

Por otra parte, el artículo 14 de la misma ley establece de manera general la estructura de todas y cada una de las Secretarías de Despacho:

" Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales...".

La ley referida enumera los deberes y facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores en su artículo 28 que literalmente señala:

" 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; ( Este apartado es sin duda uno de las más importantes ya que en él se retoman las facultades otorgadas en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas a las misiones, derechos que también la doctrina le reconoce a los ministerios de relaciones exteriores primeramente, y a las misiones diplomáticas después. Se ha señalado que casi todos los ministerios de asuntos exteriores cuentan con un departamento encargado de la rema diplomática y consular, organismo que por lo regular recibe el nombre de Servicio Exterior. En nuestro derecho, tal institución está bajo la supervisión inmediata de la Secretaría de Relaciones Exteriores y cuenta con su propia normatividad, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que por cierto sufrió reformas en el año de 1993. Esta ley esta vigente desde el 8 de abril de 1982, derogándose la ley inicial de fecha 4 de marzo de 1967).

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

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

V.- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos; ( Esta fracción tiene estrecha relación con el artículo 27 fracción I de la Constitución General que literalmente señala en relación con extranjeros:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones; ambas fracciones se refieren a lo que la doctrina internacional conoce como " Cláusula Calvo ", una doctrina creada por el gran publicista Carlos Calvo quien preocupado por la exagerada situación de superioridad legal de los

extranjeros con respecto a los nacionales en los países latinoamericanos, creó una fórmula mediante la cual todo el extranjero gozaría solamente de los mismos derechos y obligaciones de los nacionales de un Estado. El constituyente de 1917 toma esa fórmula y la inserta como se pudo observar. De esta manera, la fracción I del transcrito numeral 27 de nuestra carta magna obliga a los extranjeros a considerarse como nacionales, esto es, los somete a la jurisdicción del Estado mexicano, teniendo expeditos las instancias judiciales que todo mexicano tiene, sin que puedan gozar de un trato especial, salvo los agentes diplomáticos o consulares, claro está; la Secretaría de Relaciones Exteriores los obliga también a no solicitar la protección de su gobierno en caso de algún conflicto, sin embargo esto debe interpretarse que el extranjero como ya se ha dicho, en caso de algún problema de tipo legal, debe agotar todas y cada una de las instancias judiciales que el derecho mexicano establece, como si se tratara de un nacional mexicano, y si después de haber cumplido con este requisito el extranjero encuentra que existe algún tipo de denegación de justicia por parte de las autoridades mexicanas hacia su persona, estará en posibilidad de solicitar la intervención de su representación diplomática o consular para que ellos a su vez hagan las reclamaciones que procedan ante el Estado donde se encuentra el extranjero demandante. El artículo 27 en su fracción I, establece también una pena si el extranjero no cumple con lo convenido, perderá automáticamente sus bienes en favor del estado mexicano.

La misma fracción en sus últimas líneas establece la situación prevista por la Convención de Viena de 1961, en dotar a las embajadas y consulados de los inmuebles necesarios para la función diplomática, sin embargo, debe decirse que nuestro gobierno dota en numerables ocasiones de predios que constituyen verdaderas residencias en zonas muy exclusivas a las representaciones extranjeras, las cuales quizá no sostienen con nuestro país relaciones económicas o comerciales tan importantes, razón por la que podría pensarse que bastaría con que se les facilitara una extensión de terreno normal que permita el buen desempeño de la función diplomática, y sin implicar para nuestro país un gasto tan fuerte).

- VI.- Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;
- VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
- VIII.- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
- IX.- Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
- X.- Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;
- XI.- Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y;
- XII.- Los demás que la atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Finalmente sobre la Secretaría de Relaciones Exteriores puede agregarse que esta dependencia nació a la vida administrativa mexicana el 8 de noviembre de 1821, bajo la denominación de "Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores", siendo el primer Secretario de este ramo don José Manuel Herrera, quien cubrió un periodo de octubre de 1821 a marzo de 1823, personaje que contribuyó a la disección de los negocios de la Secretaría atendiendo la noción de actividad funcional, es decir, con referencia al objeto de la Secretaría, y que correspondía a los ramos del Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento.

Además de lo anterior, bien cabe decir que la incipiente Secretaría de Relaciones Exteriores de aquella época, que también se ocupaba de los asuntos interiores de país, desde su creación tuvo a su cargo la difícil, compleja y perseverante función de negociar el reconocimiento de México como Estado, y por consiguiente, como un país independiente de la Corona Española, hecho que ocurrió el 28 de diciembre de 1836, cuando el gobierno

español finalmente tuvo que aceptar la presencia del nuevo Estado de México como un integrante del concierto internacional.

Desde el principio, México buscó lograr su reconocimiento como Estado soberano por parte de países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, buscando también la posibilidad de abrir e incrementar relaciones con diversos países. Las tareas de la Secretaría se dirigieron a plantear a todos los países la condición de México, invocando su carácter independiente. Esta labor rindió frutos ya que los Estados Unidos de América fue la primera y única nación que reconoció a México en 1823, ya que en los países del sur del continente no se pudo encontrar eco alguno desafortunadamente, no así en naciones europeas quienes siempre apoyaron México en su nuevo compromiso con la comunidad internacional.

### **3.2. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES**

Se ha señalado que la Secretaría de Relaciones Exteriores forma parte del gabinete administrativo presidencial que tiene como función básica el auxilio y asesoría al jefe del Ejecutivo Federal en los asuntos de la competencia de cada secretaria.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento legal por el que se creó la Secretaría de Relaciones Exteriores, igual que las demás entidades administrativas similares. Ese ordenamiento federal le otorga el marco legal de sus competencias, sin embargo la secretaria en comento goza de plena libertad para su manejo interno, para diseñar su estructura orgánica necesaria, así como el personal necesitado para tal encomienda.

La secretaria cuenta hoy en día con su propia normatividad la cual garantiza el exacto desempeño de las encomiendas designadas por el Presidente de la República. Se trata de su "Reglamento Interior", normatividad que data de fecha 1º de marzo de 1993 y que entró

en vigor el 4 del mismo mes y año. Este cuerpo normativo vino a abrogar a su similar que databa de fecha 23 de enero de 1989.

