



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**



**TESIS**

**“HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR DE  
ESTADO. FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DEL  
PODER LEGISLATIVO FEDERAL”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA**

**SAÚL ARTURO RAMÍREZ DE ARELLANO SOLÓRZANO**

**DIRECTOR**

**LIC. JOSÉ LUIS CAMACHO VARGAS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2012.**



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.

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Estado de la política exterior de México después del año 2000</b>	<b>15</b>
1.1 Marco teórico conceptual	18
1.1.1 Política exterior	18
1.1.2 Relaciones exteriores y política exterior	25
1.1.3 Política exterior de Estado	25
1.1.4 Enfoques de estudio	28
1.2 Origen del desajuste entre la política exterior y el plano económico. El Consenso de Washington	34
1.3 Implicaciones en la política exterior	39
1.4 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	44
1.5 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	45
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LAS FACULTADES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES</b>	<b>50</b>
2.1 Interiorización del derecho internacional en el caso mexicano	52
2.1.1 Referencias a normas internacionales en nuestra Constitución	53
2.1.2 Aplicación del derecho nacional a extranjeros	59
2.1.3 Mecanismos de recepción	60
2.2 Poder Ejecutivo	63
2.2.1. Facultades constitucionales	67
2.2.2 Secretaría de Relaciones Exteriores	70
2.2.2.1 Servicio Exterior Mexicano	75
2.2.3 Los acuerdos ejecutivos	76
2.2.4 Los acuerdos interinstitucionales	76
2.3 Poder Legislativo	78
2.3.1 Cámara de Senadores	82
2.3.1.1 Estructura Orgánica	86
2.3.1.1.1 Pleno	86
2.3.1.1.2 Mesa Directiva	87
2.3.1.1.3 Grupos Parlamentarios	90

2.3.1.1.4 Junta de Coordinación Política	90
2.3.1.1.5 Comisiones	92
2.3.1.1.6 Organización técnica y administrativa	95
2.3.1.2 Facultades en materia de relaciones exteriores	96
2.3.1.2.1 Facultades exclusivas	97
2.3.1.2.1.1 Análisis de la política exterior	98
2.3.1.2.1.2 Celebración de tratados	100
2.3.1.2.1.3 Ratificación de nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales	103
2.3.1.2.1.4 Permiso para la salida de tropas mexicanas y tránsito o estacionamiento de tropas de potencias extranjeras en nuestro país	105
2.3.1.2.1.5 Reconocimiento de la jurisdicción de tribunales internacionales	106
2.3.1.2.2 Comisión de Relaciones Exteriores	107
2.3.2 Cámara de Diputados	108
2.3.2.1 Estructura Orgánica	110
2.3.2.1.1 El Pleno	111
2.3.2.1.2 Mesa Directiva	111
2.3.2.1.3 Grupos Parlamentarios	115
2.3.2.1.4 Junta de Coordinación Política	116
2.3.2.1.5 Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	117
2.3.2.1.6 Comisiones	118
2.3.2.2 Facultades Exclusivas	122
2.3.2.3 Comisión de Relaciones Exteriores	123
2.3.2.4 Comités	125
2.3.3 Diplomacia Parlamentaria	125
2.3.4 Reuniones Interparlamentarias	127
2.3.5 Grupos de Amistad	127
2.3.6 Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos	128
2.3.7 Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión	130
2.4 El Poder Judicial de la Federación	131

### **CAPÍTULO III**

## **LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO**

**134**

3.1 Reforma del Gobierno del Estado Mexicano. ¿Por qué realizarla?	135
--	-----

3.2 Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión	141
3.2.1 Primera y segunda etapas del proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado	143
3.2.2 Tercera etapa. La negociación y construcción de acuerdos	145
3.2.3 Grupos de Trabajo	147

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

4.1 Ratificación del Senado de la República del nombramiento del Titular de la SRE	151
4.2 Aprobación de tratados internacionales por parte de ambas cámaras federales	154
4.3 Ratificación por parte del Senado de tratados internacionales, acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda, convenciones, pactos, protocolos, entendimientos y convenciones diplomáticas	155
4.4 Política Exterior de Estado	157
4.4.1 Primer eje. La articulación de la política exterior como una política de Estado	159
4.4.2 Segundo eje. Nuevo andamiaje constitucional para la interiorización y cumplimiento de las obligaciones internacionales	163
4.4.3 Tercer eje. Coordinar y definir responsabilidades en el diseño, ejecución y evaluación de la política exterior y celebración de tratados	163
4.4.4 Cuarto eje. Definición de objetivos y prioridades de la política exterior mexicana con un enfoque progresivo del Derecho Internacional	168
4.5 Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76, y VII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	171
4.6 Reforma a la Ley del SEM	177
4.7 La política exterior en la reforma del gobierno	185
4.8 Nombramientos políticos limitados en el Servicio Exterior Mexicano	188

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>205</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>214</b>
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	<b>219</b>
<b>MESOGRAFÍA</b>	<b>221</b>
<b>TESIS</b>	<b>225</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	<b>226</b>
<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	<b>227</b>

Agradecimientos

A mi Mamá, Maestra e Impulsora  
**Lic. y Profra. Raquel Solórzano Morales**

A mis queridas Hermana y Sobrina  
**Claudia Elena Ramírez de Arellano Solórzano**  
**Laura Helena Rodríguez Ramírez de Arellano**

A mis Tíos  
**Dra. Sara Alejandra Solórzano Morales**  
**Saúl Manuel Solórzano Morales**

## **A mis Maestros**

Mtro. José Luis Camacho Vargas

### **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM**

Dra. María del Consuelo Dávila Pérez  
Mtro. Juan Palma Vargas  
Mtra. Flor Sugey López Gamboa  
Dr. Jesús López Serrano  
Dr. Alejandro Carlos Uscanga Prieto  
Dr. Alejandro Chanona Burguete  
Dr. Alfredo Córdoba Kuthy  
Dr. Alfredo Romero Castilla  
Dr. Carlos Ballesteros Pérez  
Dr. Edmundo Hernández-Vela S.  
Dr. Jorge Basurto Romero  
Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás  
Dr. Luis Fernando Sousa Marín  
Dr. Ricardo Méndez Silva  
Dr. Roberto Peña Guerrero  
Dra. Irene Zea Prado  
Dra. Linda Miriam Moscona Davidoff  
Dra. Lucía Irene Ruiz Sánchez  
Dra. María Cristina Rosas González  
Dra. Maricela H. Córdoba Solís  
Dra. Rosa Isabel Gaytán Guzmán  
Dra. Rosa María Villarello Reza  
Dra. Teresa Elena Hayna de Lozano  
Lic. Jacobo Casillas Mármol  
Lic. Jaime Isla Lope  
Lic. María de los A. Meneses Marín  
Lic. Modesto A. Barragán Fernández  
Lic. Víctor Manuel Prudencio Vallejo  
Mtra. Luz Elena Espinosa Padierna  
Mtra. Sandra Zavaleta Hernández  
Mtra. Teresa del S. Pérez Rodríguez  
Mtra. Yadira Gálvez Salvador  
Mtro. Pedro Medina Rodríguez

### **Escuela Nacional Preparatoria Plantel 6 “Antonio Caso”**

Mtra. Alma Angélica Martínez Pérez  
Mtra. Ma. Elizabeth Dávila Ollervides  
Dr. Luis Darío Salas Marín  
Ing. José Arturo Mompala Zepeda  
Mtro. José Arturo Reyna Galindo  
Lic. José A. Amozarrutia Jiménez  
Mtro. Sergio Reyes Romero  
Mtra. Adriana Vázquez Contreras  
Mtra. María Rosa Ávalos León  
Mtra. Ma. Mercedes Camacho Reyes  
Mtra. Graciela Maya Sixtos

### **Escuela Secundaria 124 “México”**

Mtro. Miguel F. Atilano  
Mtro. Aníbal (Matemáticas)  
Profra. Ma. Dolores Hernández Flores  
Profra. Elvia Nieto Enríquez  
Profra. Fabiola Contreras Palencia  
Profra. Zita Sánchez R.

### **A mis Maestros de las Escuelas Primarias “Polonia” y “Benito Juárez”**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,**  
que sigue siendo el principal factor de movilidad social en nuestro país.

**A los miembros del Servicio Exterior Mexicano,**  
ejemplo de lealtad y servicio a la Nación.

**A las Fuerzas Armadas de México,**  
fieles defensoras de la Soberanía e Integridad Nacional.

**A la Academia Nacional de Periodistas de Radio y Televisión  
(ANPERT) y Escuela de Periodismo *Carlos Septién García,***  
gracias a las cuales soy Licenciado en Periodismo.



## INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es analizar las facultades que en materia de relaciones exteriores desarrollan los Poderes de la Unión y que no sólo se contemplan en los artículos 76 y 89 constitucionales, haciendo especial énfasis en las que el Congreso de la Unión ejerce y cuyos integrantes, a raíz del desarrollo de la diplomacia parlamentaria, han expresado la necesidad de ampliar el número de actores que intervienen en aspectos torales de la política exterior de México con el objeto de fortalecer la presencia y dotar de mayor contundencia a la acción del país en el mundo.

Se trata de propuestas de reforma que se enmarcan en la reforma del gobierno del Estado mexicano que se discutió, particularmente, en el órgano de diálogo creado *ex profeso* por el Poder Legislativo federal y cuyos trabajos se desarrollaron entre 2007 y 2008 pero que sus propuestas siguen siendo procesadas por distintas comisiones dictaminadoras. De igual forma, durante la actividad ordinaria del Congreso legisladores de diversos grupos parlamentarios han presentado iniciativas en la materia que planteado la necesidad de construir una *política exterior de Estado*.

Para tal efecto, se analiza los rasgos distintivos que han caracterizado a la política exterior de México después del año 2000, cuando tuvo lugar la alternancia en el Poder Ejecutivo federal y se basó la potencialidad de la política exterior en el llamado *bono democrático*.

En los recientes años se ha suscitado una serie de transformaciones en el ámbito internacional que ha obligado que los Estados adapten su forma de interactuar con el exterior a las nuevas condiciones de la sociedad internacional. A consideración de Juan José Bremer,

los campos en que hemos alcanzado mayor progreso, la internacionalización de la economía, la revolución en la informática y las telecomunicaciones, en otras palabras, las múltiples redes del globalismo están poniendo a prueba a aquellas estructuras de nuestra civilización en las que no ha habido una suficiente

evolución, particularmente a las débiles y obsoletas instituciones de gobernabilidad institucional.<sup>1</sup>

En ese sentido es que el ex embajador de México ante la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) apunta que los principales cambios se centran en los temas de seguridad internacional, desarme nuclear, cambio climático, pobreza, migración, escasez de agua y desertificación de vastos espacios del planeta.<sup>2</sup>

La conversión de tales temas en asuntos globales que hoy día forman parte de la agenda internacional, vino acompañada de sucesos que tuvieron lugar entre 1984 y 2006, tales como la derrota del bloque comunista en la Guerra Fría y posterior caída de la URSS, nueva fase de desarrollo del mundo capitalista caracterizada por la modernidad, fin del bipolarismo, expansión de la globalización económica, mayor interrelación entre los países, escenario político menos previsible y resurgimiento de rivalidades caracterizadas por diferencias religiosas y étnicas. Lo que Juan José Bremer califica de “salvaje mundo nuevo”.<sup>3</sup>

Ello ha venido acompañado de cambios dispares en el ámbito interno de los propios Estados, principalmente en su modelo económico, que han vuelto insuficientes los mecanismos de contacto y coordinación entre los distintos órganos estatales, impidiendo la instrumentación de políticas de largo plazo que promuevan el desarrollo y el crecimiento del país. Un área en la que se ha reflejado este hecho es la política exterior de México.

En contraste con lo que sucedió durante gran parte del siglo XX, cuando la política exterior concitaba el apoyo de todas las fuerzas políticas en torno al Presidente de la República como único responsable de su planeación, ejecución y en gran medida de su control a través del análisis realizado por el Senado integrado mayoritariamente por el partido político en el gobierno y al tratarse de una política pública que exaltaba el nacionalismo y defensa de la independencia y la no intervención, los cambios experimentados en el sistema político y que desembocaron en el año 2000 con la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, han hecho evidente la necesidad de crear mayores y mejores canales de diálogo sobre la actuación de México en el exterior, pues se quiera o

---

<sup>1</sup> Juan José Bremer, *El fin de la Guerra Fría y el salvaje mundo nuevo*, Taurus, primera reimposición, México, 2007, p. 21

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> “El salvaje mundo nuevo” en *Ibidem*

no reconocer el Congreso ya está incidiendo de forma directa en la imagen de México en el exterior.

De ahí que las preguntas que se han planteado en la presente investigación sean:

- ¿La política exterior de México puede seguir siendo definida unilateralmente por el Presidente de la República sin atender las observaciones de un Congreso que de forma permanente recibe a parlamentarios y jefes de Estado y participa de forma activa en foros internacionales?
- A diferencia de las reformas de las que han sido objeto diversas áreas gubernamentales, ¿la política exterior de México puede permanecer ajena a esos ajustes necesarios consecuencia de un nuevo contexto interno y externo?
- ¿Qué nuevos mecanismos debieran ser creados para considerar que la política exterior de México es de Estado?

Para dar respuesta a estas interrogantes, es que se presenta a continuación el siguiente argumento de hipótesis.

A pesar que esta política ha sido motivo de orgullo nacional en distintos momentos históricos, en la sociedad y sobre todo entre los gobernantes persiste la idea que la política exterior es de pertenencia exclusiva de los Estados desarrollados y que países en desarrollo y pobres no pueden tener, lo que se ha traducido en su ausencia de la agenda de los temas que a diario, ya sea en campañas electorales o no, se discute públicamente.

No es de esperar que un país débil tenga una animada política exterior, excepto para satisfacer los designios de sus tutores; en cambio, una política exterior firme y vigorosa es propia de un Estado que forja cada día su destino, consolidando sus logros históricos, corrigiendo sus yerros y omisiones, y mejorando su desempeño. Además, sólo un estado-nación con plena salud, y por lo tanto en ejercicio cabal de su soberanía, puede aspirar a cooperar, coordinarse y avanzar por el camino de la mundialización con sus similares. Los demás sucumbirán progresivamente ante el embate de los fuertes, por los que serán absorbidos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; “Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 96, Centro de Relaciones

La política exterior, como parte de la política nacional, no sólo es una herramienta del Estado para proteger la integridad de su territorio y hacer prevalecer la soberanía nacional, sino también un medio para accionar mecanismos que influyan favorablemente en la calidad de vida de la población.

A menudo se cree que la política exterior no tiene vinculación con las medidas internas y que de ninguna forma se verán reflejados los beneficios de una política exterior responsable y congruente. Sin embargo, desde que un grupo se organiza políticamente y constituye una entidad estatal, el reconocimiento por parte de otros Estados se convierte en un aspecto fundamental que será determinante para su identidad. Es así como desde el origen de un Estado éste se basa en una compleja combinación de factores endógenos y exógenos. “En realidad esta idea de que el Estado tiene un interior y un exterior es sólo una imagen...”.<sup>5</sup>

En tal sentido, la política exterior y la política interna debieran de buscar en conjunción la prosperidad de los individuos y el derecho y la defensa de sus derechos fundamentales, para brindarles seguridad y desarrollo, ya que, aunque en ocasiones se pierde de vista, el fin de cualquier medida de gobierno es fomentar el bienestar de la población.

Por ello, no debiera implementarse una acción interna sin que se acompañe de un plan para medir su impacto más allá de nuestras fronteras. Se parte del postulado que la política exterior es un instrumento necesario e imprescindible para promover el desarrollo económico de nuestro país y los cambios en las condiciones internas y externas de México que deberían provocar cambios en la forma en la que se decide, planea y ejecuta. Al respecto, la Secretaria de Relaciones Exteriores, Emb. Patricia Espinosa Cantellano, ha dicho que el Congreso mexicano desempeña un papel fundamental en la definición del curso que sigue el país en temas internos y de política exterior, debido a que la política interior se encuentra cada vez más vinculada con lo que ocurre más allá de las fronteras.<sup>6</sup>

---

Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, septiembre-diciembre de 2006, pp. 153-154

<sup>5</sup> José Ramón Cossío Díaz y Rodríguez Huerta, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Porrúa, México, 2003, p. 20

<sup>6</sup> Palabras pronunciadas por la titular de la SRE, Emb. Patricia Espinosa Cantellano, durante la recepción ofrecida al Cuerpo Diplomático acreditado en nuestro país por parte de la Cámara de Diputados, el 8 de

Actualmente existe incertidumbre sobre la naturaleza y objeto de la política exterior; uno de los cambios más trascendentales en ella ha sido la introducción constitucional de la defensa de los derechos humanos; sin embargo, en la era de las comunicaciones pareciera en ocasiones que la diplomacia actúa en cámara lenta, lo cual no se traduce en mayor contundencia al pronunciarse sobre temas que están en el centro de la agenda multilateral y es evidente que existen distintas velocidades entre los cambios que surgen en el ámbito internacional y los que se requieren al interior para adaptarnos a nuevas circunstancias.

En la presente investigación más allá de buscar analizar un hecho que represente el disenso y polarización que ha provocado la aplicación de la política exterior, se pretende hacer ver que aunque explícitamente la política exterior es un asunto de primordial atención para el Ejecutivo, el Poder Legislativo también interviene de diversas formas y de ahí que surjan propuestas para que se haga más clara esa participación.

La hipótesis central del presente trabajo es que si bien el principal cambio en la política exterior mexicana no se originó a partir del año 2000 con la alternancia en el Poder Ejecutivo federal y del llamado *bono democrático*, sino a raíz de la aplicación de reformas económicas que fueron consecuencia del Consenso de Washington y que trastocaron el esquema por medio del cual se desarrollaba la política exterior de México, sí se trató de un punto de inflexión que evidenció la necesidad de realizar profundos cambios a la forma en que se planean, ejecutan y analizan las acciones y decisiones de México en el exterior, lo cual a su vez trajo consigo un replanteamiento de las facultades como parte de la reforma del gobierno analizada en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdas (CENCA) del Congreso de la Unión entre los años 2007 y 2008.

La hipótesis secundaria es que la participación de más actores no hace más complejo el proceso de toma de decisiones en política exterior, ya que si bien, como se ha planteado en el Poder Legislativo federal a través de iniciativas de diversos actores, el Presidente de la República compartiría con el Congreso facultades tales como nombrar al responsable de ejecutar la política exterior, ello traería una tendencia a dialogar y consensuar las acciones y se reflejaría en la fortaleza de nuestro desempeño en el mundo.

En el primer capítulo se aborda el marco teórico que nos permita entender la política exterior, relaciones exteriores y qué elementos debe contemplar una política exterior que se diga de Estado. Asimismo, se analizan los distintos enfoques que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial han sido utilizados para analizar la política exterior.

Para el caso mexicano, se destaca el origen del desajuste presentado entre la política exterior y la política económica y las consecuencias sobre la primera, desembocando en el análisis de los planes nacionales de desarrollo de las administraciones públicas de los años 2000-2006 y 2006-2012.

De tal forma, una vez abarcado el marco teórico conceptual y dejado en claro la diferencia entre los términos política exterior y relaciones exteriores, en el capítulo II se analizan las facultades que cada uno de los Poderes de la Unión ejercen de forma cotidiana, buscando con ello brindar una visión más amplia de lo que implica la constante interacción con el exterior. Se analizan los mecanismos contemplados en el derecho nacional para interiorizar las normas internacionales y los diferentes actores que participan en ese objetivo

Se busca dejar en claro que al interior de cada una de las dos cámaras federales interactúan diferentes fuerzas políticas que no permiten hablar de órganos legislativos uniformes ni unidireccionales, sino de órganos multipartidistas que deben dialogar y negociar para llegar a acuerdos en los diferentes temas. Uno de ellos es la diplomacia parlamentaria.

En el capítulo III se describe el esfuerzo más reciente realizado por el Congreso de la Unión, en aras de redistribuir las facultades entre los órganos del gobierno federal, buscando con ello dotar al país de mejores y mayores mecanismos de acción, coordinación y control por parte del propio Poder Legislativo. Si bien se trató de un órgano que sólo tuvo una vigencia de dos años, sus consensos y documentos de trabajo siguen siendo objeto del análisis de las comisiones dictaminadoras en ambas cámaras federales, las cuales avanzan en su aprobación.

En el capítulo IV se exponen algunas de las iniciativas que en materia de política exterior se han presentado en ambas cámaras federales durante los recientes años y en las que se hace expresa la intención de ampliar el consenso en su conducción.

En el capítulo IV se destacan las iniciativas que legisladores de diversos grupos parlamentarios han presentado durante la reciente década, algunas de ellas en el marco del funcionamiento de la CENCA, con el objetivo de dotar a la política exterior de mayor fuerza y contundencia al exterior con base en consensos y acuerdos internos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

## CAPÍTULO I

### **Estado de la política exterior de México después del año 2000**

En el presente capítulo se busca abordar el marco teórico que nos permita entender la política exterior, relaciones exteriores y qué elementos debe contemplar una política exterior que se diga de Estado. Asimismo, se analizan los distintos enfoques que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial han sido utilizados para analizar la política exterior.

Para el caso mexicano, se destaca el origen del desajuste presentado entre la política exterior y la política económica y las consecuencias sobre la primera, desembocando en el análisis de los planes nacionales de desarrollo de las administraciones públicas de los años 2000-2006 y 2006-2012.

Nuestro país se encuentra en una etapa de transformación. Si bien esta afirmación se puede aplicar a cualquier ente integrante de la comunidad internacional, derivado del dinamismo e interdependencia crecientes, en el caso de México es particular.

Después del triunfo en las urnas de un partido político distinto al Revolucionario Institucional y su posterior llegada a la Presidencia de la República, se señaló que el modo de gobernar cambiaría radicalmente y la política exterior sería una de las áreas donde más se percibiría ese cambio.

Desde la década de los años ochenta, la política exterior de México se desarrolló en medio de circunstancias distintas a las que prevalecieron en nuestro país durante la mayor parte del siglo XX, caracterizadas por una economía que empezó a interactuar intensamente con el mundo y por ende aumentó su vulnerabilidad frente al exterior.

El embajador Jorge Montaña opina que

Al concluir 71 años de un partido dominante se abusó de la tesis utilizada como instrumento infalible, señalando que era necesario apuntalar la proyección de un país diferente... El espejismo de un bono democrático se magnificó, generando la sensación de que éste era canjeable por la reforma migratoria total, una nueva



relación energética y concesiones que facilitarían la transición del campo mexicano a un régimen sin barreras arancelarias.<sup>7</sup>

El alejamiento que se tuvo entre el gobierno mexicano y el gobierno estadounidense repercutió directamente en la política interna, donde los partidos políticos de oposición criticaron que una de las principales promesas del gobierno que inicio el 1 de diciembre de 2000 estaba lejos de alcanzarse. Desde entonces, las distintas fuerzas políticas no han vuelto a hacer ofrecimientos tan ambiciosos en política exterior y se han volcado a la política interna, lo cual desde nuestra perspectiva es una omisión seria.

Al respecto, en las plataformas políticas comúnmente se percibe a la política exterior como un aspecto distante de la política interna en aras de priorizar esta última. En momentos de crisis, como los experimentados en nuestro país desde finales de 2008, esa inclinación es mayor, ya que no se considera que la acción contundente en el exterior pueda contribuir en la búsqueda de bienestar y desarrollo del país<sup>8</sup>.

A pesar que los candidatos y posteriores servidores públicos reconocen que la política exterior es la otra cara de la política interna, en los hechos no aplican la misma prioridad en la exterior, lo cual va en detrimento de mayores oportunidades para la población. Este hecho se debe, en ocasiones, a una falta de conocimiento sobre lo que es la política exterior.

No obstante, “La política exterior debe coadyuvar a la creación de condiciones externas, que favorezcan el desarrollo económico, social y político de México”.<sup>9</sup>

Persiste la idea que se trata de un lujo de potencias que países en desarrollo y pobres no pueden y no deben de tener, lo que se ha traducido en la ausencia de la política exterior de la agenda de discusión de políticas de Estado.

De tal forma, a dieciocho meses que el presidente Vicente Fox jurara protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda Gutman, sostuvo que “El sistema internacional

---

<sup>7</sup> Jorge Montaña; “Relación sin rumbo” en *Examen*, Año XIX, No. 162, Comité Nacional Editorial y de Divulgación, PRI, México, Agosto de 2008, p. 15

<sup>8</sup> María del Consuelo Dávila Pérez; “La política exterior de México en época de crisis” en *Relaciones Internacionales*, Centro de Relaciones Internacionales-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 40, septiembre-diciembre de 1987, México, pp. 17-21

<sup>9</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.*, p. 157

está cambiando y México también. Desde el 2 de julio de 2000 vivimos una nueva era en la vida pública de nuestra sociedad, caracterizada por la transparencia, la pluralidad, el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del estado de derecho. El cambio democrático en México, así como los cambios estructurales realizados sobre todo en la esfera económica, obligan a renovar nuestra política exterior, para que profundice y consolide la transición”<sup>10</sup>.

Con esta afirmación, el responsable de ejecutar la política exterior dictada por el Presidente de la República, buscaba encabezar una nueva era en la diplomacia mexicana, caracterizada por un mayor activismo y promoción de la defensa de los Derechos Humanos en el mundo. Se llegó a señalar que los principios estipulados en la Carta Magna debían de ser actualizados a la nueva era del país, tratando con ello de pasar por alto la historia, trayectoria, actores, así como errores pero sobre todo aciertos del acontecer del país durante los setenta y un años de gobiernos de otro partido político.

Para 2002 la Cancillería ya había emprendido el intento de alcanzar un acercamiento más estrecho con los Estados Unidos basado en el *bono democrático*<sup>11</sup> de nuestro país, el cual Jorge Castañeda creyó suficiente para lograr una reforma migratoria a favor de los connacionales en el vecino del Norte y la profundización de los alcances del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, tales aspiraciones se toparon con la clase política estadounidense que no consideró suficiente tal atributo, negativa que se vio reforzada después de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001.

No obstante, Jorge Castañeda insistió en esos objetivos.

Hoy nuestro país requiere otra política exterior: una política nueva para tiempos nuevos. No es lo mismo el clima de tensión entre las dos superpotencias, durante la guerra fría, que el deshielo bipolar, o que las acciones internacionales contra el

---

<sup>10</sup> Jorge Castañeda Gutman; *El cambio democrático y la política exterior mexicana*, El Universal, Sección Nacional, México, 29 de junio de 2002.

<sup>11</sup> Término utilizado por la administración del presidente Vicente Fox que planteaba que el crédito que le daba haber llegado al poder de forma democrática y legítima, además de la fuerza que le daría a México en el ámbito internacional, debía servir para concretar un acuerdo migratorio con los Estados Unidos que incluyera la regularización de los indocumentados mexicanos, así como la facilitación de fondos para el desarrollo de la economía mexicana. Consúltase Gustavo Iruegas; “¿Bono democrático?” en *La Jornada semanal*, número 612, México, domingo 26 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/26/sem-gustavo.html> En el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* se estableció que el gobierno de México disponía de una legitimidad que daba mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional. Consecuentemente, se podía promover la imagen de un México democrático, tolerante y seguro, la cual se buscaba reflejara la transparencia, la pluralidad y el vigor de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales. Disponible en <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>

terrorismo después del 11 de septiembre de 2001. No es lo mismo el México autoritario de décadas pasadas, que el México democrático y abierto de nuestros días. El reto principal para el gobierno de México consiste justamente en responder, con la mayor lucidez y congruencia posibles, a los cambios estructurales acontecidos en el mundo y en nuestro país.<sup>12</sup>

Si bien se hizo hincapié en las transformaciones estructurales que el país había sufrido unas décadas antes, no dejó en claro lo que implicaba iniciar una nueva etapa, hacia delante, en la política exterior de México. En su lugar, dio inicio a un periodo de disenso y enfrentamiento sobre nuestro desempeño en el exterior.

Jorge Castañeda renunció a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el 10 de enero de 2003, dejando tras de sí un legado que no contribuyó al fortalecimiento que la diplomacia mexicana requería.

## **1.1 Marco teórico conceptual**

El gobierno de cualquier país define el rumbo de su nación con base en políticas públicas, ya sea en materia agropecuaria, laboral, económica, fiscal, social o energética, los servidores públicos realizan las funciones de gobernar por medio de directrices que responden al plan trazado por el gobierno. En ese sentido es que en materia exterior también debe existir una política, la cual es reflejo del proyecto de nación<sup>13</sup> trazado.

### **1.1.1 Política exterior**

En ese sentido es que Rafael Calduch señala que la política exterior “cuenta con tres elementos fundamentales, como son el carácter estatal (es decir, a pesar de la creación de organizaciones internacionales y fortalecimientos de organizaciones de la sociedad civil,

---

<sup>12</sup> *Ibídem.*

<sup>13</sup> El proyecto de nación es definido como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva. Es la forma en que un país se ve en el futuro o el camino que quiere seguir como nación unida. La perspectiva de un futuro común constituye el ingrediente principal de un proyecto de nación. Además de la identidad nacional, otra fuente del proyecto de nación lo constituyen los valores culturales, tradiciones, religión, ideología y lenguaje. Rafael Velázquez Flores; *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005, pp. 27-28

los Estados siguen siendo los principales actores en el ámbito internacional), su vínculo con la política interior del Estado y la determinación de las finalidades y los objetivos a los que aspira cada Estado, en conjunción con la especificación y utilización de los medios adecuados para el logro de dichos objetivos”.<sup>14</sup>

Al ser el principal actor de las relaciones internacionales, al Estado se asocia la posesión de una política exterior definida por Rafael Calduch como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”<sup>15</sup>.

Rafael Velázquez señala que las consideraciones mínimas necesarias para elaborar una definición completa de la política exterior son las siguientes:

### **Cuadro 1. Elementos constitutivos de la Política Exterior**

<b>La política exterior sí</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Es un proceso determinado por distintos factores, bases y fundamentos, cuyo eje articulador es el interés nacional.</li><li>✓ Es orientada por objetivos concretos que buscan responder a las necesidades internas más apremiantes (objetivos endógenos) y a las condiciones externas de un momento determinado (objetivos exógenos).</li><li>✓ Se encuentra sustentada en un plan que establece las estrategias e instrumentos para coadyuvar al logro de los objetivos.</li><li>✓ La capacidad de negociación se encuentra determinada en gran medida por el alcance y eficacia de los Estados</li></ul>

<sup>14</sup> Joanna Sosnowska; *Política exterior de México: dimensión regional e internacional*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos de la UNAM, México, 2006, pp. 33-34

<sup>15</sup> Juan Carlos Pereira (Coord.); *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ariel, España, 2008, p. 788

en el plano internacional, representando no un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado.

- ✓ Es exclusiva de los Estados como únicas entidades capaces de formular una política exterior, en virtud de ser actores más completos y reconocidos, jurídicamente, para actuar en el plano internacional.

**Fuente:** Rafael Velázquez Flores; *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005, 332 p.

Para Rafael Velázquez Flores, los objetivos que se definen en la política exterior plasman los propósitos que un gobierno establece más allá de sus fronteras para tratar de satisfacer las necesidades de toda la población y no sólo de un grupo, modificando o manteniendo una situación previamente establecida y para lo cual se implantan estrategias, que no son sino el conjunto de maniobras, tácticas y decisiones que ayudan a alcanzar los objetivos planteados en un ambiente de competencia y cuyos resultados no son accidentales. Mientras los objetivos deben ser formulaciones realistas, concretas, claras y tendientes al logro de un fin específico, las estrategias son específicas y secretas o incluso clandestinas.<sup>16</sup>

Por su parte, Edmundo Hernández-Vela Salgado señala que “La política exterior es el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables –forjados a través de su evolución y experiencia histórica–, permanentemente enriquecido y mejorado, y por el que cada Estado u otro actor de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden su fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas. Este cuerpo es aplicado de manera sistemática con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento

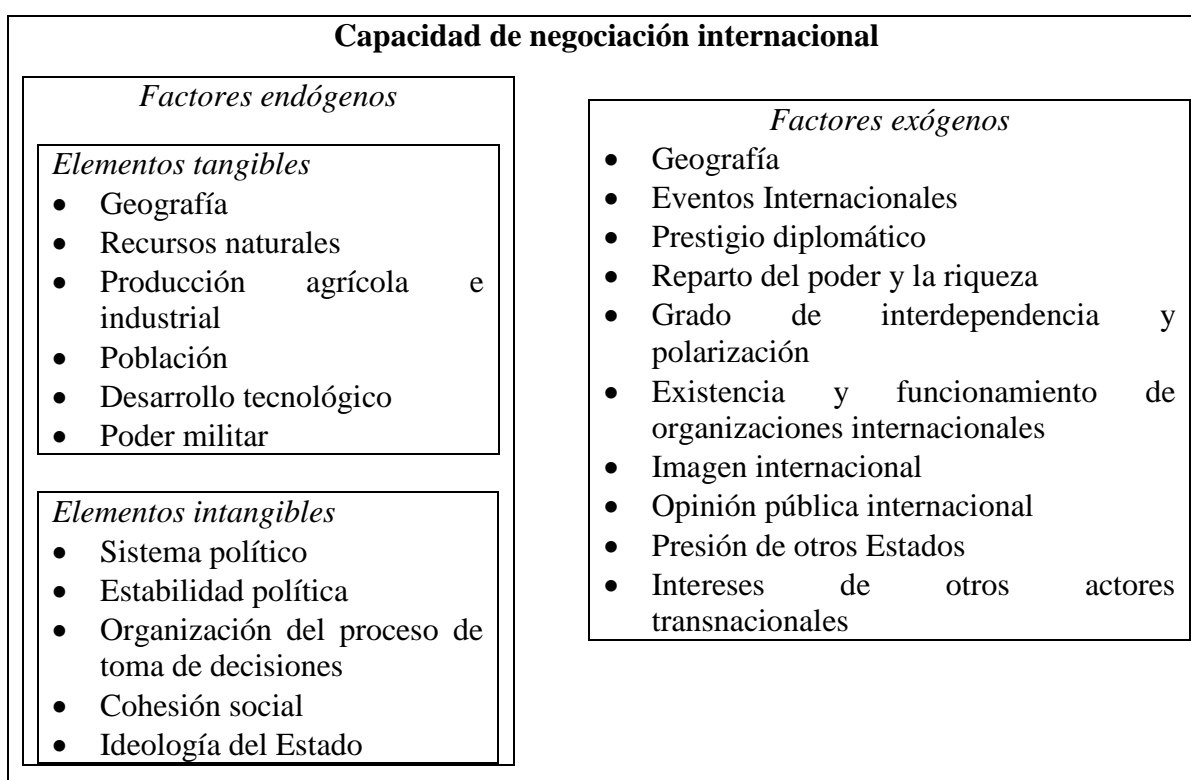
---

<sup>16</sup> Rafael Velázquez Flores; *op. Cit.* pp. 32-33

de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como el mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior”.<sup>17</sup>

Juan Carlos Pereira sostiene que la política exterior no puede reducirse únicamente al plano de la acción exterior del Estado, es decir, de su ejecución como lo sería la actividad diplomática o armada, sino que es necesario también contemplar la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones.<sup>18</sup>

**Cuadro 2. Factores que determinan la capacidad de negociación internacional de los Estados**



**Fuente:** Rafael Velázquez Flores; *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005, p. 39

Las etapas básicas de toda política exterior son tres: elaboración, ejecución y control. La primera de ellas consiste en la interacción de los distintos órganos de la administración pública y grupos legislativos y sociales del Estado, los cuales con base en el interés

<sup>17</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de política internacional*, tomo II, Porrúa, México, 6a. edición, 2002, p. 935

<sup>18</sup> Juan Carlos Pereira; *op. Cit.* p. 788

nacional definirán los objetivos a alcanzar, así como los medios para llegar a ellos. Se trata del proceso decisorio.

En cuanto a la ejecución, ésta se lleva a cabo a través de acciones sucesivas y previamente definidas y encaminadas a realizar la política exterior previamente definida. Se trata de una fase propia del Poder Ejecutivo del Estado y de sus colaboradores.

La tercera y última etapa consiste en la evaluación de las dos etapas anteriores, persiguiendo con ello valorar los resultados, utilidad de los medios y pertinencia de los objetivos planteados. Asimismo, se determinan responsabilidades, buscando con ello evitar arbitrariedades y cuidar la legalidad de cada uno de los actos llevados a cabo.

Esta última fase se realiza prioritariamente por los cuerpos legislativos a través de interpelaciones parlamentarias, comisiones de investigación y otros instrumentos parlamentarios, pero también por medio de la intervención específica ya sea aprobando instrumentos internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo, nombramientos diplomáticos, el presupuesto para el órgano ejecutor de la política exterior o bien, permitiendo la salida o entrada de tropas a territorio nacional.

Es así como diversos autores coinciden en señalar que la política exterior de un Estado no es resultado de hechos fortuitos ni de decisiones precipitadas, sino el resultado de la historia, localización geográfica, factores internos y externos, así como de los objetivos que se ha planteado ese Estado. De ahí que sea evidente que la política interna y la política exterior no son dos políticas públicas aisladas e inconexas, sino que ambas forma parte de un mismo proyecto de nación, sólo que en distintas áreas de gobierno que, en determinadas circunstancias, llegan a juntarse y complementarse.

Mostrando que no se trata de un aspecto propio o exclusivo de nuestro país, el periodista español Lluís Bassets, con motivo del papel que juega Alemania en la crisis económica en la Unión Europea, escribía que “El interiorismo de [Angela] Merkel tiene una traducción muy simple. Alemania conduce la política europea porque ésta se ha convertido en política interior alemana. Le pasó a Washington después de los atentados del 11-S respecto al mundo entero y le ha sucedido a Berlín con la crisis de las deudas soberanas, que han convertido la política presupuestaria de cada uno de sus socios en un

capítulo de la política económica alemana”.<sup>19</sup> Ello da muestra de la línea frágil y en ocasiones imperceptible entre política interna y política exterior.

Al respecto, Juan Palma Vargas señala que “Las necesidades de la población por atender sus demandas de alimentación, vivienda, vestido, educación, básicamente, lleva a comprender escenarios locales que multiplicados nos da la escena mundial. A partir de lo “interno” podemos visualizar los factores exógenos o lo “internacional”, donde apreciamos las demandas de la población mundial e identificamos las regiones más necesitadas y de atención inmediata.”<sup>20</sup>

Asimismo, Edmundo Hernández-Vela identifica que la política exterior posee una doble vertiente; por un lado, constituye la expresión de los valores y principios de una nación, tales como la convivencia pacífica, defensa de los derechos humanos y cooperación internacional, pero a la vez debe constituirse en “un escudo previsor y protector de las conductas y acciones de los sujetos de la sociedad internacional que pueden perjudicarnos por mantener y ampliar su dominio e impedir u obstaculizar la construcción de una sociedad mexicana más justa, desarrollada, participativa e igualitaria, en la que todos debemos estar empeñados”.<sup>21</sup>

El componente previsor y protector se debe a que, si bien México no busca sojuzgar a país alguno, tampoco debe permitir que otro sea el que decida su futuro.

Los instrumentos por medio de los cuales se auxilia la política exterior son “aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional que ayudan al logro de los objetivos y determinan el tipo de relación entre dos o más Estados”,<sup>22</sup> tales como la negociación diplomática, guerra, diplomacia coercitiva<sup>23</sup> y alianzas.