Al respecto de la Secretaría los artículos 1 y 2 señalan:

" ARTICULO 1.- 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 "

" ARTICULO 2.- Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, así como dirigir el Servicio Exterior Mexicano en sus ramas diplomática, consular y administrativa de acuerdo con las disposiciones aplicables y con las instrucciones del Presidente de la República, e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte "

En relación a la estructura de la Secretaría, esta se transforma en relación a las políticas exteriores de nuestro país. La práctica muestra que cada administración provoca muchos cambios dentro de las instituciones políticas y administrativas del país, la Secretaría no es la excepción. Un claro ejemplo de lo anterior es que esa institución cuenta desde el 4 de marzo de 1993 con un nuevo reglamento Interior, el cual en su artículo 4º. señala sobre la estructura orgánica de la dependencia:

" Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Relaciones Exteriores contará con las siguientes unidades administrativas:

- SUBSECRETARIA "A"
- SUBSECRETARIA "B"
- SUBSECRETARIA "C"
- OFICIALIA MAYOR
- CONSULTORIA JURIDICA
- DIRECCIONES EN JEFE
- DIRECCIONES GENERALES
  - Para América del Norte
  - Para América Latina y el Caribe
  - Para Europa
  - Para el Pacífico
  - Para Asia y Africa
  - De Fronteras
  - De Asuntos Consulares
  - Para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero
  - Para Asuntos Jurídicos
  - Para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas
  - De Organismos Regionales Americanos
  - De Relaciones Económicas Multilaterales
  - De Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina
  - De Relaciones Económicas Bilaterales para Europa, Asia, Africa y Pacífico
  - De Asuntos Culturales
  - De Cooperación Técnica y Científica
  - Del Acervo Histórico Diplomático

**Del Protocolo**

**De Información**

**De Programación, Organización y Presupuesto**

**Del Servicio Exterior y de Personal**

**De Delegaciones**

**De Telecomunicaciones e Informática**

**De Inmuebles y Recursos Materiales**

• **ORGANOS DESCONCENTRADOS**

**Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Estados Unidos**

**Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Guatemala**

**Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos**

**Delegaciones en el Distrito Federal y en los Estados. "**

**Aparte de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a la Secretaría en su artículo 28, este Reglamento Interior en su numeral 6º. especifica mas claramente las atribuciones de esta dependencia dentro de las que destacan:**

**I.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría de conformidad con los lineamientos que para el efecto emita el Presidente de la República,**

**II.- Planear, coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la política de la Secretaría y la del sector, para lo cual procederá de conformidad con las metas, objetivos y directrices que determine el Presidente de la República;**

**III.- Asistir al Presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores y someter al acuerdo del mismo los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector correspondiente;**

**IV.- Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera, e informarle oportunamente sobre el desarrollo de las mismas;**

V.- Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos del Artículo 19 de la Ley de Amparo; ( hay que recordar lo que dispone el citado artículo: " Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de un simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias...").

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por esta Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del Procurado General de la República, por los Secretarios de Estados y Jefes de Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los Reglamentos Interiores que se expidan conforme a la citada Ley Orgánica).

VI.- Asistir a las reuniones convocadas por el Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

VII.- Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando tengan relación con los asuntos que competen a la Secretaría y a su sector;

IX.- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda la Secretaría y su sector y comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando para ello sea requerido, y así mismo, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

El nuevo reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores fija además, los lineamientos que han de seguir las demás áreas administrativas que fueron citadas.

### **3.3. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO**

De toda la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, definitivamente una de las áreas de mayor trascendencia de la dependencia, e inclusive para el país es sin duda el Servicio Exterior.

Esta área administrativa tiene la función vital de reclutar, capacitar y asignar al personal diplomático y consular que representará a México en el mundo. El Servicio Exterior también vigila el desenvolvimiento de nuestras representaciones en otros países. Sin embargo, los objetivos macro de este organismo van mucho más allá, contenidos en casi todos los Planes Nacionales de Desarrollo. De este modo puede decirse que gracias al Servicio Exterior nuestro país ha podido enfrentar los nuevos tiempos mediante la fortaleza de sus principios de política exterior. Hoy en día, México mantiene relaciones diplomáticas con 175 países, 28 más que cuando inició la gestión del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari.

El Servicio Exterior ha contribuido en mucho para que la Secretaría de Relaciones Exteriores siga bregando por la buena imagen del país, objetivo que se ha cimentado en acciones internacionales de respeto irrestricto a la libre autodeterminación de los pueblos; la no intervención de México en los asuntos internos de los Estados; gestiones para la cooperación internacional para el desarrollo de los pueblos; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, principios éstos que se consagran en la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna.

Nuestro país ha creído siempre en la diplomacia como un instrumento fundamental en la defensa de la soberanía nacional, así como en la promoción de los intereses de nuestro gran país. A lo largo del camino independiente de este país, se pueden advertir innumerables

testimonios que han forjado una tradición eminentemente pacifista y democrática, bien conocida en el concierto internacional, sustentados en esos sólidos principios de política exterior que representan el gran legado de la experiencia del pueblo de México y que constituyen la mayor fuente de inspiración del Servicio Exterior. De lo anterior se desprende que México entiende a la diplomacia como una función del Estado que está firmemente comprometida con el desarrollo del país y que siempre estará contenida en todos y cada uno de los planes del gobierno.

### **3.3.1. FUNCIONES**

El Servicio Exterior es parte fundamental de las relaciones internacionales de México. Se ha señalado que esta unidad administrativa en comento es parte integrante de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De conformidad con el artículo 4° ya transcrito, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de las direcciones generales aparece precisamente la relativa al " Servicio Exterior y de Personal ". Por otra parte, la misma normatividad arriba citada señala las atribuciones de cada dirección general:

" ARTICULO 11.- Al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General, quien auxiliado por los Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Unidad o Departamento que requieran las necesidades del servicio, se precisen en los manuales de organización y figuren en el presupuesto, tendrán las siguientes atribuciones comunes :

I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Dirección General a su cargo;

II.- Acordar con su superior jerárquico la atención, estudio y resolución de los asuntos que sean competencia de la Dirección General a su cargo, así como conceder audiencias al público;

III.- Formular los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por la superioridad;

IV.- Formular los proyectos de programas y de presupuestos relativos a la Dirección a su cargo, de conformidad con las disposiciones y lineamientos aplicables;

V.- Coordinar sus actividades con las demás Direcciones Generales o unidades administrativas, cuando así se requiera, para el mayor funcionamiento de la Secretaría;

VI.- Firmar y notificar los acuerdos de trámite, así como las resoluciones y acuerdos de las autoridades superiores cuando así se les ordene y aquellos que emitan con fundamento en las facultades que les correspondan;

VII.- Proponer el ingreso, promoción, licencia y el cese del personal adscrito a la Dirección General a su cargo, así como extender las autorizaciones a que tenga derecho el personal de conformidad con lo previsto en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría ( esta fracción resulta de suma importancia ya que faculta a todos y cada uno de los Directores Generales, incluyendo obviamente al del Servicio Exterior, para proponer el ingreso o remoción del personal que se considere necesario para la Dirección. Sin embargo, esta fracción da pauta para la práctica ya viciada y que no es ninguna novedad, del ingreso a la Secretaría de Relaciones de personas que cumplen con las necesidades de servicio de la misma institución. Lo que resulta más grave es que ingresan al Servicio Exterior sin tener las bases, ni vocación alguna en las relaciones internacionales, esto es, que improvisan agentes diplomáticos o consulares; basta recordar con el nombramiento de los Embajadores o Cónsules Generales, facultad del Ejecutivo Federal, caso en el que se ve más claramente esta práctica viciada de ingresar a amigos del Director, familiares, etc., y todo esto va definitivamente en detrimento de la política exterior de México ya que con este tipo de

prácticas, no se le está dando la importancia que se debe a la materia exterior en nuestro país);

VIII - Elaborar, de acuerdo con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, proyectos para crear, reorganizar o suprimir Unidades de la Dirección General a su cargo, y someterlos por conducto del Oficial Mayor, previa aprobación de su superior jerárquico, al acuerdo del Secretario;

IX.- Participar en las Comisiones, Comités u otros cuerpos colegiados cuando así se establezca por ley, lo señalen disposiciones aplicables a lo que disponga el secretario, con la personalidad que en cada caso se determine;

X.- Proporcionar la información y la cooperación técnica que les sea requerida por otras unidades administrativas de la Secretaría o por otras dependencias o entidades de la administración pública federal, de conformidad con las disposiciones aplicables y los lineamientos que establezca el Secretario; y

XI.- Ordenar, vigilar y asumir la responsabilidad del ejercicio del presupuesto asignado a la Dirección General a su cargo, de conformidad con las disposiciones aplicables ".