De tal forma, una vez descritas las definiciones que distintos académicos realizan sobre la política exterior, podemos concluir que se trata de un proceso histórico y doctrinal que expresa los valores y principios de una nación y constituye un escudo previsor y protector de la soberanía nacional; que se refleja a través de conductas, posiciones,

---

<sup>19</sup> Lluís Bassets; “Interiores” en *El País*, Madrid, 26 de enero de 2012, sección Internacional, p. 4

<sup>20</sup> Juan Palma Vargas; “El medio ambiente en la posguerra fría: seguridad y cooperación internacional”, en Ileana Cid Capetillo (comp.); *Diversidad cultural, economía y política en un mundo global*, FCPyS-UNAM, México, 2001, p. 214

<sup>21</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; “Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional” *op. Cit.* p. 153

<sup>22</sup> Rafael Velázquez Flores; *op. Cit.* p. 34

<sup>23</sup> Uso de amenazas y promesas de premios para conseguir un fin específico. *Ibidem* p. 35



actitudes, decisiones y acciones que el Estado, único sujeto internacional capaz de formular una política exterior, adopta al interior y exterior de su territorio; que no es fortuito ni accidental; que forma parte de la política general; basado en principios históricos claros; sustentado en un proyecto de nación; determinado por distintos factores cuyo eje articulador es el interés nacional; orientado por objetivos concretos, metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; que utiliza instrumentos como la negociación diplomática para lograr sus objetivos; cuya formulación, proceso de toma de decisiones y acción de control es ejercida por distintos órganos estatales; que busca responder a las necesidades internas y externas en un momento determinado, y cuyos resultados dependerán de la capacidad de negociación del propio Estado, la cual a su vez se encuentra determinada por factores endógenos y exógenos. En el ámbito de lo ideal se busca que la política exterior sea lo suficientemente flexible para responder a situaciones coyunturales e imprevistas.

El Ejecutivo federal define al interés nacional como “el interés de todos los mexicanos, tanto de los habitantes del territorio nacional como de quienes residen fuera de él... El interés nacional determina contar con una política exterior activa<sup>24</sup>, que tome la iniciativa en forma permanente, que tenga la capacidad de detectar oportunidades y de anticipar riesgos, que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades y los derechos humanos y de compromiso con la protección del medio ambiente”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Término que se asemeja al utilizado por el presidente Luis Echeverría Álvarez durante su administración para referirse a un cambio en la forma en la que la política exterior de México se había venido conduciendo hasta ese momento, caracterizada predominantemente por ser legalista, basada en los principios de no intervención y autodeterminación, que se dirigía a Estados Unidos y, en menor medida a América Latina. Durante su administración, el presidente Vicente Fox utilizó este término para referirse a la necesidad de actualizar sus relaciones exteriores y que el país tenía la responsabilidad de participar en el diseño de un nuevo orden internacional. Véase Ana Covarrubias; “La política exterior “activa”... una vez más” en *Foro Internacional*, número 191-192, año XLVM, 2008, pp.13-34

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, consultado en la página de Internet <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional.html>, el día 8 de julio de 2009 a las 17:22 hrs.

### **1.1.2 Relaciones exteriores y política exterior**

Una vez analizados los alcances de la política exterior, es necesario destacar la diferencia que guarda este término respecto al de relaciones exteriores, tratándose éstas de aquellos fenómenos que son la totalidad de las acciones que un Estado con todos sus grupos sociales emite al mundo exterior. Es decir, todas las transacciones de muy diversa índole realizadas a través de las fronteras y no sólo en el ámbito de la política exterior por parte de los órganos estatales correspondientes.

En tal sentido, la política exterior es sólo una parte de las relaciones exteriores que contemplan, por ejemplo, el diálogo que los partidos políticos sostienen con institutos políticos afines en otros países; relaciones entre institutos culturales e instituciones de educación y la diplomacia parlamentaria de los congresos, entre otras transacciones bilaterales y multilaterales realizadas por servidores públicos o particulares.

En México, como hacemos mención más adelante, el órgano auxiliar del Poder Ejecutivo en la ejecución de la política exterior se denomina SRE, quedando en ese entendido que dicha dependencia no sólo conoce de la política previamente planeada por el gobierno mexicano con órganos extranjeros, sino de cualquier relación que un mexicano pudiera llegar a desarrollar con algún nacional de otro país o gobierno extranjero.

Relaciones exteriores es lo equivalente al término *Foreign Relations* en inglés y *Relation Étrangères* en francés.

### **1.1.3 Política exterior de Estado**

Autores como Rafael Velázquez Flores afirman que la política exterior de Estado no existe debido a que en muchas ocasiones ésta no responde a los intereses de la mayoría de la población, la cual no es consultada para la toma de decisiones orientadas al exterior, por lo que en su lugar existen las políticas de los grupos en el poder.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Rafael Velázquez Flores; *op. Cit.*

Por su parte, Roberto Peña Guerrero señala que si bien la política exterior está sujeta al proyecto que rige al estado en su conjunto, dicho proyecto es el producto superestructural de la lucha de clases que tiene lugar en cualquier nación del mundo.<sup>27</sup>

Esta afirmación puede ser rebatible si se toma en cuenta el método por el cual ese grupo gobernante llegó al poder, ya que si fue mediante la elección popular pudiera considerarse como una política pública más general. Sin embargo, en la actual etapa del proceso democrático que nuestro país está viviendo, sería conveniente replantear el método para desenvolvemos en el exterior, con el objetivo de incluir la visión y pluralidad que se encuentra representada en el Congreso de la Unión a fin de dotar de fuerza y contundencia a nuestra política exterior, proposición que es central en este trabajo.

Diversos autores como Edmundo Hernández-Vela coinciden en señalar que la política exterior de un país, *per se*, debe ser una política de Estado, al sostener que debe ser:

- a. Propia, que exprese su pertenencia nacional;
- b. Auténtica y surgida de su proceso histórico;
- c. Congruente con las aspiraciones, ideas y propósitos del pueblo;
- d. Basada en principios claros, sólidos e inmutables;
- e. Coherente en sus metas y acciones, en sus necesidades y potencialidades;
- f. Cohesionada, íntegra, sistemática, planeada, organizada y articulada, e
- g. Institucionalizada a partir de un cuerpo de profesionales de la política exterior.<sup>28</sup>

Se coincide con dicha apreciación, pero se considera que en tales atributos se encuentra ausente un aspecto fundamental, como lo es la participación de otros representantes populares fundamentales, como los que integran el Poder Legislativo que representa la pluralidad de la nación, en diversos aspectos de la formulación, ejecución y control de la política exterior de México.

Al respecto, Guadalupe González González plantea que los aspectos que deben tratarse para lograr que una política exterior sea de Estado son tres: “El primer elemento

---

<sup>27</sup> Roberto Peña Guerrero; “Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior” en *Estudio científico de la realidad internacional*, FCPyS-UNAM, México, 1981, p. 194

<sup>28</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; “Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional” *op. Cit.* p. 154

tiene que ver con las características del proceso de toma de decisiones en política exterior. Es decir, con... ampliar el proceso de democratización en la formulación de la política exterior mexicana. Segundo, se requiere también el fortalecimiento del entramado institucional que apoya las acciones de política exterior. Es decir, no solamente hay que abrir a la participación en el proceso de toma de decisiones de otros actores dentro del gobierno, dentro del Estado y hacia la sociedad; también se requeriría fortalecer los instrumentos básicos que le den carne y dientes a nuestra política exterior”<sup>29</sup>.

Al hablar de carne y dientes, Guadalupe González se refiere al fortalecimiento del Servicio Exterior Mexicano (SEM) a través de la inclusión de los cuadros de expertos y técnicos en la definición de la política exterior y ampliación de las capacidades legales del Congreso. “No es suficiente con emitir opiniones [por parte del Senado] con respecto a la política exterior o con definir la conformación del equipo de política exterior cuando se ratifica o no los nombramientos en la materia”.<sup>30</sup>

La académica opina que se requiere de la mayor capacidad de vigilancia y supervisión legislativa hacia las decisiones en la materia, ya que el mayor número de las veces a lo largo del camino se toman decisiones que, en ocasiones, pueden tener efectos negativos, lo cual se pudiera evitar mediante una acción preventiva del Congreso. “Eso significa que hay que ampliar la capacidad de prevención y no de reacción del Congreso”.<sup>31</sup>

Un tercer elemento que daría mayor fuerza a la política exterior de México es el fortalecimiento de los consulados, ya que son los que cotidianamente están lidiando con los actores políticos de otros países, tienen mayor trato con los connacionales y tienen mayores posibilidades de incidir en la política de los otros países hacia México.

Se vuelve inevitable destacar que en el actual proceso democrático que tiene lugar en nuestro país, la consolidación de una política exterior de Estado, identificando con ello los intereses nacionales y no los del gobierno, prácticamente convertiría a tal política en una democrática, la cual, a consideración del politólogo Roberto Mesa, cumpliría con esa característica y se desarrollaría mediante la actuación de los partidos políticos y el ejercicio de las funciones de control que les competen a ambas al Poder Legislativo.

---

<sup>29</sup> Guadalupe González González; “La política exterior de México en la actual administración” en Raymundo Cárdenas Hernández; *Hacia una Política Exterior de Estado en México*, H. Cámara de Senadores, México, 2002, 447 pp.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 39

<sup>31</sup> *Ibid.*

A su consideración, una política exterior democrática debiera cumplir seis aspectos fundamentales: “a) la posibilidad del ejercicio del referéndum u otras formas de iniciativa popular; b) el desarrollo de una política de Estado y no de gobierno; c) unidad de acción en el exterior; d) modernización del Servicio Exterior; e) equilibrio en el reparto de competencias entre los poderes públicos, y f) una política exterior basada en tres ideas: paz, progreso y democracia”.<sup>32</sup>

Se trata de un aspecto que no se ha querido dejar de lado, sin embargo, no es tema central de la presente investigación, por lo cual nos abocaremos a la política exterior de Estado.

De tal forma, podemos delinear dos aspectos fundamentales para la definición de una política exterior de Estado, como lo son la participación del Poder Legislativo federal en sus distintas fases y el fortalecimiento del SEM, los cuales son tratados en el capítulo IV del presente trabajo.

#### **1.1.4 Enfoques de estudio**

Desde la formalización del estudio de la política exterior de México después del fin de la Segunda Guerra Mundial, diferentes enfoques son los que han sido utilizados por los académicos para analizar sus factores y resultados, permaneciendo como condicionantes relevantes la influencia del Estado mexicano y la vecindad geográfica y el peso histórico de las relaciones con Estados Unidos<sup>33</sup>. Asimismo, Arturo Borja señala que una característica esencial de los estudios en política exterior ha sido el pragmatismo muchas veces utilizado por los distintos gobiernos para justificar y legitimar desde la academia sus acciones en el exterior.

Muestra de lo anterior lo encontramos durante la década de los años sesenta del siglo XX, cuando el enfoque que predominó en los estudios de la política exterior de México fue el jurídico normativo, caracterizado por destacar elementos de derecho

---

<sup>32</sup> Juan Carlos Pereira; *op. Cit.* p. 791

<sup>33</sup> Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas” en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, México, 1997, 190 pp.

internacional y la activa participación de los diplomáticos, abogados en su mayoría, en la formulación de la política exterior.

Arturo Borja señala que este enfoque cumplió el objetivo de partir de una idea preconcebida que sostenía que la sociedad en general estaba de acuerdo con la visión con la que se desarrollaba la diplomacia mexicana y por ello, la prioridad era buscar formas para contrarrestar la influencia de las grandes potencias.<sup>34</sup>

**Cuadro 3. Enfoques en el estudio de la política exterior de México**

<b>Década del siglo XX*</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Características</b>
Después de la Primera Guerra Mundial	<b>Idealista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surge como instrumento para resolver el clima de anarquía que se vivía después de la I. G. M.</li> <li>• Su búsqueda se centra en la consecución de la seguridad colectiva y por ello su principal preocupación es el bienestar de los individuos.</li> <li>• Reclama que el principal objetivo de la ley desde ser el hombre.</li> <li>• Los Estados pueden alcanzar la ayuda mutua y cooperación a través de la política exterior.</li> <li>• La política exterior debe ser conducida con base en el Derecho Internacional y principios doctrinales.</li> <li>• Las guerras son evitables.</li> <li>• Se deben privilegiar acciones colectivas o multilaterales sobre las unilaterales.</li> <li>• Se deben crear instituciones internacionales para mitigar la anarquía y evitar enfrentamientos bélicos.</li> <li>• Los gobiernos deben respetar la soberanía de otros Estados.</li> </ul>
Después de la Segunda	<b>Realista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asume al Estado como un actor</li> </ul>

<sup>34</sup> *Ibidem.*

Guerra Mundial		<p>unificado que se comporta racionalmente en función a un interés nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado es el actor primario, racional y unitario de las relaciones internacionales</li> <li>• Considera cuestiones de poder internacional como la “alta política” y la economía como “baja política”.</li> <li>• Prevalecen las acciones defensivas.</li> <li>• Asume que la política obedece a leyes objetivas que están enraizadas en la naturaleza humana.</li> <li>• El interés nacional es definido en términos de poder.</li> <li>• Considera que su vigencia es universal.</li> <li>• Reconoce el significado moral de la acción política.</li> <li>• No tiene cabida para aspiraciones o preceptos morales.</li> <li>• El poder siempre será un objetivo inmediato.</li> </ul>
Década de 1960	<b>Jurídico-normativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaca elementos del derecho internacional para proclamar la protección del Estado.</li> <li>• Los diplomáticos participan activamente en la formulación de la política exterior.</li> <li>• Los estudios no parten de una teoría de la política internacional, sino de las mejores posibilidades para contrarrestar el poder de las grandes potencias.</li> <li>• No hay crítica a la acción del Estado.</li> <li>• Se parte de la idea que la sociedad mexicana está de acuerdo con la visión de la diplomacia que definen los que están al mando del Estado.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• No diferencia entre lo internacional y lo interno como dos niveles de análisis.</li> </ul>
Década de 1970	<b>Neorrealista o Realismo Estructural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está de acuerdo con la naturaleza anárquica del sistema internacional y primacía del Estado.</li> <li>• Poder y balance de poder son términos centrales.</li> <li>• Se interesa en explicar la conducta de los Estados bajo condiciones de anarquía, como una variable inmutable.</li> <li>• Enfatiza la importancia de la estructura del sistema internacional, definida como la distribución del poder entre las unidades (a diferencia del Realismo que estipulaba que los Estados podían definir a la estructura, los neorrealistas consideran que la estructura define el comportamiento de los Estados).</li> <li>• Se contemplan conceptos tales como desarrollo económico, fuerzas sociales y cultura.</li> </ul>
Década de 1970	<b>Economía Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se combinan variables económicas y políticas, lo cual tiene un origen marxista.</li> <li>• Se asume la causalidad externa (el sistema imperialista que condiciona lo que sucede en los países de la periferia), a partir de la cual la explicación de la política exterior de México se basa en factores económicos.</li> <li>• Concede gran importancia a la historia dentro del análisis.</li> </ul>
Década de 1970	<b>Causalidad Interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca explicar la política exterior mexicana a partir de variables internas.</li> <li>• Entre algunas de las variables internas se encuentra el régimen político, la ideología del Estado mexicano y los grupos de</li> </ul>



		interés que buscan influir en la diplomacia mexicana.
Década de 1980	<b>Política Burocrática</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centra su explicación en los intereses y la participación de las agencias gubernamentales y los funcionarios involucrados.</li> <li>• Se parte del argumento que en el caso que el Presidente de la República tenga interés en determinado asunto, el margen de influencia para los actores burocráticos y los intereses involucrados será muy reducido; de lo contrario, si el tema no llega al nivel de atención presidencial, el mismo será propicio para este enfoque.</li> </ul>
Década de 1980	<b>Interdependencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdependencia en política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre naciones o entre actores de diferentes países.</li> <li>• Se asume al Estado como un actor racional unificado, sin embargo, ya no son los únicos sino que existen organismos supranacionales y subnacionales que no son controlados por los Estados.</li> <li>• La interdependencia se refleja en transacciones internacionales como flujos de capital, bienes, servicios y personas a través de las fronteras políticas.</li> <li>• No todos los países poseen el mismo grado de interdependencia, sino que hay niveles que dependen de los costos y oportunidades de tales transacciones</li> <li>• Dejando tras la noción militar, se define al poder como la habilidad de un actor para poder controlar a otros actores o eventos.</li> </ul>

Década de 1990	<b>Neoliberalismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Admite supuestos como la primacía del Estado en las relaciones internacionales y la naturaleza anárquica del sistema internacional.</li> <li>• Se considera que las instituciones pueden promover la cooperación porque aún en un sistema anárquico los Estados enfrentan intereses comunes.</li> <li>• En tal sentido, la principal motivación de la política exterior es la cooperación.</li> <li>• En la agenda internacional se privilegian los temas de la economía política.</li> <li>• Lo que cuenta es la intención, no la capacidad en términos de recursos materiales.</li> </ul>
Década de 1990	<b>Enfoques alternativos</b>	<p><b>Subjetivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiliza como nivel de análisis al individuo, su psicología, personalidad y preferencia.</li> <li>• El grado de centralismo característico del sistema político mexicano y el papel que juega el Presidente de la República podrían hacer que este enfoque realice una aportación importante.</li> </ul> <p><b>Negociación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace énfasis en el proceso de negociación que se da entre las partes en diferentes contextos.</li> <li>• Utiliza la teoría de los juegos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información ofrecida en Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas” en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, México, 1997, 190 pp.; Rafael Velázquez Flores; *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005, pp. 51-57; Flor Suguey López Gamboa; *Los mecanismos institucionales de la cooperación para el desarrollo en la relación México-Unión Europea*, Tesis para obtener el título de Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 2010.

\*La ubicación en el tiempo sólo busca señalar el desarrollo de los enfoques sin que ello signifique que ya no sean utilizados.

Los años ochenta del siglo veinte son considerados como un punto de inflexión en los enfoques de la política exterior de México, ya que la sincronía que venía desarrollando con un modelo económico cerrado y de sustitución de importaciones y que le permitía cierto grado de independencia e intensa actividad a la política exterior mexicana, desaparece para dar lugar a una economía abierta e interdependiente con la de otros Estados, sobre todo con la de los Estados Unidos.

Actualmente no existe un estudio que responda a un solo enfoque, ya que en su mayoría son “híbridos”<sup>35</sup>, es decir, utilizan elementos que pertenecen a más de un enfoque, lo cual es positivo, ya que combina niveles analíticos representados por factores internos y externos para arribar a explicaciones más completas de los hechos.

## **1.2 Origen del desajuste entre la política exterior y el plano económico. El Consenso de Washington**

Desde la década de los años ochenta, México se encuentra inmerso en la denominada fase de las reformas estructurales mediante las cuales se busca adecuar a nuestro país a las nuevas circunstancias internacionales.

Precedidas por cambios en la estructura del poder en el mundo, reformas económicas estructurales consideradas de primera generación que se caracterizan por la apertura al exterior y búsqueda de inversión extranjera, se implementaron en el país con la intención de lograr un mayor crecimiento de la economía y mejores condiciones de vida para la población. Sin embargo, estos cambios no fueron acompañados de reformas políticas que contemplaran ajustes en los mecanismos de diálogo y toma de decisiones en la política exterior de México, omisión que actualmente, en medio de una gran pluralidad y equilibrio de fuerzas, se hace necesario corregir.

Si bien durante muchos años un campo en el que hubo consenso y unidad fue el de la política exterior, la cual se basó en tres condicionantes básicos<sup>36</sup>: un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que limitaba la interacción con otras economías

---

<sup>35</sup> Arturo Borja Tamayo, *op. Cit.*

<sup>36</sup> Guadalupe González González, “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia” en Luis M. Herrera-Lasso; *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006, p.155

nacionales y garantizaba el aprovisionamiento de productos básicos por parte de productores nacionales; un tipo de régimen nacionalista, defensivo, legalista y cerrado a cualquier tipo de escrutinio internacional, y un contexto externo en el que la combinación de elementos inseparables e interdependientes, tales como la pugna ideológico-político-económica entre dos grandes potencias, falta de comunicación directa entre ellas y el riesgo creciente de aniquilación mutua y de toda la humanidad debido a la carrera armamentista, que se conoció como Guerra Fría;<sup>37</sup> esos tres condicionantes básicos fueron modificados completamente, dos de ellos con las reformas económicas y el tercero con la Declaración de Helsinki en 1975.<sup>38</sup>

De tal forma, México abandonó el modelo económico de sustitución de importaciones seguido desde el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, que contemplaba la activa participación del Estado en la economía del país en aras de lograr una mayor justicia social, estimular la producción nacional de satisfactores y con ello, incentivar a la industria nacional. Dicho modelo fue sustituido por uno que se centró en el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado,<sup>39</sup> competencia con el exterior y una menor participación estatal en la economía, conocido como neoliberal.