Además de lo ya comentado en relación a la fracción VII del citado artículo, de la simple lectura de todas y cada una de las fracciones, se desprende que las Direcciones Generales de la Secretaría materia de este trabajo de investigación, tienen facultades amplias para actuar, siempre buscando alcanzar los objetivos asignados por la propia normatividad interna de la institución.

Aparte de esas facultades, el Reglamento Interior de la Secretaría en su artículo 28, establece las directrices para el desarrollo y objetivos del Servicio Exterior. De una manera más específicas le otorga otro cúmulo de deberes, todo esto tendiente a que nuestros representantes en otros territorios, pongan en alto, y en todo momento el nombre de México. Señala el Reglamento en comentario:

" **ARTICULO 28.-** Corresponde a la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal:

I.- Llevar a cabo la planeación de los recursos humanos y aplicar el sistema de administración de personal que establezca la Secretaría;

II.- Vigilar la aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y de su reglamento;

III.- Preparar las Cartas Credenciales de los Embajadores y las Patentes de los funcionarios consulares;

IV.- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

V.- Dar cuenta a la comisión de Personal del Servicio Exterior de las Propuestas que formulen los subsecretarios y oficial mayor de las condiciones personales de los funcionarios o empleados del propio servicio para efecto de que se consideren los casos de cambio o promoción;

VI.- Realizar los trámites que correspondan como resultado de los acuerdos que adopte el Secretario de Relaciones Exteriores en relación a las recomendaciones que le haga la Comisión de Personal del Servicio Exterior;

VII.- Llevar el registro del personal del Servicio Exterior Mexicano adscrito a las Misiones Diplomáticas, Consulares y ante Organismos Internacionales;

VIII.- Coordinar con las demás unidades administrativas competentes todo lo relacionado con el personal comisionado en el extranjero;

IX.- Mantener correspondencia con el personal comisionado en el exterior para conocer sus necesidades;

X.- Gestionar lo necesario para la adecuada radicación de los funcionarios del Servicio Exterior y su familia en México cuando regresen a desempeñar una comisión en la Secretaría;

XI.- Desempeñar la procuraduría de los miembros del Servicio Exterior ante otras autoridades u organismos de la administración pública federal;

XII.- Estudiar y proponer políticas y normas para atender los requerimientos de personal de las unidades administrativas de la Secretaría y realizar las labores relativas al reclutamiento, selección, nombramiento, contratación, remuneración, incentivos, ubicación, reubicación y control de personal; conducir las relaciones de trabajo, así como determinar la conclusión de las mismas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los lineamientos que al efecto establezca la Oficialía Mayor;

XIII.- Participar en colaboración con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, en la identificación de la correspondencia entre las actividades que realiza el personal y las que deriven del nombramiento o contrato respectivo;

XIV.- Intervenir en las cuestiones laborales que se presenten, conforme a las disposiciones aplicables, los lineamientos y política que establezca la Oficialía Mayor, y con la participación de los titulares de las unidades administrativas correspondientes;

XV.- Vigilar la adecuada aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo, del reglamento de Escalafón, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado y demás disposiciones legales y administrativas aplicables, sujetándose su interpretación a los criterios que emita la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

XVI.- Participar en la elaboración del anteproyecto de programas y presupuesto anual de la Secretaría en lo que corresponde al Capítulo de Servicios Personales en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

XVII.- Atender el cumplimiento de las disposiciones aplicables al manejo de cuentas y valores relativos al ejercicio del capítulo de Servicios Personales y rendir, previo acuerdo del Oficial Mayor, los informes internos y externos que sobre el particular se le requieran;

XVIII.- Establecer los procedimientos y formas para la imposición de sanciones, aplicar al personal las que correspondan, registrar y tramitar administrativamente las mismas en los términos previstos en las Condiciones Generales de Trabajo y demás disposiciones aplicables".

De las demás fracciones del numeral en comento es de destacarse:

" XXII.- Organizar y realizar programas de capacitación y adiestramiento para el personal de la Secretaría, proponer a la Oficialía Mayor los proyectos de normas sobre esta materia, vigilar el cumplimiento y evaluar los resultados de dichos programas; y

XXVI.- Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que la encomiende el Secretario "

Como se desprende de la simple lectura de las anteriores fracciones del citado artículo 28 del reglamento Interno de la Secretaría, el Servicio Exterior cuenta con pluralidad de funciones, las cuales necesariamente repercuten en las relaciones internacionales de México. Debe destacarse que el Servicio Exterior es el encargado de preparar las Cartas Credenciales en el caso de designación de embajadores y las patentes en el caso de los cónsules generales quienes nos representaran ante otros gobiernos. La doctrina diplomática simplemente se limita a señalar que este tipo de documentos son expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, la fracción III del numeral en comento le asigna la función al Servicio Exterior. Otra atribución interesante de resaltar es la relativa a la guarda y uso del Gran Sello de la Nación, ejemplo claro de nuestra soberanía.

De las facultades más importantes que el Servicio Exterior desarrolla esta sin duda la elección o reclutamiento, como también se le conoce, del personal humano que pueda ser útil a la Secretaría de Relaciones Exteriores para representar a México en el exterior, o comisionados en la propia Secretaría. Además de la elección del personal idóneo, el Servicio Exterior debe capacitar a los elegidos en todo lo relativo a la materia internacional; finalmente el servicio exterior asignará a los servidores públicos que estime convenientes a las embajadas o consulados en aquellos Estados con los cuales nuestro país mantiene importantes relaciones, inclusive en aquellos muy alejados del nuestro donde el nivel de las relaciones no es tan trascendental. Estas labores parecerían muy complicadas a simple vista,

sin embargo, bien cabe decir que el propio Servicio Exterior Mexicano cuenta con su propia normatividad; el cuerpo normativo recibió el nombre de " Ley Orgánica del Servicio Exterior ", y que además cuenta con un reglamento anexo.

El Servicio Exterior lleva también todo un registro del personal que integra la rama diplomática y consular, y que han sido adscritos en algún otro Estado.

Asimismo, esta área administrativa, constantemente está dando cursos de capacitación y adiestramiento al personal diplomático y consular, tanto al que labora en el extranjero, como a aquél que estará comisionado en la propia Secretaría.

### **3.3.2. ESTRUCTURA ORGANICA**

De conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano, esta unidad administrativa es:

" ARTICULO 1º. - El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ".

Posteriormente, el segundo párrafo agrega: " El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....".

En relación con la estructura orgánica administrativa del Servicio Exterior, el artículo 3º. señala: " El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado ".

Es el numeral siguiente el encargado de definir a los integrantes de la anterior clasificación:

" ARTICULO 4º.- El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático - consular y la rama técnico - administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución, de la política exterior de México ".

El personal de carrera también tiene su jerarquía, y a este respecto, el artículo 5º. señala: " Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático - consular, que comprende las siguientes categorías:

Embajador  
Ministro  
Consejero  
Primer Secretario  
Segundo Secretario  
Tercer Secretario  
Agregado Diplomático ".

A este respecto debe agregarse que tanto la rama diplomática como la consular aparecen compactadas por la Ley del Servicio Exterior vigente, punto que será tratado en el rubro siguiente de este trabajo de investigación.

Acercas del segundo grupo integrante, el artículo 6º. señala: " La rama técnico - administrativa comprenderá las siguientes categorías :

Coordinador Administrativo  
Agregado Administrativo " A "  
Agregado Administrativo " B "  
Agregado Administrativo " C "  
Técnico Administrativo " A "  
Técnico Administrativo " B "  
Técnico Administrativo " C "

Sobre el segundo grupo, el llamado " personal temporal ", el artículo 7º. señala: " El personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República, Dicho personal desempeñara funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formaran parte del personal de carrera del Servicio Exterior, ni figurarán en los escalafones respectivos.

El personal temporal deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 32 de la presente Ley y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera.

El último grupo está dado por el artículo 8º. que dispone lo siguiente: " El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la secretaría con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior. Asimismo, estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y las prácticas diplomáticas y consulares.

La Secretaría determinará los casos en que el personal temporal o asimilado deba acudir a cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de asumir su cargo en el extranjero ".

Esta nueva normatividad del Servicio Exterior viene a regularizar legalmente una práctica muy observada de nuestros altos servidores públicos, designar personal " especial "

que represente a nuestro país en algún otro estado. Mucho se había escuchado acerca de los agregados u otras personas que aún no teniendo ningún nexo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, eran asignados a alguna representación diplomática o consular de nuestro país. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las agregadurías que la Procuraduría General de la República tiene por conducto de las representaciones diplomáticas y consulares en países como Estados Unidos, Francia, España y Guatemala. Otro ejemplo son los llamados agregados militares que la Secretaría de la Defensa Nacional asigna a las misiones diplomáticas en países como Estados Unidos, o los agregados en materia cultural. En ambos casos la erogación que hace la administración pública federal resulta por demás sin sentido de lógica alguno, ya que las simples representaciones diplomáticas y consulares cumplen por demás con los objetivos señalados por la Secretaría de Relaciones, por lo que el nombramiento de agentes especiales, resulta totalmente innecesario y contrario a las necesidades de nuestro país.

El Servicio Exterior debe velar por el buen desempeño de la función diplomática y consular en el extranjero. A este respecto la Ley en comento señala:

" ARTICULO 10.- En el extranjero, los miembros del Servicio Exterior desempeñarán indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales.

La Secretaría fijará las modalidades de acreditación del personal comisionado en el exterior, de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales "

" ARTICULO 12.- Las misiones diplomáticas de México ante gobiernos extranjeros tendrán el rango de embajadas y ante organismos internacionales, el de misiones permanentes; las representaciones consulares tendrán el rango de consulados generales o consulados de carrera... "

### 3.3.3. SU LEY ORGANICA Y REGLAMENTO

El Servicio Exterior Mexicano cuenta, como ya se ha señalado con su propia normatividad. Su primera Ley Orgánica así como su reglamento data del 4 de marzo de 1967, la cual fue abrogada por la Ley Orgánica del Servicio Exterior de fecha 8 de abril de 1982, cuerpo normativo que estuvo vigente hasta el año de 1993 en que nuevamente emergió otra nueva que se mantiene hasta nuestro días, que fue promulgada por decreto presidencial del 23 de diciembre de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994. El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior de fecha agosto de 1982 también fue abrogado, y en su lugar la nueva ley en comento tiene un reglamento de fecha de promulgación 7 de octubre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mismo mes y año, y que entró en vigor el 12 de octubre de 1994.

Los cambios que se hicieron al Servicio Exterior se pueden advertir con la simple lectura de ambos cuerpos normativos. Para empezar, el título de la ley materia de este apartado cambió: anteriormente la denominación era " Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento ", la nueva ley se denomina " Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento ".

Los cambios que ha sufrido el Servicio Exterior van más allá de la simple denominación. De este modo se puede señalar que en la ley vigente se ha pretendido dar el mismo tratamiento a las ramas diplomática y consular, fusionandolas en una sola que recibe el nombre de " rama diplomática - consular ". Se pretende con ello dar más fusión de unidad al Servicio Exterior, adecuándolo a la organización prevaleciente en la mayoría de los países. Con esto se espera también lograr una más amplia versatilidad en las tareas diplomáticas y consulares. De este modo, un miembro del Servicio Exterior podrá atender indistintamente asuntos consulares y diplomáticos, evitando así la realización de gastos innecesarios por parte del gobierno mexicano. Ejemplifica el cambio mencionado:

**ANTIGUA LEY DEL SERVICIO  
EXTERIOR**

***ART. 5.- El Servicio Exterior Mexicano estará integrado por personal de carrera y personal especial.***

***ART. 6.- El personal de carrera será de carácter permanente y comprenderá tres ramas: diplomática, consular y administrativa.***

**LEY VIGENTE DEL SERVICIO  
EXTERIOR**

***ART. 3.- El Servicio Exterior Mexicano se integrará por: personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.***

***ART. 4.- El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México.***

**ART.7.-** La rama diplomática comprenderá las siguientes categorías de funcionarios en orden decreciente de jerarquía: embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

**ART.8.-** La rama consular comprenderá las siguientes categorías de funcionarios en orden decreciente de jerarquía: cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul.

**ART.5.-** Los cuerpos diplomáticos y consular integran la rama diplomático-consular, que comprende las siguientes categorías:

Embajador  
 Ministro  
 Consejero  
 Primer Secretario  
 Segundo Secretario  
 Tercer Secretario  
 Agregado Diplomático

**ART.14.-** Para las acreditaciones de los funcionarios de la rama diplomático-consular en las representaciones consulares, independientemente de su categoría en el escalafón, se deberá observar lo siguiente:

CARGO	ACREDITACION
I. Titular de consulado general	Cónsul General
II. Segundo funcionario en el consulado general	Cónsul alterno
III. Titular del consulado de carrera	Cónsul titular
IV. Segundo funcionario en el consulado de carrera	Cónsul alterno
V. El resto de los funcionarios.	Cónsul o vicecónsul según sea el caso.

**ART.9.-** El personal de la rama administrativa comprenderá las siguientes categorías en orden decreciente de jerarquía: agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, agregado administrativo de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y canciller de tercera.