Por ello, en la década de los años ochenta del siglo XX en América Latina y otras partes del mundo se puso en práctica la serie de reformas antes descrita y recomendada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), así como por la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, encaminadas a modificar la estructura económica nacional para lograr un crecimiento económico sostenido y con ello mejores niveles de bienestar social.

Para la consecución de dichos fines se propuso a México la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; privatización de empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; estricta disciplina fiscal; erradicación de los desequilibrios

---

<sup>37</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional, op. Cit.* tomo I, p. 540

<sup>38</sup> La Declaración de Helsinki representa el desmantelamiento total de la Guerra Fría en 1975 debido a que es considerada como un avance en el diálogo soviético-estadounidense, a pesar de la continuación en forma aislada de algunas prácticas y conflictos que en su conjunto constituyeron el enfrentamiento bipolar. *Ibidem*, p. 543.

<sup>39</sup> Política mediante la cual el Estado no interviene en el comercio entre los países mediante aranceles, contingentes u otros instrumentos en Paul Samuelson; *Economía*, Mc Graw Hill, España, 2002, p.661

fiscales, y la reducción del gasto público.<sup>40</sup> A dicha serie de reformas se le conoce como el *Consenso de Washington*, ya que la sede de las cuatro instituciones que la recomendaron se encuentra en la capital estadounidense. Posteriormente, a las reformas económicas siguieron las financieras.

A principios de la década de 1980 y fruto del *Consenso de Washington*, el FMI promovió entre sus países miembros una tendencia general a adoptar políticas y regímenes reglamentarios orientados por criterios de mercado, con los cuales se buscaría eliminar los obstáculos a la competencia, flexibilidad del mercado de trabajo y de los precios y la innovación y con ello, promoción de la inversión, empleo, productividad y producción, “sin embargo, el alcance y ritmo de la reforma estructural han variado mucho de un país y sector a otro”.<sup>41</sup>

“A principios de mediados de los años ochenta, los préstamos del FMI estaban cada vez más condicionados a la aplicación de reformas estructurales orientadas a fortalecer la sostenibilidad del ajuste macroeconómico, fomentar el crecimiento, orientar la transformación de las economías en transición y, en los últimos años, a reducir la pobreza... La cobertura sectorial y temática de la condicionalidad estructural se amplió con el tiempo y abarcó los cambios en la legislación, las políticas y la estructura de los incentivos económicos, así como la reforma institucional.”<sup>42</sup>

En 1982 México reorientó su estrategia de desarrollo instrumentando reformas estructurales encaminadas a la liberalización y desregulación y concentrándose en el sector financiero,<sup>43</sup> lo cual implicó la adopción de ciertas medidas que alteraron el marco y las limitaciones institucionales que regían el funcionamiento y los resultados del mercado.

El marco para el inicio de la implementación no sólo en México sino en toda Latinoamérica de las reformas estructurales fue la llamada “década perdida”, caracterizada por un decrecimiento de 10% del ingreso per capita en la región, una estanflación que fue motivada en gran parte por una deuda externa exorbitante, que a su vez sembraba desconfianza entre las instituciones de crédito internacionales y entre los propios

---

<sup>40</sup> Carlos Tello; *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007, p. 626

<sup>41</sup> *Perspectivas de la Economía Mundial: Abril de 2004. Hacia las reformas estructurales*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, 2004, p. 117

<sup>42</sup> *Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI*, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, Washington, 2007, p. 2

<sup>43</sup> *Estudios económicos de la OCDE: México 1997/1998*, OCDE, Volumen 1998, Estrasburgo, 1998, p. 71

empresarios nacionales, quienes llevaron sus capitales a países estables y disminuyeron las inversiones.<sup>44</sup>

Por ello, el FMI centró la agenda de reforma en diez áreas: altas tasas de ahorro a través de la disciplina fiscal, prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberación del sector financiero, aumento de exportaciones a través de tipos de cambio competitivos, liberalización del comercio exterior, creación de una economía competitiva que atrajera la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.<sup>45</sup>

Sobre la disciplina fiscal se reconoció que aunque Estados Unidos enfrentaba graves retos en esta materia en su propia economía, era importante que los países latinoamericanos tuvieran un férreo control en su sistema de pagos y contuvieran su déficit en 1 o 2 puntos de su PIB. Esta medida es considerada como una herramienta primaria de la macroeconomía para evitar la aparición de una inflación alta y caer en incumplimiento de pagos, así como para incrementar su ahorro.

Como una vía para fortalecer la anterior medida, se recomendó priorizar adecuadamente el gasto público evitando gastar en programas sociales mal diseñados y poco efectivos, así como reduciendo los subsidios y el presupuesto militar, en educación, infraestructura, salud y de la administración pública.

Con una reforma tributaria se buscaba que los países latinoamericanos crearan eficientes sistemas hacendarios sustentados en una amplia base contribuyente, con reglas de funcionamiento sencillas y suficientes y una tasa impositiva moderada. Se partió del postulado que una amplia base contribuyente era más efectiva para contrarrestar la desigual distribución de la riqueza que impuestos altos.

En cuanto a la liberación del sector financiero acompañada de una fuerte supervisión bancaria, se señaló que se debía adaptar el sistema financiero nacional a los nuevos tiempos sin que ello implicara abolir los controles, con el objetivo de atraer inversiones. Se impulsó la creación de instituciones estratégicas como bancos centrales autónomos y un Poder Judicial independiente e incorruptible.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> John Williamson, *Policy Analyses in International Economics. The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, Enero 1990, 68 pp.

<sup>45</sup> *Ibidem* p. 10

<sup>46</sup> Alejandro Chanona Burguete; *La Política Internacional del Nuevo Milenio*, ponencia presentada en el marco del XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Huatulco, Oaxaca, 9-11 de octubre de 2003.

Se señaló que la única alternativa que América Latina tenía para crecer en la década de los noventa era a través del aumento de sus exportaciones, lo cual sería posible sólo si su tipo de cambio era competitivo y sobre todo confiable, desterrando el tipo de cambio flotante.

La liberalización del comercio exterior fue el siguiente de los diez puntos impulsados dentro de la agenda del FMI, para que los países latinoamericanos permitieran sin retraso la importación intrarregional de bienes y productos hacia sus territorios sustituyendo sus barreras comerciales por tarifas que progresivamente se irían reduciendo. Algunos analistas consideran que en nuestro país se aceleró demasiado este proceso.<sup>47</sup>

Con la liberalización comercial hubo quienes expresaron su temor en el sentido que se creara desempleo debido a la importación de productos que fueran más baratos frente a los mexicanos.

Se pidió dejar atrás el nacionalismo en los países latinoamericanos y permitir y fomentar la creación de una economía competitiva que atrajera la inversión extranjera directa a través de la privatización y la liberalización, la cual además podría traer consigo conocimientos para producir o innovar los productos.

Desde el lanzamiento del Plan Baker,<sup>48</sup> el BM y los Estados Unidos asumieron activamente la tarea de presionar a los gobiernos para dejar de ser dueños o accionistas de empresas. El argumento central fue que los dueños particulares fomentarían la eficiencia en sus compañías a la vez que el gobierno dejaría de invertir en empresas ineficientes, recibiría recursos económicos por su venta y controlaría de mejor forma su déficit público.

Existía la percepción que Latinoamérica sufría de una excesiva regulación, por lo que cuando algún país negociaba un programa estructural con un organismo internacional, éste hacía hincapié en acortar las normas y hacer más expeditos los trámites sobre todo concernientes al comercio.

---

<sup>47</sup> El proceso de liberalización económico se concretó rápidamente con el ingreso de México al GATT en 1986. John Williamson, Op. Cit. p. 24

<sup>48</sup> Plan de acción propuesto en Seúl, Corea del Sur, en octubre de 1985 por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Adison Baker III, con la declarada pretensión de solucionar el grave problema de la deuda externa e impulsar, al mismo tiempo, el crecimiento de las quince naciones más endeudadas del mundo, en su mayoría latinoamericanas, y que se basa en la concesión de créditos adicionales a dichos países, a condición de que cada uno de ellos estableciera un programa de ajustes que considerara factible el FMI. Cfr. Edmundo Hernández-Vela Salgado; *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México 2002, p. 61

Un elemento fundamental para lograr esa eficiencia operativa en el sistema capitalista fue respetar y hacer respetar los derechos de propiedad, haciéndolos accesibles al conjunto de la sociedad para fomentar la creación e innovación.

De tal forma, “el consenso de Washington apostaba por el desarrollo de una economía de mercado que diera confianza a las inversiones de los actores privados (inversión extranjera), lo que se supone llevaría a un aumento de productividad y de las exportaciones. Asimismo, planteó la liberalización de las importaciones, la desregulación, la privatización de las empresas estatales y la reforma radical del gobierno con el fin de estabilizar y mejorar las condiciones macroeconómicas para consolidar las fuerzas del mercado y establecer una competitividad basada en logros y (compromiso de los inversionistas extranjeros) la especialización de las economías mediante la consecución de una participación óptima en el mercado global... Es claro que el consenso constituía una formulación de la política de Washington hacia América Latina a finales del siglo XX, y no un consenso de las políticas económicas con las cuales los gobiernos de América Latina estaban de acuerdo”.<sup>49</sup>

### **1.3 Implicaciones en la política exterior**

El conjunto de estas medidas que en distinta magnitud aplicó México desde la década de los años ochenta, transformó radicalmente el modelo económico y los factores con los que se venía aplicando una política exterior que había sido un medio de consenso hacia el interior del país.

Durante el periodo 1940-1970, la visión compartida de un mundo fuente de incertidumbre y amenazas permitió que la política económica y la política exterior de nuestro país se complementaran y reforzaran entre sí. Para ello, tres elementos fueron básicos: “la operación de un sistema híbrido [la combinación del mercantilismo o nacionalismo económico con el liberalismo económico, dando como resultado un liberalismo administrado] basado en la noción de equilibrio entre Mercado y Estado; el grado relativamente bajo de internacionalización financiera [el sector exportador proveía a la economía mexicana de las divisas necesarias para su operación] y la disposición de

---

<sup>49</sup> Alejandro Chanona Burguete, *Op. Cit.* pp. 14-15



Estados Unidos para asumir los costos de una política unilateral de libre mercado [potencia hegemónica que enfrentaba una pugna ideológica con la URSS]”.<sup>50</sup>

Para la década de los años setenta esos tres elementos empezaron a cambiar debido a que la capacidad de la economía mexicana para hacerse llegar de divisas por medio de su sector exportador presentó una caída sustancial, resultado de la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales y una creciente importación de bienes.<sup>51</sup> Sin embargo, los efectos de esa debilidad se retardaron unos años gracias a la bonanza del sector petrolero recién descubierto, que suministró al país de los recursos económicos para hacer frente a sus necesidades internas y continuar con una política exterior activa. Además, el gobierno federal contrajo responsabilidades con diversos organismos financieros que rebasaban su capacidad adquisitiva.

En 1981, en medio de una crisis financiera internacional y la caída del precio del petróleo, México empezó a sufrir los estragos de los cambios que se habían gestado una década atrás y su prioridad se centró en evitar la salida de capitales del país y tratar de equilibrar las cuentas con el exterior.

Para ello se acudió a préstamos internacionales a través del FMI y BM, con la consiguiente implantación de las reformas económicas de primera generación que aumentaron la vulnerabilidad de México frente al exterior y disminuyeron su capacidad de negociación política. Con ello se detuvo la política exterior activa, con la excepción del Grupo Contadora<sup>52</sup> en Centroamérica, y se trató de disminuir los puntos de controversia con los Estados Unidos, país con el que México buscó incrementar sus lazos comerciales.

---

<sup>50</sup> Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México” en *La Política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1997, 190 pp.

<sup>51</sup> *Ibídem*

<sup>52</sup> Ocupando América Latina y el Caribe un lugar destacado en la política exterior de México y buscando coadyuvar a través de la actividad diplomática en la solución pacífica de los conflictos entre países hermanos de Centroamérica como Costa Rica, El salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en 1983 se constituyó el Grupo Contadora integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, estableciendo un programa de paz que exigía el estricto cumplimiento de los principios esenciales que rigen las relaciones internacionales y de compromisos políticos como el cese de la carrera armamentista, eliminación de asesores extranjeros, creación de zonas desmilitarizadas, proscripción del uso del territorio de unos Estados para desarrollar acciones políticas o militares de desestabilización en otros, erradicación del tráfico de armas y prohibición de cualquier forma de agresión o injerencia en los asuntos internos de cualquiera de los países del área. Véase *Primer informe de gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado*, 1 de septiembre de 1983, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Con esta sucesión de hechos, la estabilidad macroeconómica fue el centro de la política económica, la cual introdujo reformas que desmantelaron la intervención del Estado en la economía nacional. Con ello, en la política exterior también hubo cambios. “El aumento exponencial de la vulnerabilidad financiera externa incrementó en una proporción similar la vulnerabilidad frente a Estados Unidos. Como consecuencia, se amplió el número y la variedad de temas –domésticos e internacionales- susceptibles de generar fricciones con Estados Unidos...”<sup>53</sup>

Lo anterior generó tensión entre la política económica y la política exterior de México que hoy, más de treinta años después parece haberse superado con la coordinación lograda entre la SRE y la Secretaría de Economía (SE), para la consecución de la diversificación comercial de México. Sin embargo, en la década de los años ochenta del siglo pasado se redujo el margen de acción de nuestro país en el exterior y con ello se dejó atrás una etapa en la que los logros alcanzados fueron notables y motivo de orgullo nacional.

A consideración de Guadalupe González, los cambios económicos trajeron consigo cambios de fondo en la formulación de la política exterior de México, los cuales podemos englobar en tres aspectos: 1. ampliación de la agenda de temas de México en el exterior y un desplazamiento de las prioridades políticas del país para dar lugar a los temas económicos, financieros y comerciales, tales como atracción de inversión extranjera y firma de acuerdos comerciales (y que constatamos hoy día); 2. Ampliación de actores nacionales interesados en influir en la organización de la política exterior mexicana, como consecuencia del aumento del grado de exposición de la sociedad frente a los acontecimientos internacionales debido a la creciente interacción económica con el exterior, y 3. Vinculado al primer aspecto, secretarías de Estado que anteriormente carecían de atribuciones en el manejo de las relaciones exteriores de México, como la de Industria y Comercio, hoy SE; Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la de Gobernación (SEGOB) se incorporaron como nuevos actores activos en su organización e implementación.<sup>54</sup>

La negociación y posterior establecimiento de una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá provocó un vuelco en la política exterior mexicana,

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 87-88

<sup>54</sup> Guadalupe González, *Op. Cit.*

teniendo como principal objetivo mantener relaciones cordiales con su vecino del Norte y mostrar al mundo que México era un país seguro y atractivo para las inversiones.

Para Blanca Heredia, la suscripción del TLCAN trajo consigo tres cambios fundamentales para las relaciones exteriores de México: mayor atención de México hacia Estados Unidos, consolidación de los temas económicos dentro de la agenda de política exterior y una reorientación de la diplomacia hacia esquemas institucionales de cooperación internacional,<sup>55</sup> cambios que sientan las bases de un nuevo modelo de política exterior.

Si bien podría considerarse que la reestructuración de la política exterior mexicana estuvo subordinada al cambio de modelo económico, a consideración de la doctora Blanca Heredia ambas transformaciones son el resultado de los profundos cambios experimentados en la economía mexicana y en la economía política global de principios de los años setenta<sup>56</sup> con el fin del Sistema Bretton Woods.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la economía del Reino Unido se encontraba devastada y era imposible sostener el sistema monetario en torno a la libra y el patrón oro, que durante el siglo XIX había funcionado eficazmente al permitir la expansión del comercio y las inversiones. Había llegado el momento de la hegemonía estadounidense que, como consecuencia de los Acuerdos de Bretton Woods de 1944, dio lugar a la creación de instituciones como el FMI, BM y Organización Internacional del Comercio, las cuales prohibían las tasas de cambio flotantes y expresaban el valor de las distintas monedas nacionales en oro y con relación al dólar, lo cual hizo que el nuevo sistema monetario se levantara en torno a la preeminencia de la moneda estadounidense convirtiéndola en transnacional y otorgando facilidades a sus ciudadanos para comprar cualquier cosa, en cualquier parte del mundo, con su propia moneda. Este sistema fue vigente hasta 1971, cuando la convertibilidad del dólar al oro es suprimida y se abre paso un sistema de flotación de los tipos de cambio.<sup>57</sup>

Blanca Heredia señala que “la capacidad del Estado mexicano para reconciliar la promoción del crecimiento económico [política económica] con la maximización de la autonomía frente al exterior [política exterior] se ha visto limitada, en diversos grados, en el

---

<sup>55</sup> Blanca Heredia, *Op. Cit.*

<sup>56</sup> *Ibidem*

<sup>57</sup> Emilio Nouel, *Nuevos temas de derecho internacional. Ensayos sobre los nuevos principios y conceptos que rigen las relaciones internacionales*, Libros El Nacional, Venezuela, 2006, p. 43

curso del tiempo”. Ello responde a la falta de comunicación y en ciertos casos, el apartamiento de la SRE de los temas económicos.

Como muestra de lo anterior se encuentra el hecho de que durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari desapareció la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la Cancillería, centralizando esa función, tanto en el ámbito nacional como internacional, en la Secretaría de Economía.

Se ha llegado a plantear que la política exterior se encuentra subordinada a la política económica.

Con relación a lo anterior, en marzo de 2009, cuando el Senado de los Estados Unidos no aprobó un programa puesto en marcha en 2007 para permitir la entrada de camiones mexicanos que cumplieran con los requisitos ecológicos y de seguridad para el efecto, en el marco del TLCAN.<sup>58</sup> Ante este hecho, durante una entrevista que concedió a Leonardo Curzio Gutiérrez, la subsecretaria de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía mexicana, Beatriz Leycegui Gardoqui, señaló que la no aprobación se preveía desde diciembre de 2008.<sup>59</sup> Ante la decisión estadounidense, la Secretaría de Economía determinó como represalia imponer un arancel a 95 productos que EE. UU. exportaba permanentemente a México.

Si bien la medida no tuvo mayores repercusiones, la SRE no tuvo ninguna participación en los acontecimientos y por lo tanto, no se llevaron a cabo los procedimientos diplomáticos que pudieron haber impedido que se llegara a la no aprobación de ese programa que se tradujo en enfrentamiento y afectación a los transportistas mexicanos.

El problema central radica que en ocasiones ambas políticas se encuentran incomunicadas entre sí, lo que algunas veces las hace contradictorias y presas de la coyuntura. Se pierde de vista que ambas deben tener una sola dirección debido a que son complementarias entre sí. Mientras la política económica se centra en la búsqueda de mayores oportunidades que generen crecimiento económico, la política exterior es la

---

<sup>58</sup> *Estados Unidos prohíbe camiones de carga mexicanos*, página de Internet <http://www.eluniversal.com.mx/primera/32624.html>, consultada el 7 de julio de 2009 a las 22:50 hrs.

<sup>59</sup> Versión estenográfica de la entrevista concedida por la subsecretaria de Comercio Exterior, Beatriz Leycegui, a Leonardo Curzio, en el programa radiofónico “Enfoque Noticias” el 18 de marzo de 2009, consultada en la página de Internet: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p10027/180309BLGENTCURZIO.pdf>, consultada el 18 de marzo de 2009, a las 22:54 hrs.

responsable del manejo de las relaciones con otros Estados y de regular la interacción entre nacionales y extranjeros, objetivos los dos que no pueden ser considerados inconexos.