**ART.6.-** La rama de técnico-administrativa comprenderá las siguientes categorías:

Coordinador Administrativo  
 Agregado Administrativo "A"  
 Agregado Administrativo "B"  
 Agregado Administrativo "C"  
 Técnico Administrativo "A"  
 Técnico Administrativo "B"  
 Técnico Administrativo "C"

A las comparaciones anteriores resta decir que la ley vigente del Servicio Exterior ya no contempla las figuras de los agregados militares, navales o aéreos y civiles, si no que tales rubros están ahora contemplados bajo la denominación de " personal temporal " o " personal asimilado ".

El hecho de que las ramas diplomática y consular se hayan fusionado en la ley nueva del Servicio Exterior, resulta de gran beneficio ya que con esta medida, el gobierno federal ahorrará gastos que en el pasado eran grandes losas. Sin embargo debe decirse con toda sinceridad que tienen que combatirse otro tipo de prácticas que siguen perjudicando las funciones de representación de México en el extranjero. Como ejemplo, puede señalarse que existen representaciones mexicanas en países europeos donde el personal acreditado es una cifra verdaderamente impresionante, como sucedió en la embajada en Bélgica, donde aparecían en la nómina de esa misión cerca de 750 personas, situación que definitivamente no tiene lógica alguna y que hace pensar en la necesidad de que el Servicio Exterior realice revisiones constantes sobre el número de integrantes de las distintas misiones en el mundo, ya que sólo así se podrán sanar esas prácticas tan viciadas y perjudiciales para el país

En relación a la rama administrativa, la nueva ley la define de manera más precisa, "rama técnico-administrativa", situación que beneficia a la función de las representaciones de nuestro país.

Otra aportación importante es la posibilidad de que México acredite a cónsules honorarios con el rango de cónsules generales honorarios. Hay que recordar que de acuerdo con la doctrina y la práctica de nuestro país, han existido representantes consulares honorarios, cuyas características son que no pertenecen al Servicio Exterior, es decir, no son personal de carrera, y que sin embargo, realizan algunas tareas de expedición de documentos, protección a mexicanos, así como la promoción de nuestro país y su gran cultura, comercio exterior y turismo; son funcionarios que sin implicar erogación alguna para el gobierno federal, configuran un invaluable apoyo en la prestación de servicios consulares. Se piensa que el tener la posibilidad de elevarlos a la categoría de cónsules generales honorarios, elevará su nivel y permitirá que estén más acordes a las costumbres de otros países:

**" ARTICULO 13.- El Secretario de Relaciones Exteriores podrá designar cónsules generales con atribuciones específicas, quienes no serán considerados personal del Servicio Exterior. Dichos cónsules podrán ser acreditados como cónsules generales, cónsules y vicecónsules honorarios "**

Otro punto interesante que contiene la nueva ley se advierte en la exposición de motivos, corregir una omisión, con el establecimiento de una rotación programada del personal del Servicio Exterior. Esto evitará su desarraigo del país, favoreciendo la rotación equilibrada entre áreas geográficas diversas y atienda las necesidades del servicio.

La nueva ley introduce un novedoso sistema de comisiones del personal del Servicio Exterior para que puedan prestar servicios temporales en otras dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; instituciones académicas y en

organismos internacionales, en todas aquellas actividades que sean de interés para la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esas comisiones temporales, permitirán que el interesado conserve su antigüedad para los efectos escalafonarios, lo que constituye un aliciente para la mejor consecución de sus objetivos, además de que se piensa que de esa manera, un mayor número de miembros de carrera del Servicio Exterior, aporten sus conocimientos profesionales en instituciones que están vinculadas a la política exterior de México:

" ARTICULO 18.- A solicitud del interesado y previa recomendación de la Comisión de Personal, el Secretario de Relaciones Exteriores podrá autorizar que funcionarios de la rama diplomático-consular puedan ser comisionados temporalmente en otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, instituciones de educación superior o en organismos internacionales, siempre y cuando se desarrollen actividades de interés para las relaciones internacionales de México. Quienes desempeñan estas comisiones, conservarán sus derechos de antigüedad para efectos escalafonarios y podrán presentarse a los concursos de ascenso ".

El novel reglamento de la Ley del Servicio Exterior señala en su artículo 46 las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior: " Además de las obligaciones consignadas en el artículo 43 de la Ley, los titulares de embajadas deberán:

- I.- Defender dignamente el nombre y la imagen de México;
- II. Coordinar las representaciones del gobierno de México ubicadas en el país de su adscripción;
- III.- Mantener estrecha relación con los mexicanos que radiquen en el país donde se encuentran acreditados;

IV.- Relacionarse con distintos sectores de la sociedad del país ante los cuales estén acreditados, con los responsables de los medios de comunicación e información y representantes de los partidos políticos, legalmente establecidos;

V.- Invitar a funcionarios del gobierno receptor, a personalidades locales, a diplomáticos de otros países, y a otras personas de importancia en sus actividades diplomáticas y sociales;

VI.- Informar a la Secretaría los nombres de los funcionarios mexicanos que lleguen a su adscripción en comisión oficial y de sus actividades en el lugar;

VII.- Atender a funcionarios públicos, legisladores y otros representantes mexicanos que lleguen al país de su adscripción, en comisión oficial, independientemente del partido político al que pertenezcan;

VIII.- Mantenerse informado sobre México y sobre el país donde se encuentran acreditados;

IX.- Conocer el país en el cual estén adscritos y viajar a través del mismo, de acuerdo con el programa de trabajo autorizado, y

X.- Viajar a México al menos una vez al año, para celebrar consultas y actividades inherentes a la función ".

Sólomente faltaría agregar que el artículo 43 de la Ley se refiere a las obligaciones de los jefes de misión, y el 44 a los deberes de los jefes de las oficinas consulares, sin embargo el numeral 46 del reglamento, arriba transcrito es el que fija de manera más clara y precisa las obligaciones de todos y cada uno de los integrantes del área diplomático-consular de nuestro país adscritos en algún Estado.

### **3.3.4. EL PROCEDIMIENTO PARA EL INGRESO AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO**

En la mayoría de los Estados, los ministerios de relaciones exteriores cuentan con la carrera diplomática. Esto significa que el personal que cursó estudios diplomáticos, está plenamente capacitado para representar a su Estado en cualquier territorio.

Nuestro país ha tomado estos ejemplos y hoy en día el Servicio Exterior cuenta con un proceso muy riguroso que tiene como finalidad la correcta selección del personal necesario para la Secretaría.

En la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, se señala la necesidad de que el personal que lo integra cuente con una plena profesionalización. Hoy en día se espera de un diplomático una visión amplia de los principales fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales contemporáneos. Es menester el señalar que actualmente no basta con que el agente tenga una carrera universitaria terminada y posea los conocimientos de algunas lenguas extranjeras. La función diplomático-consular actual necesita imperiosamente de personal tanto diplomático como consular, plenamente capacitado y actualizado en la realidad de las relaciones internacionales. Esta constituye una de las metas de la nueva Ley del Servicio Exterior.

El procedimiento de ingreso para el Servicio Exterior está plenamente regulado por la ley en comento en su numeral 28 que señala: " El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:

- I.- Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;
- II.- Examen de español;
- III.- Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;

IV.- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y

V.- Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría ".

Cada año la Secretaría de Relaciones Exteriores publica la convocatoria para el Servicio Exterior al público en general, dentro de los mejores periódicos de todos los Estados de la República.

La misma ley señala los requisitos para ingresar a al rama diplomático-consular:

ARTICULO 32.- Los candidatos a ingresar a la rama diplomático-consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser menores de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Ingreso podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo ameritan el perfil académico y profesional del aspirante;

III.- Tener buenos antecedentes;

IV.- Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;

V.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y

VI.- Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Ingreso ".

De los anteriores requisitos puede criticarse el relativo a la edad límite para ingresar al Servicio Exterior. Podría considerarse que una persona pasando de los treinta años se encuentra en plena madurez emocional y profesional por lo que fácilmente se recomendaría alargar este requisito a los 35 años de edad.

Regresando a lo dispuesto por el artículo 28 antes transcrito de la ley comentada, de la simple lectura se desprende que los temas sobre los que versan los exámenes de oposición para el ingreso al Servicio Exterior son realmente muy completos, y con ellos se podrá decidir si el aspirante reúne los requisitos académicos y de actualización que la función diplomático-consular necesita.

Los exámenes de oposición referidos siempre se han caracterizado por su alto grado de dificultad para acreditarlos. Aparte de ello, otro problema es que las plazas disponibles a ser ocupadas son mínimas y hoy en día, cuando la situación económica de país atraviesa por una etapa de crisis donde no deben escatimarse los esfuerzos para evitar por parte del gobierno federal, aquellas erogaciones que pongan en peligro la estabilidad del país, por lo que las vacantes necesariamente deberán reducirse en un número considerable.

Una práctica que ha permanecido por mucho tiempo en el ingreso al Servicio Exterior es que las vacantes se destinan mucho antes de los concursos de oposición, a familiares o amigos de algún funcionario de la propia Secretaría o de otra dependencia de la administración pública, sin importar si esa persona "ampliamente recomendada" cumple con los requisitos indispensables para ingresar al Servicio Exterior. Se trata sin duda de una práctica basada en la corrupción durante mucho tiempo y que trae por consecuencia lógica, que los puestos en embajadas y consulados sean ocupados por personal poco idóneo para tales encomiendas.

Un buen diplomático o agente consular de ninguna manera puede improvisarse, más ahora que la actividad diplomática y consular no son estáticas, sino cambiantes, tratando de adaptarse cada día más a la realidad del mundo. Por otra parte, los valores sociales y culturales en el transcurso de la historia, han sido transmitidos de generación en generación; estos valores al ser depurados y enriquecidos con nuevas experiencias, vienen a constituir la tradición y herencia cultural de un pueblo. De este modo, las tradiciones diplomáticas constituyen un peldaño en la corriente progresiva de la profesión.

De acuerdo a la época de que se trate, el agente diplomático ha tenido la imperiosa necesidad de irse adaptando a las exigencias de sus países, así como a los numerosos usos y costumbres internacionales. Se ha señalado que un buen diplomático debe reunir ciertas condiciones y cualidades indispensables que le garanticen el éxito de la función. Entre ellas destaca primeramente la discreción, una forma de reserva y prudencia en el hablar, resulta absolutamente necesaria para la vida diplomática, lo mismo en las negociaciones que en todos los instantes de la diaria actividad.

Por otra parte, la doctrina esta de acuerdo en que el diplomático no deberá fiarse nunca de los excesos de amabilidad de las personas que lo colmarán seguramente de atenciones desde el día de su llegada. Debe pensar muy bien lo que va a decir y no deberá dejarse llevar por premeditaciones.

Un agente diplomático deberá conocer ampliamente su país, su cultura y tradiciones para poder proyectarlos hacia el exterior, ya que en muchas ocasiones, se tiene la idea equivocada de que el diplomático es una persona que tiene una cultura mundial muy amplia, que conoce varias lenguas y que sabe y disfruta los distintos platillos culinarios de la cocina internacional. El pensar o concebir así a un diplomático equivale a definirlo como un ser demasiado frívolo y ocupado sólo de cuestiones poco serias. Por el contrario, los propios embajadores quienes han representado a nuestro país en numerosos y variados territorios concluyen que el aspirante a la rama diplomático-consular debe ser nacionalista, esto significa, que tenga los conocimientos teóricos y prácticos de la grandeza de nuestra cultura, debe por sobre todas las cosas amar a su país, y esto es algo que se le nota a cualquier diplomático en el mundo.

Lo anterior es otro gran obstáculo para las prácticas de funcionarios que otorgan puestos en el servicio exterior a personas con poco amor a su país y obviamente, un conocimiento deplorable del mismo. Sin embargo, en este sentido, las escuelas y universidades tienen gran responsabilidad ya que son quienes deben alimentar ese espíritu nacionalista en aras de la obtención de buenos y capaces diplomáticos.

En relación al ingreso al Servicio Exterior como personal de carrera de la rama técnica y administrativa la ley dispone lo siguiente:

" ARTICULO 33.- El ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa será mediante exámen público cuyas modalidades fijará la Secretaría y será en el nivel de técnico-administrativo "C". Los requisitos para ingresar serán los mismos que se señalan para la rama diplomático-consular, con excepción del requerimiento del grado académico, para el que será suficiente haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia ".

Finalmente, el artículo 34 de la ley en comento señala la posibilidad de que el personal temporal, así como el personal de la Secretaría, sobre todo los funcionarios puedan ingresar al Servicio Exterior siempre y cuando cumplan con los requisitos ya señalados:

" ARTICULO 34.- Los miembros de la rama diplomático-consular con nombramiento temporal, así como los funcionarios de la Secretaría, podrán ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en la presente Ley y obtengan una evaluación favorable de su desempeño por parte de la Comisión de Personal.

Los requisitos de antigüedad que deberán cumplir los funcionarios de la Secretaría o aquellos que tengan un nombramiento temporal en el Servicio Exterior, y las categorías en las que podrán ingresar como personal de carrera son las siguientes:

I.- Ingreso como Tercer Secretario. Se requerirá de una antigüedad mínima de dos años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas;

II.- Ingreso como Segundo Secretario. Se requerirá una antigüedad mínima de cuatro años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas.

Asimismo, deberá participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Segundo Secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso;

III.- Ingreso como Primer Secretario. Se requerirá una antigüedad mínima de seis años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, deberá participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Primer Secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso;

IV.- Ingreso como Consejero. Se requerirá una antigüedad mínima de ocho años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, deberá participar en el concurso de ascenso para optar por la categoría de Consejero y obtener una de las plazas sujetas a concurso.

En los casos de las fracciones II, III y IV de este artículo, si el interesado no logra obtener la plaza de la categoría por la que optó originalmente en el concurso de ascenso, podrá quedar con el rango de Tercer Secretario, si hubiere aprobado el concurso de ingreso en todas sus etapas ".