#### **1.4 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

Concibiéndolo como un documento en el que se plasma la visión de futuro del país, en el que no se puede dejar de lado ni olvidar lo logrado hasta antes del año 2000, el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quezada, plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 que la posición geográfica de México, intereses, tradición diplomática y necesidades de desarrollo obligaban a llevar a cabo una política exterior proactiva. “Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México. En el ámbito interno, México también atraviesa por un periodo de cambios profundos”<sup>60</sup>, señalaba el Presidente de la República.

Esta administración asumió que tras las elecciones del 2 de julio de 2000 el gobierno de México disponía de una legitimidad que le daba mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional, fincando su estrategia en la imagen de un país democrático, tolerante y seguro y en una transición política exitosa.

La nueva estrategia de la política exterior que asumiría la nueva administración sería la defensa y promoción de los derechos humanos. En tal sentido, se asumió el reto de ejercer los principios de política exterior con base en la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales como garantizar que la seguridad nacional e integridad territorial no se vieran afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se produjeran en el exterior; asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adoptara el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se viera constreñida por intereses o posiciones de terceros países; aprovechar en beneficio de la nación los recursos naturales, asegurando que el Estado pudiera determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades

---

<sup>60</sup> Información consultada en la página de Internet <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35> el día 13 de marzo de 2012 a las 18:31 hrs.

y prioridades del país; encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo, y participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promoviera la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que proporcionara espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

En este documento que reúne las políticas públicas que buscaba llevar a cabo la administración pública federal encabezada por el presidente Vicente Fox, se consideró que los intereses antes descritos y los principios generales de la política exterior no reflejaban *per se* las necesidades económicas, políticas y sociales del país, por lo que se requería interpretarlos y aplicarlos en la realidad cotidiana a las luz de esas necesidades.

En tal sentido es que se definen cinco objetivos de la política exterior, como lo fueron promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.<sup>61</sup>

## **1.5 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

En el PND 2007-2012,<sup>62</sup> que busca ser una política con aplicabilidad hasta el 2030 y cuya premisa principal es *la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*; en el eje denominado “Democracia efectiva y política exterior responsable”, se establecen nueve

---

<sup>61</sup> *Ibidem*

<sup>62</sup> Consultado en la página de Internet <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>, el 8 de julio de 2009 a las 16:13 horas.

apartados: fortalecimiento de la democracia; modernización del sistema político; participación ciudadana; eficacia y eficiencia gubernamental; transparencia y rendición de cuentas; la política exterior, palanca de desarrollo nacional; México en la reconstrucción del orden mundial; diversificar la agenda de política exterior, y mexicanos en el exterior y migración. En ellos, los últimos cuatro son los relativos a la política exterior.

En el punto de “Modernización del sistema político” se señala como una prioridad la reforma del Estado, pero no se hace mención de alguna propuesta de reforma que tenga que ver con la toma de decisiones o el funcionamiento de la SRE o cualquier otra secretaría en el ámbito exterior.

Se señala que a través de una política exterior responsable, clara y activa, México será un promotor del desarrollo humano tanto de los mexicanos que se encuentran en territorio nacional, como de los migrantes. Se considera que la política exterior debe lograr que se identifique a México en el concierto de las naciones como una opción atractiva y segura para invertir.

Se estipula que los principios contenidos en nuestra Constitución continuarán siendo una guía para la política exterior mexicana. Si bien se reconoce que *La labor internacional de México se ve fortalecida por la participación cada vez más activa de las comunidades de mexicanos en el exterior, por la intensa y extensa participación de las empresas mexicanas de alcance global, por la decidida actuación del Congreso de la Unión a través de la diplomacia parlamentaria y por el desarrollo de vínculos transnacionales de las entidades federativas*; se estipula que cada una de estas participaciones se podrán vincular a través de *esquemas de consulta y coordinación para fortalecer las posiciones nacionales y ampliar (sic) la capacidad del Estado mexicano para proyectar sus intereses en el ámbito internacional*. No se estipula claramente cuáles serán esos mecanismos de coordinación.

En la parte central del diagnóstico de este objetivo se señala que actualmente a nivel internacional México no ocupa el lugar que debiera con base en su *magnitud económica y comercia, la riqueza de sus recursos naturales, su privilegiada ubicación en el continente o su importancia demográfica y cultural*, por lo que para avanzar en este primer objetivo se establecen ocho estrategias que tienen que ver con: la intensificación de la participación de México en la cooperación internacional, promover las exportaciones y atraer inversiones, aprovechar de mejor forma la red de tratados de libre comercio que nuestro país ha suscrito,

fomentar que se eliminen las barreras proteccionistas de los países desarrollados, coordinar los esfuerzos para la promoción de México en el exterior, promover la armonización de la legislación nacional con los tratados internacionales y modernizar y fortalecer al Servicio Exterior.

En el objetivo de *contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable*, se estipulan las estrategias de participar activamente en los foros internacionales y coordinar los esfuerzos del gobierno federal en materia de cooperación internacional.

En lo relativo a *Impulsar la proyección de México en el entorno internacional*, se contempla reforzar los lazos con América Latina y el Caribe y la cooperación con América del Norte, Asia, Unión Europea, Medio Oriente y África.

El objetivo de *Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior*, contempla como estrategias fortalecer la red consular mexicana y los vínculos con la comunidad mexicana en el exterior, promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales en especial en América del Norte y coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.

Sobre el último objetivo *Construir una nueva cultura de la migración*, se buscará respetar y proteger los derechos de los migrantes en México, impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional, promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra, contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla-Panamá y mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general.

Después de este desglose de los objetivos estipulados en el PND, se establece que se buscará aprovechar a cabalidad la red de tratados internacionales que México ha celebrado, 12 en total con 42 países<sup>63</sup>, pero no se aclara cómo avanzar en esta estrategia. Es decir, persiste la duda sobre la razón que ha impedido que México se beneficie totalmente de la apertura económica que inició en 1986.

---

<sup>63</sup> Consultado en la página de Internet <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional.html>, el día 8 de julio de 2009 a las 18:18 horas.



A lo largo de los cinco objetivos con sus respectivas estrategias no se delimita la diferencia entre la política exterior de nuestro país con su política económica, lo cual es un punto de controversia desde el momento en que no se establecen los mecanismos de coordinación con la SE, lo que hace que se lleguen a duplicar las funciones y no se logre la eficacia y sobre todo, los objetivos planteados.

A manera de conclusión de este primer capítulo, se puede señalar que ante la polémica y sobre todo la falta de consenso sobre la actual política exterior de México, hay quienes han sugerido volver a los esquemas anteriores en los que nuestra acción internacional vivió mejores tiempos y fue ejemplo de coherencia entre la acción interna y externa. Sin embargo, se desconoce que las circunstancias no volverán a ser las mismas debido en gran parte a la aparición de nuevos factores que han modificado nuestra política exterior y es necesario encontrar nuevos mecanismos que doten de fuerza y unidad a la acción de México en el exterior.

Entre algunos de esos nuevos factores se encuentra la apertura económica, mayores avances en el proceso democrático que nuestro país experimenta desde la segunda mitad del siglo XX, evidente inclinación económica de la política exterior, concentración de las relaciones de México con países desarrollados, una intensa emigración de connacionales a los Estados Unidos y un creciente pragmatismo<sup>64</sup>.

Por lo que la ruta trazada en la década de los años ochenta resulta ser irreversible y se debe equipar al Estado de los mecanismos necesarios para responder de manera eficaz, durable y sostenible a los retos que enfrenta México en el exterior. Si bien los cambios que se realizaron en la política económica fueron a consecuencia de una crisis económica internacional, ello no evita que se realicen los ajustes necesarios -políticamente hablando- en los sectores donde se ha preferido el *statu quo* a actualizar nuestras instituciones a los nuevos tiempos, dejando en claro que no es en detrimento de la defensa de los intereses nacionales, sino al contrario, para hacer de esa búsqueda un éxito.

Es claro que el modelo económico llevado a cabo por los gobiernos de la posguerra mundial facilitó la independencia financiera de México y con ello, un mayor margen de maniobra en su política exterior. Sin embargo, la transformación de ese modelo ha causado una serie de desajustes que aún en nuestros días no han sido resueltos, lo que ha llevado a

---

<sup>64</sup> Guadalupe González González, *op. Cit.*

que algunos académicos sostengan que nuestro país navega en el exterior como un barco sin rumbo ni timón.

Diplomático alguno, ni legislador ni servidor público ha asegurado que nuestra política exterior es la idónea y cuenta con las bases legales para responder a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Por ello, con base en lo que expone Guadalupe González, la forma en que actúa México en el exterior oscila entre un nacionalismo revolucionario (principios de política exterior), un pragmatismo económico (en los hechos) y una visión multilateralista y liberal en bien de la promoción democrática (en el papel).

La mezcla de esas tres visiones es incompatible e incongruente, lo que no permite que los mexicanos contemos con una política exterior contundente en la consecución de objetivos e instrumentos precisos para alcanzarlos.

En este marco de indefiniciones es que se hace necesario realizar una segunda generación de reformas estructurales pero en esta ocasión en materia política, mediante la cual se busque dotar al Estado mexicano de instrumentos institucionales que privilegien el diálogo y el arribo a acuerdos y no el enfrentamiento y debate estéril coyuntural.

En tal sentido, en abril de 2007 inició en el Congreso de la Unión el más reciente esfuerzo del Estado mexicano en la consecución de ese objetivo, conocido como Ley para la Reforma del Estado, tema que será tratado en el capítulo III del presente trabajo de investigación.

Cabe destacar que a diferencia de los anteriores, el PND 2007-2012 contempló por primera vez a la diplomacia parlamentaria como un instrumento fundamental y decidido para lograr los objetivos planteados para la política exterior. Ello es muestra de las aportaciones que el Poder Legislativo ha hecho en la materia.

## CAPÍTULO II

### LAS FACULTADES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Una vez abarcado el marco teórico conceptual y dejado en claro la diferencia entre los términos relaciones exteriores y política exterior, en el presente capítulo se analizan las facultades que cada uno de los Poderes de la Unión ejercen de forma cotidiana, buscando con ello brindar una visión más amplia de lo que implica la constante interacción con el exterior. Se analizan los mecanismos contemplados en el derecho nacional para interiorizar las normas internacionales y los diferentes actores que participan en ese objetivo

Se busca dejar en claro que al interior de cada una de las dos cámaras federales interactúan diferentes fuerzas políticas que no permiten hablar de órganos legislativos uniformes ni unidireccionales, sino de órganos multipartidistas que deben dialogar y negociar para llegar a acuerdos en los diferentes temas. Uno de ellos es la diplomacia parlamentaria.

Cuando en México se habla de política exterior comúnmente nos trasladamos a los artículos 76 y 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y enumeramos las facultades que tanto el Senado como el Ejecutivo federal poseen al respecto. Se da por hecho que dichas facultades son algo ya dado, estático y no se les considera como un aspecto de nuestro marco legal que debiera, primero, identificársele concienzudamente y posteriormente construir.<sup>65</sup>

Al respecto, el ministro de la SCJN, José Ramón Cossío Díaz, considera que al tratar este tema es preferible hablar de facultades en materia de relaciones exteriores en lugar de atribuciones o competencias, ya que en el caso de estas últimas se está haciendo mención sólo a su ámbito material y se desentienden los sentidos que una norma constitucional o legal pueda tomar al individualizarla en un hecho concreto al emitir resoluciones o normas individualizadas. Es decir, el derecho no es una ciencia estática mediante la cual se creen normas sólo en el aspecto formal, sino que un juez o autoridad competente para su interpretación al momento de particularizarla en una situación concreta,

---

<sup>65</sup>José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 10

en la realidad, también está creando derecho. “... el sentido de las normas es contingente e histórico”.<sup>66</sup>

Asimismo, se descuidan los efectos que una norma que pertenece al orden jurídico nacional pudiera llegar a provocar en el derecho internacional. Nuestro país ha firmado tratados internacionales en casi todas las áreas de la vida nacional, por lo que “... la evolución del derecho de los tratados demuestra claramente que no hay ámbito del derecho interno en el que no pueda penetrar el derecho internacional y, por otro, las normas de derecho interno condicionan la práctica de los estados en el derecho internacional e influyen en la formación de sus reglas”<sup>67</sup>. Ello implica un acucioso análisis de qué facultades ejercidas por los órganos del Estado en los hechos también son de carácter exterior. Lo cual puede suceder por dos razones: que la norma nacional pueda llegar a convertirse en norma internacional al incluirse en algún tratado internacional por tratarse de una costumbre convertida en ley y compartida por varios Estados o bien, que de manera directa o indirecta, la norma nacional genere efectos en el orden internacional.

Tal es el caso de la reciente reforma a once artículos de la CPEUM en materia de derechos humanos, que es analizada más adelante, cuyos efectos no sólo serán en el ámbito nacional, sino también más allá de nuestras fronteras.

En tal sentido, podríamos sostener que las reformas constitucionales, no obstante se realizan en el derecho interno, crean facultades en materia de relaciones exteriores, ya que si bien fueron llevadas a cabo por órganos nacionales, producen consecuencias directas o inmediatas en el derecho internacional.

En tal sentido, José Ramón Cossío denomina a las facultades en materia de relaciones exteriores como “aquellos procesos encaminados a producir normas que deban surtir sus efectos en el orden internacional, se constituyan en uno de los elementos de las normas componentes del propio orden jurídico internacional, o están encaminadas a formar parte de un orden jurídico extranjero”.<sup>68</sup>

De igual forma, denomina a las atribuciones o competencias en materia de relaciones exteriores como el componente material de la facultad, es decir, sólo el ámbito material de validez de la norma.

---

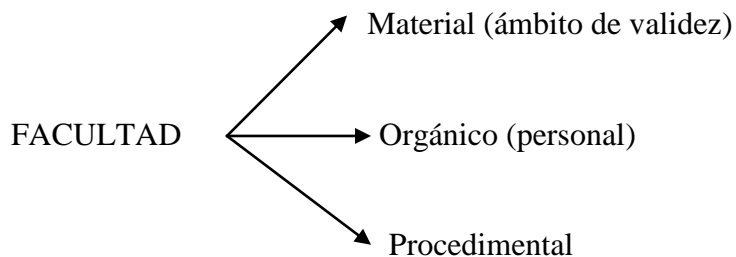
<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 17

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 19-20

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 14

Explica que una facultad en materia de relaciones exteriores puede tener distintas aplicaciones por estar asignada de manera parcial o total a diversos órganos nacionales; que por su competencia ejercida en el orden interno, ésta pueda considerarse propia de distintos órdenes normativos nacionales; que pueda tener diversas expresiones en razón del tipo de función normativa que con motivo de ella se ejerza; que exista la posibilidad de hablar de una atribución genérica en materia de relaciones exteriores, así como de diversas atribuciones específicas en la materia.

#### **Cuadro 4. Componentes de las facultades en materia de relaciones exteriores**



**Fuente:** José Ramón Cossío Díaz y Rodríguez Huerta, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Porrúa, México, 2003

### **2.1 Interiorización del derecho internacional en el caso mexicano**

Después de exponer los diversos componentes de las facultades en materia de relaciones exteriores y destacar que no todas ellas se encuentran señaladas en los artículos 76 y 89 constitucionales, es necesario analizar los mecanismos que el orden jurídico mexicano contempla para interiorizar la norma del derecho internacional, ya que ello determina los órganos nacionales que intervienen en la elaboración parcial o total de una norma en el ámbito interno cuya aplicación será en el orden jurídico internacional o bien, llegará a ser un elemento constitutivo de ese orden.

### 2.1.1 Referencias a normas internacionales en nuestra Constitución

El primer artículo, en orden de prelación, de nuestra Constitución que contempla un mecanismo de interiorización del derecho internacional es el 15, el cual prohíbe al Estado mexicano, Ejecutivo federal con base en el artículo 89, X, celebrar tratados internacionales para la extradición de reos políticos, de personas que hayan tenido la calidad de esclavo en el otro país y en los casos que se alteren las garantías individuales y derechos establecidos en la propia Constitución.

**Artículo 15.** No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>69</sup>

El contenido de este artículo constitucional recoge la prohibición de la esclavitud y la práctica internacional en materia de extradición, a la vez que permite la existencia de las figuras internacionales del asilo y refugio.

De este artículo se desprende la Ley de Extradición Internacional, cuya aplicación corresponde a la SRE por conducto de la Procuraduría General de la República.<sup>70</sup>

En el ámbito internacional no se ha logrado consensuar la definición de reo político, por lo se deja a consideración y normativa de cada Estado su aplicación.

Sobre la extradición, figura jurídica internacional que parte del principio de cooperación y solidaridad entre los Estados, no se encuentra establecido en el derecho internacional su aplicación ni los tiempos, por lo que se delega a la celebración de tratados bilaterales para regular su procedimiento. Es el caso del artículo 15 constitucional que prohíbe la celebración de tratados o convenios de extradición que alteren las garantías y derechos que reconoce nuestra Constitución a toda persona que se encuentre en territorio

---

<sup>69</sup> Artículo 15 de la CPEUM consultado en el sitio de Internet oficial de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 12:05 hrs.

<sup>70</sup> Artículo 3 de la Ley de Extradición Internacional, consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/36.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 12:11 hrs.

nacional. Si bien se parte del objetivo de no extraditar a alguna persona a la que le puedan ser quebrantados sus mínimos derechos, también se deja abierta la puerta para aquellos casos en los que los derechos sean de mayor grado de protección respecto al orden jurídico mexicano. De nueva cuenta, el derecho internacional utiliza el vehículo normativo nacional para internarse.<sup>71</sup>

El segundo artículo constitucional que se refiere de manera expresa a una norma internacional es el 18, en su párrafo siete, señalando que los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo federal que en la celebración de un tratado sobre el traslado de reos, que en los hechos se trataría de un convenio de extradición, pueden ser incluidos reos extranjeros que se encuentren purgando una pena por haber cometido un delito del fuero común, que se encuentra dentro de la competencia estatal y que han manifestado su consentimiento para ser trasladados a su país.

**Artículo 18...** y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.<sup>72</sup>

Este mecanismo de colaboración fue creado debido a que las entidades federativas no tienen capacidad jurídica, como lo señala el artículo 117 fracción I constitucional, para celebrar convenios con Estados extranjeros<sup>73</sup>, prohibición que fue valorada su derogación durante el funcionamiento del Grupo de Trabajo de Federalismo que se creó en el marco de la Ley para de la Reforma del Estado (2007-2008) en el Congreso de la Unión, cuyo funcionamiento o organización es analizado más adelante.

El siguiente caso es el relativo a los artículos 27, párrafos quinto y sexto, y 42, fracciones V y VI, constitucionales relativos a la propiedad de la nación sobre la extensión del mar territorial y espacio aéreo conforme con lo establecido en el derecho internacional. Con este contenido, sostiene el ministro Cossío Díaz, el Estado mexicano no sólo está

---

<sup>71</sup> José Ramón Cossío; *op. Cit.* p. 45

<sup>72</sup> Texto consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 12:25 hrs.

<sup>73</sup> **Artículo 117.** *Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras...* Texto constitucional consultado en el sitio de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 12:29 hrs.

remitiendo la extensión de su territorio al derecho internacional general, que incluye todas sus fuentes de derecho, sino también al particular, es decir a toda la normatividad internacional que vincule al Estado mexicano.<sup>74</sup>

### **Cuadro 5. Fuentes del Derecho Internacional**

1. Convenciones o tratados internacionales
2. Costumbre internacional (integrada por dos elementos, uno material, que es un acto reiterado en el tiempo por una generalidad de Estados de una manera constante y uniforme, y uno subjetivo, la convicción de los Estados de que se trata de un acto jurídicamente obligatorio)
3. Principios Generales de Derecho (artículo 2o. de la Carta de Naciones Unidas)
4. Decisiones judiciales y doctrinas de los publicistas (normas individualizadas que establecen obligaciones concretas para los Estados)

**Fuente:** Modesto Seara Vázquez; *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2001.

**Artículo 27, fracción 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 aquéllos; 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 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

---

<sup>74</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. Cit.* pp. 47-48



de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.<sup>75</sup>

El artículo 27, fracción I, establece la condición en el sentido que los extranjeros podrán adquirir tierras y aguas en territorio nacional si acuerdan con la SRE considerarse como nacionales en la compra de los bienes inmuebles y renuncian a acudir a sus gobiernos en el caso de suscitarse una controversia, señalando que en caso de hacerlo perderán sus bienes en territorio mexicano en favor de la Nación. A este precepto se le conoce como la Cláusula Calvo, la cual forma parte de una doctrina del derecho internacional y se le otorga el rango de norma constitucional.