De esta forma queda de manifiesto la importancia que reviste el Servicio Exterior para nuestro país. Se espera que con la nueva ley y reglamento, el personal que ingrese al mismo, sea el más capacitado para desempeñar la función diplomática o consular.

Quizá resultaría conveniente el que el Servicio Exterior difundiera más sus funciones, que realizara algunos convenios de colaboración cultural con las principales universidades. Esto permitirá difundir la trascendencia de las relaciones internacionales para México y fomentará en las nuevas generaciones a la carrera diplomático-consular como una buena opción de formación profesional.

### **3.3.5. LA DESIGNACION DE AGENTES DIPLOMATICOS Y CONSULARES DE CARRERA**

La designación de agentes diplomáticos y consulares es un asunto de derecho interno de cada Estado. Es primeramente la Constitución Política de ese país la que da los lineamientos básicos para que sea el Jefe de Estado o de Gobierno quien designe al personal que lo representará en los demás países.

En nuestro derecho vigente, la Constitución Política, de conformidad con otras legislaciones del mundo, principalmente la de los Estados Unidos, le otorga la facultad al Presidente de la República para que designe a los Embajadores y Cónsules Generales.

" 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 ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación de Senado ".

Queda bastante claro que es el Ejecutivo Federal el facultado para nombrar a los embajadores y cónsules generales. Sin embargo, aquí debe distinguirse que en la fracción II, el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente, sin que medie la aprobación del Senado a los cónsules generales y embajadores. El Presidente sólo nombra de manera directa a los jefes de misión, a los embajadores y como se dijo, a los cónsules generales; en cuanto a los demás, el Secretario de Relaciones Exteriores tiene la facultad de hacerlo.

En relación al Servicio Exterior, cabría meditar sobre la necesidad de que la designación de embajadores y cónsules generales recaigan en egresados del propio Servicio Exterior, ya que de todos es sabido que en muchas de las ocasiones, el Ejecutivo Federal basa tales designaciones en situaciones de orden estrictamente político, más que por la necesidad o valía de la persona para la encomienda. Durante muchos años se ha escuchado que grandes políticos quienes han prestado sus servicios al país son designados como embajadores en las grandes potencias, o por el contrario, cuando algún político afamado tiene que desaparecer de la vida política de país, y como una forma de destierro también político, es designado como jefe de alguna misión diplomático-consular en el mundo. Por otra parte, desde el ángulo de vista de aquellos que aspiran llegar algún día a ser embajadores o cónsules generales, personas que durante muchos años han prestado valiosos servicios a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que saben la importancia de las relaciones exteriores para nuestro país, se encuentran con la poca grata realidad de que difícilmente por méritos podrán aspirar a tales puestos.

Se ha señalado que un agente diplomático no puede ser improvisado, debe reunir ciertas características de las cuales ya se ha comentado con anterioridad. El hecho de designar a un político como jefe de misión, es definitivamente una arma de doble filo. Por una parte, si bien es cierto, el político designado para ese honorable puesto, cuenta con amplia trayectoria en la administración pública federal, sabe los cauces legales, las necesidades internas y sobre todo, es una persona de todas las confianzas del Ejecutivo Federal; probablemente, esos elementos le puedan sacar a flote en la encomienda, pero, por otra, ese político, por lo regular no está enterado de la estructura y funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni del Servicio Exterior. Es muy posible que ni siquiera tenga la idea de lo que es una embajada, ni de lo que ella realiza. Esto último, va en detrimento directo de la imagen de nuestro país, ya que el diplomático debe buscar en todo momento los mejores beneficios para su país.

Es en este tipo de casos en los que conviene reforzar la importancia del Servicio Exterior Mexicano, institución administrativa que debe capacitar a los futuros embajadores y cónsules generales. Constituye una propuesta de este trabajo de investigación el que todas las designaciones que haga el Ejecutivo Federal de embajadores y cónsules generales, recaigan necesariamente en personas egresadas del Servicio Exterior, con una trayectoria suficiente en el campo de las relaciones internacionales.

Se espera también que con la nueva legislación del Servicio Exterior, la rama diplomático-consular adquiera ese dinamismo que le permita estar a la altura de las necesidades de las relaciones internacionales de México.

Como consecuencia de una mejor y más actual legislación, el Servicio Exterior tiene la oportunidad de egresar elementos útiles para ser designados en cualquier representación de nuestro país en el mundo. Resultaría muy útil que se les brinde la oportunidad al personal del Servicio Exterior para que alcancen los puestos de Jefes de Misión que hoy en día parecen casi inalcanzables. A este respecto, la nueva ley del Servicio Exterior señala:

"ARTICULO 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".

### **3.3.6. EL SERVICIO EXTERIOR COMO ORGANO REVISOR DE LA LEGALIDAD DE LAS REPRESENTACIONES DE MEXICO EN EL MUNDO.**

Podría pensarse que una vez que el agente diplomático-consular ha sido asignado en alguna de las representaciones de nuestro país en el mundo, la función del Servicio Exterior pasa a ser un segundo plano respecto de actuar de ese servidor público; definitivamente

esto es incorrecto. La encomienda del Servicio Exterior va más allá de nuestras fronteras ya que el agente acreditado está en todo momento sujeto a la normatividad de la institución administrativa en comento. A manera de ejemplo, el artículo 41 de la ley señala: " Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que esta ley encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría....".

otro ejemplo importante de la constante vigilancia que la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del Servicio Exterior lleva a cabo de las misiones acreditadas ante los distintos gobiernos está dada por el siguiente numeral:

" ARTICULO 45.- Es obligación de los jefes de misiones diplomáticas, de representaciones consulares y de unidades administrativas de la Secretaría, informar cada seis meses y con base en las actuaciones desarrolladas por los miembros del Servicio Exterior a sus órdenes sobre su aptitud, comportamiento y diligencia, sin perjuicio de hacerlo cada vez que lo estimen necesario. El personal evaluado tendrá derecho a conocer el contenido del informe sobre su desempeño y de expresar en el mismo la opinión que considere pertinente ".

El artículo siguiente señala otra obligación para los miembros del Servicio Exterior:

" ARTICULO 46.- Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior:

I.- Intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México;

II.- Ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados, cualquier actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría, estas mismas actividades en otros países extranjeros; y

III.- Desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa de la Secretaría ".

Finalmente resta decir que el Servicio Exterior es hoy en día, cuando México necesita cada vez más de estrechar sus relaciones internacionales con aquellos países con los cuales nos unen lazos de amistad, cultura y económicos, un organismo de importantísima responsabilidad en la consecución de mejores relaciones internacionales para México, por ello, todos y cada uno de sus integrantes deben ser de forma teórica y práctica, personal ampliamente capacitado y comprometido con las necesidades de México.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El derecho diplomático es una rama del derecho internacional público que tiene por objeto la regulación de las representaciones diplomáticas que los Estados llevan a cabo.

**SEGUNDA.-** El moderno derecho diplomático parte del Congreso de Viena de 1815, época en que la institución diplomática alcanza su clímax por vez primera en la historia de las relaciones internacionales.

**TERCERA.-** Con el advenimiento de las dos Guerras Mundiales, los logros obtenidos en materia diplomática quedaron sin efecto alguno, por lo que la humanidad hubo de esperar hasta 1949 año en el que se creó la aún vigente Organización de las Naciones Unidas, una nueva y más justa sociedad de Estados que tuvo su antecedente en la extinta sociedad de Naciones. Fue hasta el año de 1961 cuando los principales Estados se reunieron en la ciudad de Viena, como un homenaje al Congreso de 1815, para codificar la materia diplomática, dando por resultado la "Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas", cuerpo normativo que sigue vigente hasta nuestros días.

**CUARTA.-** Nuestro país ha sido a lo largo de su historia un fiel creyente de las normas internacionales como único camino para la convivencia entre los estados. En el campo del derecho diplomático, nuestro país ha adoptado la Convención de Viena de 1961 desde 1963, considerándola como ley suprema, obligándose a su cumplimiento de conformidad con lo dispuesto por el numeral 133 de la Constitución Política vigente.

**QUINTA.-** Actualmente, México mantiene relaciones diplomáticas con 175 países, número que se incrementó en la administración pasada.

**SEXTA.-** Desde que nuestro país consiguió su independencia, en 1810, ha buscado en todo momento el mantener y ensanchar sus relaciones con los demás Estados. En un principio, sólo los Estados Unidos y las demás potencias de Europa reconocieron a México

como una nación plenamente libre y autónoma, caso contrario con los Estados del sur de este continente, quienes negaron reconocimiento y apoyo a nuestro país.

**SEPTIMA.-** Nuestro país basa su política exterior en una serie de postulados que el legislador de 1917 decidió plasmar y elevarlos a la categoría constitucional. Estos principios están contenidos en el artículo 89 fracción X y son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica entre los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Estos postulados distinguen a México en el extranjero y lo ubican como un país apegado fielmente a las instituciones internacionales.

**OCTAVA.-** México, para llevar a cabo sus relaciones internacionales, cuenta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, primeramente; órgano dependiente del Ejecutivo Federal y que lo auxilia en la materia exterior. Dentro de la propia estructura orgánica de la Secretaría se encuentra el Servicio Exterior, unidad administrativa que depende también del Ejecutivo Federal, pero que se encuentra bajo la supervisión material del Secretario de Relaciones Exteriores.

**NOVENA.-** El Servicio Exterior Mexicano cuenta con su propia normatividad, la "Ley del Servicio Exterior y su Reglamento", que fue aprobada el 23 de diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, la cual abrogó la "Ley Orgánica del Servicio Exterior" de fecha 8 de enero de 1982, así como a su Reglamento del 22 de julio del mismo año.

**DECIMA.-** Mediante la presente ley del Servicio Exterior, se pretendió transformar las representaciones diplomáticas y consulares, lográndose una rama más dinámica. La actual ley dispone que las ramas diplomática y consular se unifican bajo una sola: "rama diplomático-consular". Esto significa que el personal del Servicio Exterior, estarán bien capacitados para laborar en cualquiera de las representaciones de nuestro país en el mundo, embajadas o consulados ahorrando así recursos económicos y humanos, vitales en estos

días de crisis económica. La nueva ley refuerza los mecanismos para el ingreso al Servicio Exterior, mediante la aplicación de rigurosos exámenes de la materia exterior, cultura general, así como el conocimiento y dominio de dos lenguas extranjeras. Otra de las aportaciones de la presente ley, es que el personal que abandonó al Servicio Exterior, tiene la opción de poder incorporarse nuevamente a él, mediante algunos trámites administrativos. Esta mediada debe considerarse como apropiada, toda vez que el Servicio Exterior se nutre de la experiencia, sobre todo del personal que ha laborado ya algún tiempo en esa unidad administrativa.

**DECIMA PRIMERA.-** Se espera que con el advenimiento de esta nueva ley, el ingreso al Servicio Exterior como personal de carrera sea realmente democrático ya que desde hace mucho tiempo ha prevalecido la práctica viciada de que por situaciones de amistad, o familiares, las plazas que se ofrecen a concurso son otorgadas a personas que pocas veces tienen el perfil de un buen servidor público en la rama diplomática o consular.

**DECIMA SEGUNDA.-** Otra situación que mucho ha dejado que desear es el nombramiento de los embajadores y cónsules generales, que muchas veces se debe más a situaciones de índole político que a necesidades de servicio. Cabe recordar que se trata de una de las facultades del Presidente de la República con la aprobación del Senado. La nueva ley parece haberse percatado de esta situación, es por ello que se recomienda que la designación de embajadores y cónsules generales que todavía es atribución del Ejecutivo Federal, se base en el personal de carrera que ha prestado sus servicios en el Servicio Exterior.

**DECIMA TERCERA.-** Con su nueva ley y reglamento, el Servicio Exterior Mexicano estará en aptitud de cumplir con mejores bríos los objetivos para los cuales fue creado y que básicamente consiste en llevar a cabo las relaciones exteriores de nuestro país

## BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 6a. edición, México, D.F. 1986.
- BORZI ALBA, MARIA ANGELICA T. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. Editorial Abeledo-Perrot, 2a. edición, Buenos Aires, 1982.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, 8a. edición, México, D.F. 1991.
- DE ZAVALA, VICTOR P. Tratados y Documentos Internacionales. Editorial Cardenas Editores y Distribuidores, 2a. edición, México, D.F. 1975.
- DIAZ CISNEROS, CESAR. Derecho Internacional Público. Editorial Tea, 3a. edición, Buenos Aires, 1968.
- GOLLIARD, CLAUDE ALBERT. Instituciones de Relaciones Internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica, 3a. edición, México, D.F. 1977.
- G. TUKIN. Curso de Derecho Internacional. Manual Libro 2. Editorial Progreso, Moscú, 1980.
- KELSEN, HANS. Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1974.
- LABARIEGA VILLANUEVA, PEDRO. Derecho Diplomático. Editorial Trillas, 5a edición, México, D.F. 1989.
- LION DEPETRE, JOSE. Derecho Diplomático. Editorial Porrúa, 2a. edición, México, D.F. 1979.
- MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, D.F. 1983.
- MOLINA, CECILIA. Práctica Consular Mexicano. Editorial Porrúa, 2a. edición, México, D.F. 1978.
- MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12a. edición, México, D.F. 1993.

- ORTIZ AHLF, LORETA. Derecho Internacional Público.  
Editorial Harla, México, D.F. 1989.
- SEARA VAZQUEZ, MODESTO. Derecho Internacional Público.  
Editorial Porrúa, 11a. edición. México, D.F. 1986.
- SEPULVEDA CESAR. Derecho Internacional.  
Editorial Porrúa, México D.F. 1988.
- SORENSEN, MAX. Manual de Derecho Internacional Público.  
Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1992, 4a. reimpresión.
- VERDROSS, ALFRED Derecho Internacional Público.  
Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar, 5a. edición, España, 1987.

## LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Editorial Porrúa, 88a. edición, 1993.
- Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.
- Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Editorial Porrúa, 27a. edición, 1994.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.  
Editorial Porrúa, 44a. edición, 1992.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.  
Editorial Porrúa, 44a. edición, 1994.