En el siguiente caso son cuatro artículos constitucionales los que prevén la intervención del Poder Judicial en los casos de suscitarse controversias por normas constitucionales y legales, así como por los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. El primero de ellos es el artículo 94, referente a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de tratados internacionales. El artículo 104, fracción I, establece la competencia de los tribunales federales en materia de controversias del orden civil o criminal por el cumplimiento de tratados internacionales. El artículo 105, fracción II, faculta a la SCJN para conocer de las acciones de inconstitucionalidad presentadas respecto a tratados internacionales, y finalmente el artículo 107, fracción VIII, prevé la revisión de la SCJN contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito por estimar violatorios de la Constitución un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo federal.<sup>76</sup>

El siguiente artículo constitucional que contempla una norma internacional y del cual se ha hecho mención en líneas anteriores, es el 117, fracción I, el cual establece la exclusividad (*stricto sensu*) de la Federación para celebrar tratados, alianzas o convenios con un gobierno extranjero, prohibiendo categóricamente esa posibilidad a los Estados miembros de la Unión. Si bien el derecho internacional reconoce a cualquier estado como

---

<sup>75</sup> Texto consultado en el sitio de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 12:40 hrs.

<sup>76</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. Cit.* pp. 49-50

sujeto de derecho, en este caso el orden jurídico interno mexicano establece la exclusividad del Estado federal para celebrar tratados.

En este mismo artículo pero en su fracción VIII y en consonancia con la fracción I, se prohíbe a las entidades federativas adquirir obligaciones que impliquen el establecimiento de una relación internacional, tales como contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros. No se prohíbe expresamente que las entidades federativas puedan emitir títulos de deuda pública.<sup>77</sup>

Otra referencia al derecho internacional en el orden jurídico mexicano se encuentra en el artículo 89, fracción X, constitucional que establece la facultad exclusiva que tiene el Presidente de la República para dirigir la política exterior de México a partir de ocho principios normativos producto de nuestro acontecer histórico, y los cuales fueron elevados, en el caso de los primeros siete, a rango constitucional en 1989 si bien ya venían observándose en la práctica desde tiempo atrás y nuestro país se encontraba obligado a ellos a raíz de tratados internacionales. El octavo de ellos, relativo al *respeto, la protección y promoción de los derechos humanos*, forma parte de la reforma integral realizada en materia de derechos humanos a la Constitución y publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>78</sup> y la cual se aborda más adelante.

Los otros siete principios 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 de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Asimismo, encontramos tres artículos constitucionales que señalan los principios generales mediante los cuales el Estado mexicano podrá celebrar tratados internacionales. El primero de ellos es el mismo artículo 89, fracción X, que otorga al Presidente de la República la facultad exclusiva de celebrar tratados internacionales. En el artículo 76, fracción I, el Senado de la República posee la facultad de aprobar los tratados celebrados

---

<sup>77</sup> Texto consultado en el sitio de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 12:54 hrs.

<sup>78</sup> Consúltese el texto de la reforma en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf)

por el Ejecutivo y en el artículo 133 se establece que los tratados que han concluido exitosamente ese procedimiento serán, junto con la Constitución y leyes federales, la ley suprema de toda la Unión.

“Fundados en todo lo anterior, podemos concluir que la mayoría de los artículos expuestos hacen referencia a los tratados internacionales (15, 18, 76, 89, 94, 104, 105, 107, 117, 119 y 133) y son pocos los que se refieren a otro tipo de normas internacionales, como la costumbre y los principios generales del derecho internacional (27, 42 y 89).”<sup>79</sup>

El ministro Cossío plantea interrogantes en tres sentidos: si bien la costumbre internacional no se encuentra contemplada explícitamente en ningún articulado de nuestra Constitución, como ya analizamos previamente en el artículo 42 se señala que el Estado mexicano determina su espacio aéreo y mar territorial con base en el derecho internacional, lo cual contempla también a la costumbre internacional al ser su segunda fuente en grado de importancia.

La otra interrogante es que no se señala qué órgano y cómo se recibirá en el orden interno las resoluciones de instituciones internacionales, pero se parte del postulado que México, al formar parte y obligarse ante ellas, su aplicación bastará con que se publiquen en el DOF para que inicien a repercutir.

La tercera interrogante, que es tema central en este trabajo de tesis, es que en ningún postulado de nuestra Carta Magna se señala qué órgano u órganos son los competentes para tener relaciones exteriores. Si bien hay quienes dicen que es el Ejecutivo, el Senado o incluso el Poder Legislativo en su conjunto, lo cierto es que no se establece un medio de control sobre quienes entablan y sobre todo se obligan internacionalmente.<sup>80</sup> Muestro de ello es la reciente aparición de los acuerdos interinstitucionales que si bien no se encuentran contemplados en nuestra Constitución, el 2 de enero de 1992 se publicó en el DOF el decreto que expide la Ley sobre la Celebración de Tratados y en la cual se estipula su

---

<sup>79</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. Cit.* p. 53

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 54

funcionamiento.<sup>81</sup> A este ordenamiento siguió la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica publicada en el DOF el 2 de septiembre de 2004.<sup>82</sup>

### **2.1.2 Aplicación del derecho nacional a extranjeros**

Antes de continuar con el análisis de las facultades en materia de relaciones exteriores, definidas así porque sus efectos repercuten directa o inmediatamente en el orden jurídico internacional o en el sistema jurídico de otro país, existen otro tipo de normas que si bien son producidas por un órgano nacional, están realizadas para que surtan efectos en territorio nacional en personas de otra nacionalidad residentes en México, lo cual también puede producir efectos indirectos en su país de origen, pero en un primer momento lo harán en territorio nacional.

Un ejemplo de ello es la antes mencionada Cláusula Calvo, en el artículo 27, fracción I, constitucional, la cual no busca en ningún momento tener efectos en otro orden jurídico que no sea el mexicano. Por lo tanto, no tendría nada que ver el derecho internacional.

Otro ejemplo se encuentra en el artículo 33, segundo párrafo, de la Carta Magna que otorga la facultad exclusiva al Poder Ejecutivo de expulsar, previa audiencia, a personas extranjeras con fundamento en una ley secundaria.<sup>83</sup>

Es decir, si bien se consideraría que los anteriores supuestos no debieran de tener un efecto en el orden jurídico internacional, en realidad sí puede haberlos, y no sólo en el caso de los extranjeros residentes en México, sino con los propios nacionales.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> En dicha ley se establece que los acuerdos interinstitucionales podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Disponible en la dirección de Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>, consultada el 10 de julio de 2009 a las 12:51 hrs.

<sup>82</sup> Información consultada en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> el día 23 de enero de 2012 a las 13:12 hrs.

<sup>83</sup> Cabe destacar que como resultado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, se definió a las personas extranjeras y se les reconoció el derecho de audiencia, del que goza cualquier habitante de territorio nacional, en caso que el Poder Ejecutivo decida aplicar el supuesto contemplado en el artículo 33 párrafo 2 constitucional con base en una ley secundaria que aún no ha sido aprobada por el Congreso de la Unión.

<sup>84</sup> Un ejemplo es el caso del doctor Jorge G. Castañeda Gutman, quien acudió a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos debido a que México, como firmante de la Carta Americana de Derechos Humanos, violó uno de sus derechos al no permitirle registrarse como candidato independiente a la Presidencia de la República en el proceso electoral federal de 2006. De igual forma, éste es un ejemplo de la aplicación de la

### 2.1.3 Mecanismos de recepción

Con base en lo antes expuesto, en la Constitución el único procedimiento claro que se establece para trasladar una norma de derecho internacional al marco normativo es el relativo a los tratados internacionales, donde los órganos encargados de hacerlo son, en un primer momento, el Ejecutivo federal y posteriormente el Senado de la República, el cual deberá iniciar una reforma, adición, derogación o incluso una nueva ley que sea necesaria para armonizar nuestro orden jurídico interno con el internacional, procedimiento en el cual ya participaría la Cámara de Diputados e incluso los Congresos de los Estados.

En tal sentido, no debemos de olvidar una de las aplicaciones que puede tener una facultad en materia de relaciones exteriores, que es la relativa a encargar la elaboración de una norma a un órgano interno y una vez realizada ya sea que ésta sea un elemento constitutivo del orden jurídico internacional o bien, esté diseñada para tener sus efectos en una norma internacional. Ante este razonamiento, estaríamos señalando que la Cámara de Diputados y los Congresos de los Estados pudieran ser poseedores, en los hechos, de facultades en materia de relaciones exteriores por los efectos que las normas que crean tienen en la sociedad internacional.

Al respecto, durante la 42 edición del Foro Económico de Davos, Suiza, realizado del 25 al 27 de enero de 2012, en el que el capitalismo como modelo económico estuvo a debate debido a la crisis económica caracterizada por el desempleo, falta de oportunidades para los jóvenes, desigualdad social, especulación financiera y pobreza, el consejero delegado de la empresa Alcatel-Lucent, Ben Verwaayen, recordó que “la globalización significa que aunque los gobiernos tomen decisiones a nivel nacional, la realidad es que la mayoría de las decisiones se toman a nivel regional o global”.<sup>85</sup>

“En el caso de los [órganos] nacionales, éstos no sólo... [intervienen] en el proceso de incorporación e “implementación” de las normas internacionales, sino que sus actos

---

responsabilidad internacional del Estado Mexicano, ya que si bien lo anterior fue una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el doctor Castañeda demandó al Estado Mexicano en su totalidad.

<sup>85</sup> “Debate sobre el estado del capitalismo” en *El Financiero*, México, 26 de enero de 2012, sección Finanzas, p. 4

internos, relacionados con dichas normas, pueden tener consecuencias en el ámbito internacional, en el ejercicio o no de facultades en materia de relaciones exteriores.”<sup>86</sup>

Al tratar la aplicación de los tratados, debemos de diferenciar los dos tipos que existen: los autoejecutables y los no autoejecutables. Sobre los primeros, “son aquellas cuyas cláusulas son lo suficientemente claras y concretas para permitir su aplicación directa por parte de los tribunales y los demás órganos del Estado; los segundos, al no cumplir dichos requisitos, requieren de actos internos para poder ser aplicados por los tribunales y demás órganos, tales como leyes o reglamentos o bien, la materia que regulan cae bajo el principio de reserva de ley”.<sup>87</sup> Incluso, se señala que el entramado de los tratados se ha vuelto tan complicado que en un mismo tratado se podrían encontrar estos dos tipos de normas.

Es necesario dejar claro que si un tratado no autoejecutable no ha sido transformado o implementado a través de actos positivos del Estado mexicano, dicho documento internacional no puede ser aplicado por órganos nacionales. Esta transformación se realiza a través de actos legislativos que encuentran su fundamento en dos de los tres principios del derecho de los tratados: la buena fe del Estado que se compromete y la obligación de éste para armonizar su norma interna con la internacional. En caso de incumplir sus obligaciones internacionales, el Estado estaría comprometiendo su responsabilidad internacional.<sup>88</sup>

En el supuesto que algún tratado internacional versara sobre un tema concerniente a las entidades federativas, se tendría que crear una ley *ad hoc* que no comprometiera la prohibición expresa de los Estados enmarcada en el artículo 117 constitucional pero que permitiera accionar los mecanismos para que el tratado se aplique.

En cuanto a la interrogante de qué órganos intervienen en la incorporación de otras normas de derecho internacional, su procedimiento y su rango, sobre este último punto si bien desde la perspectiva del derecho internacional es superior al derecho interno, en los hechos esta jerarquización se deja al arbitrio de los Estados y sus leyes. En el caso

---

<sup>86</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 65

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 60

<sup>88</sup> La responsabilidad internacional es una institución por la cual, cuando se produce una violación del derecho internacional, el Estado que ha causado esta violación debe reparar el daño material (reparación) o moral (satisfacción) causado a otro o a otros Estados. Cfr. Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2001, pp.347-352

mexicano, como ya se señaló, el artículo 133 de nuestra Constitución, en la llamada pirámide de Kelsen, se ubica la jerarquía de las normas en territorio nacional.

Por unanimidad de votos, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el 11 de mayo de 1999 que los “tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (amparo de revisión 1475/98)”.<sup>89</sup>

De tal forma, el ministro José Ramón Cossío Díaz señala que en algunos casos los Estados le otorgan a las normas internacionales un rango supralegal, con lo cual se evita el riesgo que si se equiparan las normas internacionales a la ley interna pudiera aparecer posteriormente una ley que las contradiga, que prevalezca sobre ellas y se asumiría el riesgo de cometer un hecho ilícito y con ello, ver comprometida la responsabilidad internacional del Estado. Por ello, en el primer supuesto al reconocerles un rango supralegal la norma internacional prevalecerá sobre una norma interna previa o posterior. Como es el caso de México.

Al analizar la interiorización de otras normas internacionales al derecho nacional, nos encontramos que en ocasiones la división de poderes y distribución de competencias en el Estado nacional puede representar un obstáculo para esa asimilación, la cual dependerá de “las buenas o malas relaciones que mantengan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”<sup>90</sup>.

Esto supone que los pasos para transformar la norma internacional en derecho interno son presa de la acción u omisión de los agentes o representantes del Estado, quienes pueden llegar a comprometer la responsabilidad internacional del Estado, independientemente de que colaboren para el Ejecutivo o sean parte del Legislativo o Judicial, de su rango o incluso, si tienen facultades en materia exterior, ya que externamente el Estado es considerado como una unidad.

Al tratarse de normas internacionales distintas a los tratados internacionales, tales como costumbre internacional, principios generales de derecho internacional y resoluciones de organismos internacionales y en las que nuestra Constitución no repara, “parece ser que éstas sólo forman parte del ordenamiento interno en la medida en que hayan sido

---

<sup>89</sup> *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Julio-Diciembre de 2000, p. 169

<sup>90</sup> José Ramón Cossío Díaz; *op. Cit.* p. 58

adoptadas, como parte del derecho interno, por la legislación, los tribunales nacionales o la práctica de los órganos del Estado”.<sup>91</sup>

Es evidente que nuestro país enfrenta grandes retos en materia de relaciones exteriores. Una posible respuesta a la interrogante planteada en el primer capítulo de este trabajo, en el sentido de saber porqué nuestro país no ha aprovechado a cabalidad los tratados internacionales que tiene firmado con Estados extranjeros, es que no cuenta con los mecanismos internos necesarios para adaptar esas normas internacionales a las leyes nacionales y hacer posible su aplicación a cabalidad.

En tal sentido, el Poder Legislativo no puede permanecer ajeno a esa grave deficiencia y sería recomendable que analizara los mecanismos convenientes para plasmarlos en nuestro ordenamiento jurídico.

## **2.2 Poder Ejecutivo**

Una vez analizado el impacto que el derecho internacional tiene en nuestro país y la forma en que interactúan las diferentes esferas del poder público en su adopción y aplicación, es necesario realizar una revisión a la división de poderes que persiste en nuestro país, así como sus implicaciones en la política exterior.

En México, tal y como lo señala el artículo 49 de nuestra Constitución Política, el Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, existiendo la imposibilidad de que dos o más de ellos puedan reunirse en una sola persona o corporación.<sup>92</sup>

Al respecto, es necesario recordar que como régimen político, “el sistema presidencial norteamericano (sic) estrenó el principio de separación de poderes, obedeciendo a la poderosa influencia de Montesquieu. Tal teoría fue concebida como antídoto contra el abuso del poder y garante infalible de la libertad”,<sup>93</sup> lo cual responde a la experiencia tenida por los colonos ingleses de las trece colonias en un sistema monárquico.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 63

<sup>92</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultada en la página de Internet oficial de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> el día 28 de noviembre de 2010 a las 16:13 horas.

<sup>93</sup> Pedro Planas; *Regímenes Políticos Contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 424



Como sistema presidencial, dos son los rasgos que destacan en nuestro país: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son electos por el voto directo de la ciudadanía, por lo que ambos disfrutan de legitimidad democrática, tratándose de un sistema de *legitimidad democrática dual*, y el presidente y el Congreso son electos por un tiempo establecido, por lo que el tiempo de duración del cargo del presidente es independiente de la legislatura y a su vez, la supervivencia de la legislatura es independiente del presidente.<sup>94</sup> Esto denota la rigidez del sistema presidencial, a diferencia de un sistema presidencial como el de Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en el que la permanencia del Primer Ministro, que se desempeña como jefe de gobierno, depende de la confianza que le otorgue la Cámara de los Comunes y a su vez, de la mayoría de su partido político en dicho órgano legislativo. De ahí que se señale que si bien el tiempo de duración del encargo de primer ministro es de cinco años, en los hechos no se cumple ese lapso de tiempo, adelantándose por lo regular el tiempo de elecciones.

Volviendo a nuestro país, conforme con el artículo 80 constitucional, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión es unipersonal en virtud de que se deposita en un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos<sup>95</sup> y en el que recae el ejercicio de la administración pública federal, auxiliándose para ello en los miembros de su gabinete legal y ampliado, a quienes, con la excepción del Procurador General de la República, cuyo procedimiento de elección se señala en el artículo 76 fracción II constitucional, el Presidente de la República nombra y remueve con total libertad. Un aspecto que será puesta a consideración más adelante en este trabajo de investigación.

Para su elección, los requisitos se enumeran en el artículo 82 constitucional, los cuales son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni

---

<sup>94</sup> Juan J. Linz y Arturo Valenzuela; *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Volumen 1, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 6

<sup>95</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. Cit. 16:32 horas.

ser ministro de algún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. No haber sido Presidente de la República, electo popularmente, con el carácter de interino, provisional o sustituto.<sup>96</sup>

No pueden aspirar a ocupar el cargo de Presidente de la República aquellos que pertenezcan al estado eclesiástico o se encuentren en servicio activo en el Ejército, a menos que se separen de sus cargos con cinco años y seis meses de anticipación, respectivamente.

En su protesta del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el candidato electo por los ciudadanos mexicanos debe señalar lo siguiente:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.<sup>97</sup>

A partir de ese momento, el Presidente de la República cuenta con las Secretarías de Despacho necesarias para dirigir la administración pública federal, y al igual que el Ejecutivo Federal, los titulares de cada Secretaría deben cubrir determinados requisitos para poder desempeñar su cargo, los cuales son 1) ser ciudadano mexicano por nacimiento, 2) estar en ejercicio de sus derechos y 3) tener treinta años cumplidos al día de la designación.<sup>98</sup>

De esta forma, el llamado gabinete legal lo componen, conforme se enumera en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Gobernación;

---

<sup>96</sup> *Ídem*

<sup>97</sup> Artículo 87 de la CPEUM consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 13:49 hrs.

<sup>98</sup> Artículo 91 de la CPEUM consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 23 de enero de 2012 a las 13:55 hrs.

Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura; Ganadería; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, y Turismo.<sup>99</sup>

El gabinete ampliado, por su parte, lo integran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Nacional Financiera (NAFIN), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Comisión Federal de Competencia (CFC), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN) e Instituto Nacional de las Mujeres, entre otras importantes dependencias.<sup>100</sup>

Cada una de las Secretarías y dependencias enunciadas coadyuva al desahogo de los asuntos propios de la administración pública federal, contribuyendo a que el Ejecutivo cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales. Durante el desarrollo de sus funciones y como resultado de la reforma al artículo 93 constitucional publicada el 15 de agosto de 2008 en el DOF, como parte de un mecanismo de control parlamentario los titulares de las Secretarías a cargo del Ejecutivo Federal pueden ser llamados a comparecer, bajo protesta de decir verdad, ante el Congreso de la Unión o sus comisiones.

---

<sup>99</sup> Artículo 26 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* consultada en *Agenda de la Administración Pública Federal 2009*, Sección I, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2009, p. 7

<sup>100</sup> *Ídem*

### 2.2.1 Facultades constitucionales

Carla Huerta Ochoa señala que “Las atribuciones del Presidente pueden resumirse en facultades de gobierno, administrativas, legislativas y de justicia. La separación de los dos primeros grupos es la que siempre ha causado mayor dificultad, pero debemos decir que las facultades de gobierno se refieren a la conducción de la política del Estado y a su representación ante la Federación y la comunidad internacional”.<sup>101</sup> En tal sentido, debemos recordar que los servidores públicos sólo están facultados para realizar lo que expresamente les concede la Constitución y las leyes.

Para su estudio, es posible clasificar las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con las materias que contempla el artículo 89 constitucional, de la siguiente forma.

**Cuadro 6. Clasificación de las facultades del Poder Ejecutivo**

<b>Materia</b>	<b>Fracciones del Artículo 89 constitucional</b>
Reservadas expresamente	I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso; II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, 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.
	III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; IV. Nombrar coroneles y demás oficiales superiores del

<sup>101</sup> Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 143.

Nombramientos	<p>Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda con aprobación del Senado;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>IX. Designar al Procurador General de la República con ratificación del Senado.</p>
Seguridad Nacional	<p>VI. Preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente;</p>
Guerra	<p>VII. Disponer de la Guardia Nacional; y</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre del país, previa ley del Congreso.</p>
Política Exterior	<p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados, así como terminar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas, y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, previa aprobación del Senado.</p>
Hacendaria	<p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.</p>
Privilegios exclusivos	<p>XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de alguna industria.</p>

Sobre el Congreso	XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinaria, cuando la Comisión Permanente lo acuerde.
Sobre el Poder Judicial	XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; XIV. Conceder indultos; XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del Senado.
Implícitas	XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución

**Fuente:** Fidel Herrera Beltrán; *El Poder del Poder Legislativo: Alternativas para renovar el sistema presidencial mexicano*, Tesis para obtener el grado de doctor en derecho público, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, Xalapa, octubre de 2010, pp.146-148

Además de estas facultades y como se señala en el primer capítulo de esta investigación, el Presidente de la República no sólo posee facultades formalmente administrativas, sino también algunas que son materialmente legislativas. Así, por ejemplo, de conformidad con el artículo 71 constitucional corresponde al Presidente de la República el derecho de iniciar nuevas leyes o decretos o presentar reformas a las ya existentes ante el Congreso de la Unión, con el fin de que sigan el proceso legislativo y con apego a lo dispuesto por el artículo 72 constitucional.

De esta forma, aunque en el Ejecutivo recaen las funciones de carácter administrativo existen otras que son materialmente legislativas y que le son reconocidas por

la propia Constitución. Como es el caso del el llamado *veto presidencial*,<sup>102</sup> que ejerce al momento de hacer observaciones a las minutas turnadas a él por el Congreso General.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal puede realizar determinados actos constitucionales y legales cuyo contenido e interpretación material pueden pertenecer al ámbito de competencia de la rama jurisdiccional, es decir, además de encargarse de la administración pública federal cuenta con facultades que se relacionan directamente con la impartición de justicia o en general con cuestiones propias del Poder Judicial.

En este sentido, podemos ubicar lo previsto por el artículo 89 fracción XIV constitucional, que otorga al Presidente de la República la facultad de conceder, conforme a las leyes, indultos a los sentenciados por delitos de competencias de los tribunales federales y los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Otro caso que relaciona al Ejecutivo con la materia jurisdiccional es el previsto por el artículo 89 fracción XII constitucional. Según este precepto, el Presidente de la República tiene la facultad y obligación de brindar los auxilios que necesite el Poder Judicial para su ejercicio.

En tal sentido, las facultades que le son otorgados a los Poderes de la Unión por la Constitución, en este caso al Ejecutivo, no debieran ser consideradas como algo ya dado, estático, sino como un aspecto de nuestro marco legal que debiera, primero, identificársele concienzudamente y posteriormente construir.

### **2.2.2 Secretaría de Relaciones Exteriores**

Con base en lo estipulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las secretarías de Estado tienen igual rango y por ello no hay preeminencia

---

<sup>102</sup> El artículo 72 constitucional establece que cuando el Poder Ejecutivo federal no comparte el contenido de un proyecto de decreto aprobado y que le ha sido turnado por el Poder Legislativo, puede realizar observaciones parciales o totales sobre las reformas o el nuevo ordenamiento, para lo cual habrá de devolver el proyecto a la Cámara de origen. Cabe destacar que en reformas constitucionales el Poder Ejecutivo no posee la facultad de hacer observaciones a los proyectos de decreto. Asimismo, como resultado de las reformas a los artículos 71, 72 y 78 constitucionales se ha eliminado la facultad discrecional que coloquialmente se conoce como *veto de bolsillo*, el cual le permitía al Ejecutivo dejar pendiente, *ad infinitum*, la publicación de un proyecto de decreto en el DOF. José Luis Camacho Vargas; *El Congreso mexicano*, op. Cit. p. 231

alguna entre ellas,<sup>103</sup> las cuales formulan, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En el artículo 26 de dicho ordenamiento se contempla la existencia de la SRE, a la cual corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**Artículo 28.-...**

**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 (LSEM) 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;

**II A.-** Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.

**II B.-** Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

**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,

---

<sup>103</sup> Artículo 10 de la LOAPF consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> el día 13 de octubre de 2011 a las 23.36 horas.



intervenir en la explotación de Recursos Naturales o para invertir 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;

**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, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

**XII.-** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>104</sup>

El Reglamento Interior de la SRE, publicado en el DOF el 10 de agosto de 2001, señala en su artículo 2 que corresponde a la SRE ejecutar la política exterior de México; promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte.<sup>105</sup>

Para tal efecto, la SRE debe tomar en cuenta los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas, prioridades y modalidades que para el logro de objetivos y metas dicte el Poder Ejecutivo federal.

Cabe destacar que la SRE no es la única secretaría de Estado con facultades en materia de relaciones exteriores, sin embargo, con base en lo contemplado por la ley sí es la

---

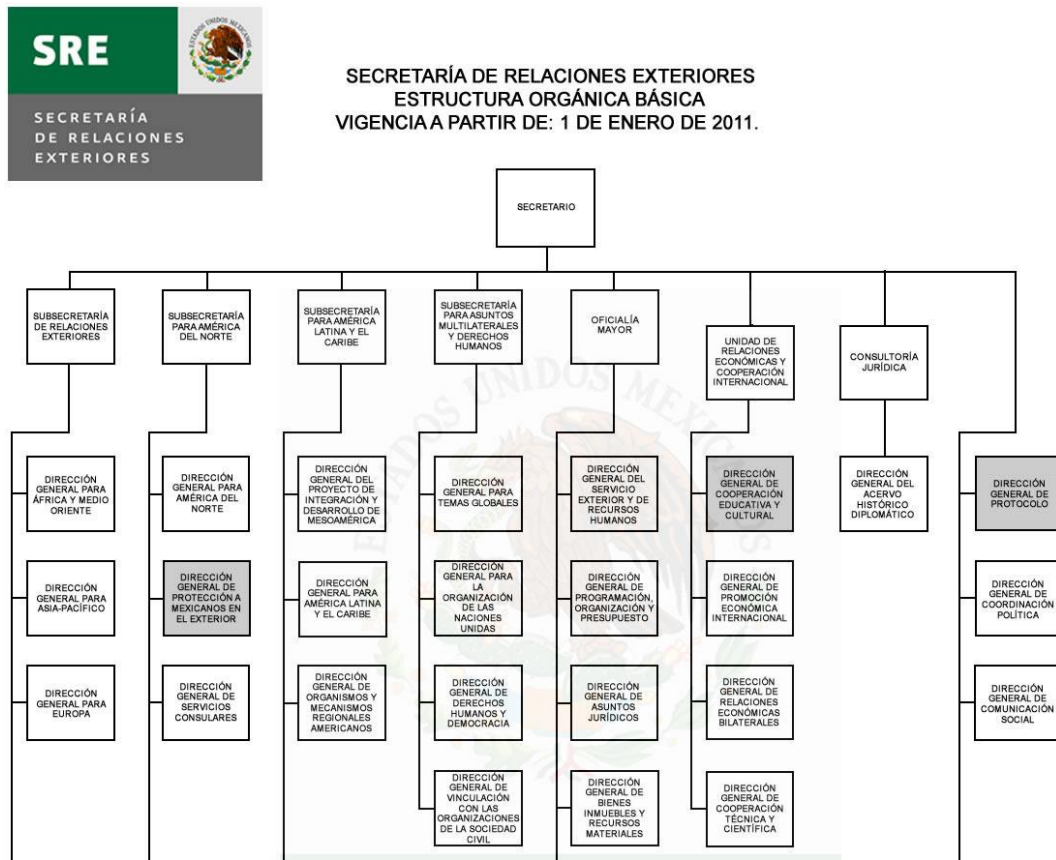
<sup>104</sup> *Ibidem*

<sup>105</sup> *Reglamento Interior de la SRE*, consultado en el sitio de Internet <http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/ReglamentoInteriorSRE.pdf> el día 16 de enero de 2012 a las 17:36 hrs.

responsable de coordinar todas las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El artículo 5 de dicho ordenamiento contempla que la estructura orgánica de esta Secretaría se encuentra integrada por el Secretario, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Subsecretaría para América del Norte, Subsecretaría para América Latina y el Caribe, Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos y una Oficialía Mayor, además de unidades administrativas y direcciones generales.

## Cuadro 7. Estructura Orgánica Básica de la SRE



**Fuente:** Página oficial de la SRE, <http://www.sre.gob.mx/index.php/cancilleria/organigrama> consultada el día 19 de marzo de 2012 a las 11:56 horas.

Algunas de las facultades no delegables del secretario de Relaciones Exteriores consisten en coordinar las relaciones económicas y de cooperación de México con el exterior y conducir las tareas de promoción económica, comercial, de inversiones y turística a través de las representaciones diplomáticas y consulares.<sup>106</sup> Asimismo, el titular de la SRE debe dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda la Secretaría a su cargo y comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando para ello sea requerido.

De tal forma, mientras el Presidente de la República es el jefe nato de la política exterior, con base en lo dispuesto por el artículo 89 constitucional, el Titular de la SRE es el jefe ejecutivo y operador político en materia de política exterior. “La SRE es el centro promotor, diseñador, organizador, coordinador y ejecutor de la política exterior y las

<sup>106</sup> *Ibidem*, artículo 7 del Reglamento Interior de la SRE.

relaciones internacionales de México; este organismo trabaja en estrecha y permanente comunicación y vinculación con los principales ámbitos y sectores de la población involucrados: la academia, es decir, los centros de estudios análisis, investigación, propuesta y evaluación de la política exterior y las relaciones internacionales de México, de las instituciones de educación superior nacionales, que son las generadoras del personal idóneo en todos los campos, áreas y especialidades, así como de estudios, investigaciones, análisis, planteamientos, propuestas; etc.; [así como] relacionados: la población en general.”<sup>107</sup>

### **2.2.2.1 Servicio Exterior Mexicano**

De conformidad con la Ley del SEM, éste 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.<sup>108</sup>

Si bien se señala que el SEM depende del Ejecutivo, se añade que su dirección y administración están a cargo de la SRE, conforme a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República.

Entre sus funciones se encuentra promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participa México; proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones; mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado; intervenir en la celebración de tratados y cuidar su cumplimiento; velar por el prestigio del país; participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y

---

<sup>107</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; “Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional” *op. Cit.* p. 154

<sup>108</sup> Artículo 1o. de la LSEM, consultado en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf> el 16 de enero de 2012 a las 18:29 hrs.

preservar un orden internacional justo y equitativo, y promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo, entre otras más.<sup>109</sup>

El SEM se encuentra integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. La primera de ellas contempla los rangos de embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

El personal de carrera es permanente y 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.

### **2.2.3 Los acuerdos ejecutivos**

También conocidos como convenios ejecutivos no se encuentran contemplados explícitamente en nuestra Constitución como facultad del Poder Ejecutivo. En su celebración sólo interviene éste y no se requiere de la participación del Senado.

Un ejemplo es el acuerdo firmado el 11 de agosto de 1951 entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos, el cual no pasó por la aprobación del Senado sino sólo fue un acuerdo entre presidentes.<sup>110</sup>

Para algunos académicos, los artículos constitucionales que autorizan implícitamente al Ejecutivo para celebrar este tipo de acuerdos son el 89, fracción VI, y 131.<sup>111</sup> Asimismo, hay quienes aseveran que se trata de una figura jurídica contemplada en el sistema estadounidense y que se busca exportar a nuestro país.

### **2.2.4 Los acuerdos interinstitucionales**

Se trata de una figura no contemplada en nuestra Constitución Política y que fue creada por el Congreso de la Unión en 1992 al aprobar la Ley sobre la Celebración de Tratados. Su

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, artículo 2

<sup>110</sup> *Cfr.* José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, pp. 219 y 220

<sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 220-221

jerarquía legal es dudosa, ya que la celebración de estos acuerdos no se somete a la aprobación del Senado, sólo basta con la firma del titular de la secretaría u organismo que lo promueve y no se requiere su publicación en el DOF.

Sobre este tema, Ricardo Méndez-Silva señala que “Los acuerdos interinstitucionales, carentes de constitucionalidad, se extendieron a acuerdos no solamente celebrados por el Ejecutivo a través de la SRE sino a todas las dependencias del Ejecutivo, y se ampliaron incluso a los celebrados por los gobernadores de los estados y los presidentes municipales. La conducción de la política exterior del Estado corresponde al presidente de la República, tratándose de un Estado Federal lo que se encuentra asentado claramente en el texto supremo. Esta facultad genérica se correlaciona con la de celebrar tratados y con la participación del Senado en la aprobación respectiva. La Ley de 1992 atomiza esta facultad y desconoce la autoridad del Ejecutivo y del Senado y en la práctica da pie a una pluralidad de acuerdos que pueden contradecirse. La Ley impuso la obligación a las autoridades que celebraran este tipo de acuerdos a que los registraran en la SRE pero ello se plantea *a posteriori* y no contempla la posibilidad de que sean dictaminados por la Cancillería. Por más de una razón es un régimen sin ton ni son que ya llega a los tres lustros de vigencia”.<sup>112</sup>

Con base en lo estipulado en el artículo 1 de la Ley sobre la Celebración de Tratados, estos acuerdos, a diferencia de los tratados, sólo pueden ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.<sup>113</sup>

En su celebración sólo intervienen las instancias que apoyan al Poder Ejecutivo y si bien en el derecho interno se intenta diferenciarlos de los tratados o convenios internacionales, en el derecho internacional contienen las mismas consecuencias.<sup>114</sup> *¿Qué pasaría si un acuerdo interinstitucional no es cumplido a cabalidad por la secretaría u*

---

<sup>112</sup> Ricardo Méndez-Silva; “Reformas a la Constitución Política en materia de tratados” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, número 17, México, julio-diciembre 2007, p. 288

<sup>113</sup> *Ley sobre la Celebración de Tratados*, disponible en Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>, consultada el 26 de julio de 2009 a las 23:15 hrs.

<sup>114</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. cit.*, p. 218

*organismo obligado?* Lo mismo que pasa ante la inobservancia de un tratado internacional: el Estado Mexicano, en su conjunto, es el responsable.

Un acuerdo interinstitucional es el

convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.<sup>115</sup>

El artículo 7 señala la obligación de toda dependencia que celebre un acuerdo de este tipo a informar a la SRE sobre este hecho, no estableciendo sanciones para aquella que incumpla este acto.

El tema de los acuerdos interinstitucionales y ejecutivos ha sido objeto de discusión en el Congreso de la Unión, sobre la pertinencia de regularlos, por lo que más adelante se abordan algunas de las propuestas en ese sentido.

### **2.3 Poder Legislativo**

En el Poder Legislativo federal, si bien la oposición al PRI arribó a las cámaras legislativas desde 1964, la primera vez que partidos como Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) tuvieron la mayoría en la Cámara de Diputados fue en la LIV Legislatura (1988-1991), fue hasta la LVII cuando de nueva cuenta la oposición tuvo la mayoría de las curules y se provocó que los viejos engranes del funcionamiento, organización y en general de la forma de tomar decisiones en la Cámara de Diputados se movieran para dar lugar a los partidos de oposición que, juntos, cambiaron por primera vez en la historia política de nuestro país, el formato de la ceremonia en la que el Presidente de

---

<sup>115</sup> Artículo 2, fracción II, de la *Ley sobre la Celebración de Tratados*, *op. cit.*, consultada el 26 de julio de 2009 a las 23:47 hrs.

la República pronunciaba un mensaje al Congreso, con motivo de la presentación por escrito del informe del estado que guardaba la administración pública federal.

Desde entonces, en el Poder Legislativo federal ninguna fuerza política por sí sola ha vuelto a tener el control absoluto de los órganos de gobierno, lo que se ha traducido en la necesidad del diálogo y acuerdo para tomar las decisiones, tales como aprobar el presupuesto de egresos y ley de ingresos anuales e iniciativas presidenciales, entre otras, lo que en algunas ocasiones se ha dificultado dada la reciente adopción de dichos mecanismos.

La pluralidad en las cámaras ha traído "... consigo la adopción y puesta en marcha de mecanismos de la práctica parlamentaria inusitados en nuestro país hasta ese momento, tales como la ampliación de la distribución multipartidista en la dirección de las comisiones dictaminadoras, negociación y promoción de alianzas entre grupos parlamentarios para aprobar proyectos legislativos, fortalecimiento de los órganos encargados de la construcción y definición de la agenda legislativa, así como la rotación de los titulares de los órganos de gobierno en cada una de las cámaras federales, entre otros. Todos ellos, rasgos que hoy siguen siendo las características del Congreso mexicano, pues la ciudadanía ha optado por un Poder Legislativo integrado por tres principales fuerzas políticas".<sup>116</sup>

Ahora bien, debemos entender que un órgano democrático como lo son la Cámara de Diputados y el Senado de la República, es el fiel reflejo de la pluralidad de pensamiento de todos los mexicanos, *¿por qué habría de ser inusual que en un órgano donde nadie manda haya desacuerdos y conflictos, si es lo que pasa en cualquier órgano de representación nacional en el mundo y es lo que pasa en todo el territorio nacional, y eso es lo que queríamos justamente, que no existiera un jefe máximo y el Poder Legislativo cumpliera a cabalidad con su labor?*

En ese sentido es que el Poder Legislativo federal representa a la soberanía nacional, es decir, al pueblo, y debe de cumplir con la labor de ser un contrapeso al Poder Ejecutivo, pero no a manera de adversario o contrincante, sino de encontrar las mejores soluciones a los problemas nacionales y mejores y nuevos mecanismos de comunicación entre ellos.

---

<sup>116</sup> José Luis Camacho Vargas; *Actualidad y desafíos de la Reforma Parlamentaria en México. Rumbo al Poder Legislativo del siglo XXI*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2012.



Al realizar un diagnóstico sobre el estado actual del Congreso mexicano, el maestro José Luis Camacho Vargas escribe que:

Pese a la constante labor legislativa que ha implicado la puesta en marcha de un intenso diálogo entre la pluralidad de las cámaras y su importancia para el pleno desarrollo del Estado mexicano, el Congreso de la Unión padece hoy un problema que le afecta de manera importante. Los bajos niveles de aprobación social y el constante reproche a sus integrantes en cuanto a su desempeño y eficacia, es una situación que se ha explicado con base en diversos factores.

El más decisivo de ellos es el desconocimiento que prevalece entre la población sobre la naturaleza, facultades y composición de cada una de las dos cámaras que componen al Congreso de la Unión, lo cual se debe a la débil cultura ciudadana que prevalece en nuestro país y que debiera ser la principal preocupación de los partidos políticos, ya que entre sus principales funciones se encuentra la de fomentar el conocimiento y adopción del sistema político por parte de la ciudadanía.

Asimismo, se han ubicado otros factores propios de los regímenes democráticos que hacen necesaria la reforma parlamentaria para su tratamiento, tales como la prevalencia de un sistema tripartidista al interior de los recientes legislativos que diversifica el poder político y no facilita la consecución de alianzas legislativas de largo aliento.

En un régimen democrático debe existir la vocación invariable por el diálogo y los acuerdos, características que el mayor número de las veces no se ha hecho presente entre los diversos actores que intervienen en la toma de decisiones trascendentales para el país. Es decir, ha faltado negociación y sobrado discursos.

Nuestro Poder Legislativo preserva una integración propia de un sistema en donde existió un partido hegemónico y que hacía necesaria la existencia de fórmulas que facilitaran el arribo de minorías al Congreso, lo cual, hoy, a treinta y cinco años de haberse adoptado el principio de representación proporcional en nuestro sistema electoral, resulta innecesario en un espectro político plural y competitivo con tres fuerzas políticas relevantes. De ahí que se opte por la disminución del número de integrantes en ambas cámaras federales.<sup>117</sup>

Cuando se tratan las facultades que posee la Cámara de Diputados o el Senado en materia de relaciones exteriores, se corre el riesgo de hacer ver a ese Poder de la Unión como si fuera un todo y no estuviera integrado por órganos plurales que toman decisiones de manera independiente.<sup>118</sup>

A manera de introducción sobre las facultades de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión en materia exterior, podemos destacar que el derecho internacional no estipula la forma en que cada país deberá de armonizar sus leyes con la función normativa del orden jurídico internacional, por lo que es la norma de orden federal la que estipula el cómo y sobre todo quién será el que represente al Estado en el exterior. Y en la producción de esa función normativa nacional el Poder Legislativo federal y en su caso el Constituyente Permanente son los autorizados.

Por otro lado, en lo que se refiere a los casos en los que el Congreso interviene para la expedición de leyes para la determinación de la zona económica exclusiva; concesión de permisos para aceptar una condecoración de un gobierno extranjero; aprobación de permisos y licencias para prestar servicios a un gobierno extranjero; celebración de empréstitos, así como la aprobación de presas de mar y tierra y derecho marítimo de paz y de guerra, no se tratan de facultades en materia de relaciones exteriores, ya que si nos apegamos a lo entendió por éstas nos daremos cuenta que no se aplican en el orden internacional sino en el derecho interno mexicano.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibidem*

<sup>118</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 9

<sup>119</sup> *Ibidem* pp. 98-136

En cuanto a facultades como la admisión de nuevos Estados, declaración de guerra, prohibiciones relativas a los Estados y la extradición, son casos que podrían tener efectos en el orden internacional dependiendo del caso concreto, por lo que en estos casos bien podríamos decir que el Congreso ejerce facultades de relaciones exteriores.

A continuación se analizará la naturaleza de las dos cámaras legislativas que integran el Congreso de la Unión, iniciando por el Senado, a contracorriente del orden que señala la Constitución, por tratarse del órgano que más facultades posee en materia de relaciones exteriores.

### 2.3.1 Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores, Senado de la República o Cámara Alta<sup>120</sup> es una de las dos cámaras colegiadas integrantes del Poder Legislativo Federal, el cual es bicameral. En ella se encuentra representada la soberanía nacional, pero a diferencia de la Cámara de Diputados que representa a la población en su totalidad, los 128 senadores representan a las entidades de la República, que son parte integradora del pacto federal.

Al respecto, unas de las propuestas que ha sostenido el constitucionalista José Luis Camacho Vargas es que la integración actual del Senado viola el principio paritario que debiera regir la representación por igual de los Estados de la Federación en dicha cámara, ya que con la inclusión de los llamados *senadores plurinominales*<sup>121</sup> se ha roto ese principio y se ha cargado la balanza representativa a favor de entidades como el Distrito Federal, no así en los casos de Estados como Colima o Baja California Sur.<sup>122</sup>

Con base en su origen representativo, el Senado de la República posee facultades exclusivas, tal y como se encuentra señalado en el artículo 76 constitucional, pero debemos recordar que el término “exclusivas” se refiere al grado de participación predominante de

---

<sup>120</sup> El término Cámara Alta presupone una superioridad sobre el órgano de representación popular, sin embargo es inapropiado designar al Senado Mexicano de tal manera, puesto que en nuestro país ambas cámaras son consideradas por igual, ya que nuestra Constitución les da la misma jerarquía. *Cfr.* José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2006, p. 126

<sup>121</sup> Llamados así los senadores que no son electos de forma directa por el electorado, sino a través de la realización de listas nacionales por cada uno de los partidos políticos y cuya votación recibida en los casos de candidatos de mayoría relativa define el número de candidatos plurinominales que podrá acceder a la Cámara alta.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 192

los senadores y no a la plena exclusión de otros órganos, ya que de no tratarse del análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, en el resto de los casos colaboran los órganos ya sea de la legisladora o del Ejecutivo.<sup>123</sup>

De lo anterior se desprende que el Senado de la República puede ejercer sus facultades en materia de política exterior en dos posibilidades: en exclusiva, aplicada en sentido estricto, y en conjunción con otros órganos, ya sea con predominio del Senado o en igualdad de condiciones con otros.

Se trata de la aprobación de los tratados y convenios internacionales que celebre el Presidente de la República con otras naciones; la ratificación de los nombramientos diplomáticos y el análisis de la política exterior del país, entre otras.<sup>124</sup>

El primer caso mencionado en el párrafo anterior es muestra de que la mayoría de las facultades que el Senado de la República posee en materia de relaciones exteriores, debe de ejercerlas en conjunción con otros órganos nacionales. Para la aprobación de tratados, además de la intervención de órganos senatoriales diversos y plurales como la Presidencia de la Mesa Directiva, Comisión de Relaciones Exteriores, otras comisiones a las que es turnado el tratado dependiendo de su temática, grupos parlamentarios, Junta de Coordinación Política y Pleno, se requieren también los oficios del Presidente de la República, los titulares de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y de la SRE, así como del subsecretario de Enlace Legislativo de la SEGOB. Es decir, es una gama de participaciones.

Sobre la Cámara de Senadores, Miguel Ángel Camposeco señala que “La Cámara de Senadores es el órgano del Poder Legislativo que cumple las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos, originalmente fue compuesta por senadores elegidos en forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del Estado Federado. Hoy en día, en muchos países la elección de senadores se realiza en forma directa y esta Cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la Cámara de Diputados, al incorporarla en los

---

<sup>123</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Op. Cit.* p. 16

<sup>124</sup> *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultada en la página de Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, el día 11 de julio de 2009 a las 13:05 hrs.

sistemas del procedimiento para la formación de la ley, en dos instancias o cámaras: Cámara de Origen y Cámara Revisora, indistintamente”<sup>125</sup>.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 56, señala que la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, quienes habrán de representar a las entidades federativas en el Congreso de la Unión. Para lo cual, en cada Estado y en el Distrito Federal los escaños del Senado son asignados a través de las siguientes fórmulas: 1. sesenta y cuatro senadores son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa; 2. treinta y dos senadores a través de la primera minoría, y 3. los treinta y dos senadores restantes mediante el principio de representación proporcional, es decir, el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.<sup>126</sup>

“La palabra senador proviene del latín *senator*, *-onis*; *senex*, *viejo o anciano*, y en nuestro país, es el legislador que representa ante el Congreso de la Unión a cada una de las entidades federativas que conforman a la República... Nuestra Constitución Política, en su artículo 58, establece que para ser senador se habrán de cubrir los mismos requisitos que para diputado, es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos...; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella...; no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección (cuando menos 90 días antes de ella); no ser secretario o subsecretario de Estado (90 días antes de la elección), ni ministro de la Suprema Corte de Justicia (dos años antes de la elección); no ser ministro de algún culto religioso; los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos; los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en sus respectivas jurisdicciones si no se separan de sus respectivos cargos 90 días antes de su elección, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional”<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, Segunda Edición, 1998, p. 110

<sup>126</sup> José Luis Camacho Vargas; *El Congreso Mexicano*, op. Cit. pp. 127-128

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 128-131

En cuanto a la edad, mientras que para ser diputado federales se requiere por lo menos tener 21 años cumplidos al día de la elección, en el caso de los senadores es de 25 años al día de la elección, lo cual es producto de una reforma sobre la que el constitucionalista José Luis Camacho Vargas comenta lo siguiente.

“La Cámara de Senadores tiene, como elemento esencial, moderar el ímpetu con el que la Cámara de Diputados empuja sus iniciativas de ley, como consecuencia del número desmedido de sus integrantes y de la edad de los diputados. Por ello la Cámara de Senadores, como advierte el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, se constituye en una garantía contra la precipitación y errores por pasiones políticas, puesto que en ella reposa el elemento de reflexión, meditación y prudencia en cuanto a la creación legislativa, aunado a que el número de sus integrantes es menor, lo que la hace menos virulenta en el debate que la de Diputados. Además, claro está, la edad de los senadores es mayor que la de los diputados, razón de peso en cuanto a la reflexión.

“Bajo estas consideraciones, se propone volver al texto anterior del artículo 58 constitucional, en cuanto a la edad para ser electo senador, que en este momento es de 25 años y que por razón del carácter antes señalado de la Cámara de Senadores resulta conveniente fijarla nuevamente en 30 años.”<sup>128</sup>

Los senadores permanecen en su cargo seis años, es decir, dos legislaturas, mientras que los diputados federales sólo una. Se puede señalar que los senadores tienen un carácter primario y simple al hablar de los órganos que componen al Senado de la República. “Decimos que los senadores tienen un carácter primario, por el hecho de que los órganos del Senado se componen por ellos; decimos que son simples, en tanto no es posible llegar a ninguna subdivisión orgánica más, de forma que las normas jurídicas son producidas por ellos en lo individual, o por órganos que se constituyen con diversas integraciones de ellos”<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, pp. 198-199

<sup>129</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 89

### 2.3.1.1 Estructura Orgánica

“Llamaremos órganos secundarios a aquellos conjuntos normativos que sean capaces de producir normas en virtud de las actuaciones llevadas a cabo por los individuos que tengan la calidad jurídica de senadores, y siempre que se encuentre agregado un *plus* de normatividad respecto a la titularidad exclusiva de este último cargo. Estamos hablando de conjuntos normativos y no de individuos... Asimismo, estimamos como órgano a aquellos conjuntos normativos que, a partir de los procesos de individualización llevados a cabo por sus titulares, estén en posibilidad de crear normas, sean de carácter legislativo, administrativo o judicial.”<sup>130</sup>

#### 2.3.1.1.1 El Pleno

Para entender plenamente la importancia de la máxima autoridad de la Cámara de Senadores, es necesario dejar claro que los candidatos tanto por la vía de mayoría de relativa, como de primera minoría y representación proporcional a senadores de la República, una vez que han recibido su constancia de mayoría no guardan ninguna diferencia entre sí, ya que poseen las mismas facultades y obligaciones.

De tal forma, al Pleno camaral lo integran los 128 senadores de la República reunidos en el Salón de Sesiones de la Cámara alta, que oficialmente cuenta con el domicilio de Av. Paseo de la Reforma 135, colonia Centro. Para iniciar una sesión camaral es obligatorio que la Secretaría de la Mesa Directiva verifique el quórum (asistencia), el cual debe de ser de por lo menos 65 senadores<sup>131</sup>.

La mayoría de los acuerdos se toma a través de la votación económica, excepto cuando el procedimiento exige que sea a través del voto calificado de las dos terceras partes de los senadores presentes, como es el caso de la aprobación de una reforma, adición o derogación constitucional, para lo cual se pone en funcionamiento el sistema electrónico de votación. Asimismo, para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva la votación es a través de cédula.

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, pp. 89-90

<sup>131</sup> José Luis Camacho Vargas; *El Congreso Mexicano*, op. Cit. p. 59

Entre sus facultades se encuentra votar todos los proyectos de decreto, puntos de acuerdo y exhortos que le sean turnados por las comisiones ordinarias, teniendo la última palabra tanto en su contenido como en su trámite. Cabe destacar que el Pleno puede modificar en cualquier momento todo acuerdo parlamentario al que haya llegado la Junta de Coordinación Política, obviar el proceso legislativo de alguna iniciativa que por su trascendencia deba ser tratada de inmediato por los senadores en su conjunto y debatir sobre cualquier tema que sea puesto a su consideración.

En ese sentido es que al Pleno corresponde dar la última palabra sobre los diversos dictámenes que las diferentes comisiones de Relaciones Exteriores preparen en temas como iniciativas de reforma en la materia; permisos para aceptar condecoraciones de gobiernos extranjeros; salida de tropas mexicanas del territorio nacional; permiso para que el Presidente de la República se ausente más de 7 días del país; aprobación, enmienda, suspensión o retiro de tratados internacionales y demás facultades que en la materia posee esta cámara.

En conclusión, se trata de la máxima autoridad del Senado de la República.

#### **2.3.1.1.2 Mesa Directiva**

La Mesa Directiva es el órgano colegiado encargado de conducir las sesiones de la Cámara de Senadores y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno, pero sobre todo de garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, todos de grupos parlamentarios distintos. Son elegidos por el pleno de la Cámara de Senadores por un año y pueden ser reelectos para otro periodo igual.

En el desarrollo de su encomienda la Mesa Directiva debe observar los principios de imparcialidad y objetividad; para ello, tiene las siguientes facultades: presidir los debates y votaciones del pleno y determinar el trámite de los asuntos; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros que solamente son deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores; asegurar que los



dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación; designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial; conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal, así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional; disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad; presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos; organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara, así como expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la cámara, mandos medios y superiores.<sup>132</sup>

El Presidente de la Mesa Directiva dirige y coordina las relaciones y funciones internas de la Cámara de Senadores, así como las relaciones institucionales con la Cámara de Diputados, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, es el presidente de la Cámara de Senadores y representante jurídico de la misma, por lo cual expresa su unidad.

Al dirigir las sesiones, en su desempeño debe hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo y velar por el equilibrio entre

---

<sup>132</sup> José Luis Camacho Vargas; *El Congreso Mexicano*, op. Cit. pp. 143-145

las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, así como la eficacia de la Cámara en el cumplimiento de las funciones constitucionales.

Sus atribuciones son abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara; conducir los debates y aplicar el reglamento correspondiente; firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el presidente y un secretario de la legisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara; firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales de la Cámara; presidir la conducción de las relaciones del Senado y representarlo en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación o las autoridades locales del Distrito Federal, así como en las reuniones de carácter internacional, teniendo la opción de delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la Mesa Directiva; excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten un determinado dictamen si han transcurrido 20 días hábiles después de que la iniciativa respectiva le fue turnada, para que lo presenten en un término de 10 días; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; solicitar el uso de la fuerza pública; requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes; dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del servicio civil de carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia; otorgar poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte.<sup>133</sup>

A su vez, los vicepresidentes de la Mesa Directiva asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales, y con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, asisten al presidente de la Cámara en la conducción de las sesiones ordinarias del pleno.

Asimismo, es fundamental destacar la función que desempeñan los secretarios de la Mesa Directiva, ya que son ellos los interlocutores entre el Presidente de la Mesa y el

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, pp. 145-147

Pleno, recibiendo las órdenes del primero sobre las consultas que deben plantearse al Pleno, lo cual por protocolo parlamentario nunca sucede de forma directa Presidente-Pleno, sino Presidente-Secretario-Pleno.

### **2.3.1.1.3 Grupos Parlamentarios**

El artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) define a los grupos parlamentarios como las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo; puesto que estos deberán contribuir en la orientación, estimulación y la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Para su conformación, se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos: acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes; nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas, y un ejemplar de los estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.<sup>134</sup> El número mínimo de integrantes para constituir un grupo parlamentario es de cinco.

El coordinador de cada grupo parlamentario es su representante para todos los efectos y, en tal carácter, éste promueve los entendimientos necesarios para todos los asuntos que conciernen a la Cámara de Senadores, tal como la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.<sup>135</sup>

### **2.3.1.1.4 Junta de Coordinación Política**

El artículo 80 de la LOCGEUM señala que la Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, pp. 151-152

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 152

entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Legislatura. Adicionalmente, son integrantes de la Junta de Coordinación Política dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría. En su ausencia, el coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un senador que lo represente. La Junta se conformará al inicio del periodo constitucional de cada Legislatura.

Algunas de sus atribuciones son impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos, y proponer al presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.<sup>136</sup>

El Presidente de la Junta de Coordinación Política posee las siguientes atribuciones: promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo; asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta, y representar a la Junta en el ámbito de su competencia ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. 153-154

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 154

### 2.3.1.1.5 Comisiones

Las comisiones dentro de la Cámara de Senadores son órganos constituidos por el Pleno que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. “... las comisiones tienen en común la realización de funciones que integran una de las etapas de algún proceso normativo en el que finalmente habrá de decidir el Pleno...”<sup>138</sup>

El artículo 85 de la LOCGEUM establece que existen tres tipos de comisiones: ordinarias, que analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; éstas tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Las comisiones jurisdiccionales intervienen en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos. Se integrará por un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

Las comisiones de investigación se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional. Se señala que se crearan cuando lo determine la Cámara con una duración transitoria para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico. También se podrán crear comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Actualmente, las comisiones del Senado de la República son las siguientes:

- I. Administración
- II. Agricultura y Ganadería
- III. Asuntos Fronterizos Norte

---

<sup>138</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 93

- IV. Asuntos Fronterizos Sur
- V. Asuntos Indígenas
- VI. Atención a Grupos Vulnerables
- VII. Biblioteca y Asuntos Editoriales
- VIII. Ciencia y Tecnología
- IX. Comercio y Fomento Industrial
- X. Comunicaciones y Transportes
- XI. Cultura
- XII. Defensa Nacional
- XIII. Derechos Humanos
- XIV. Desarrollo Municipal
- XV. Desarrollo Regional
- XVI. Desarrollo Rural
- XVII. Desarrollo Social
- XVIII. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial
- XIX. Distrito Federal
- XX. Educación
- XXI. Energía
- XXII. Equidad y Género
- XXIII. Estudios Legislativos
- XXIV. Estudios Legislativos Primera
- XXV. Estudios Legislativos Segunda
- XXVI. Federalismo
- XXVII. Fomento Económico
- XXVIII. Gobernación
- XXIX. Hacienda y Crédito Público
- XXX. Jurisdiccional
- XXXI. Justicia
- XXXII. Juventud y Deporte
- XXXIII. Límites de las Entidades Federativas
- XXXIV. Marina

- XXXV. Medalla Belisario Domínguez
- XXXVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- XXXVII. Población y Desarrollo
- XXXVIII. Puntos Constitucionales
- XXXIX. Radio, Televisión y Cinematografía
  - XL. Recursos Hidráulicos
  - XLI. Reforma Agraria
  - XLII. Reforma del Estado
  - XLIII. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
  - XLIV. Relaciones Exteriores
  - XLV. Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe
  - XLVI. Relaciones Exteriores Asia-Pacífico
  - XLVII. Relaciones Exteriores Europa
  - XLVIII. Relaciones Exteriores Organismos Internacionales
  - XLIX. Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales
    - L. Relaciones Exteriores, África
    - LI. Relaciones Exteriores, América del Norte
    - LII. Salud
    - LIII. Seguridad Pública
    - LIV. Seguridad Social
    - LV. Trabajo y Previsión Social
    - LVI. Turismo
    - LVII. Vivienda<sup>139</sup>

Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara de Senadores y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

---

<sup>139</sup> Listado consultado en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?tipo=ordinaria>, el 11 de julio de 2009 a las 22:28 horas.

Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno, el cual, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, podrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.<sup>140</sup>

Por su parte, la Comisión de Estudios Legislativos posee un trabajo fundamental en el trabajo de las comisiones, ya que es la que conjuntamente con las otras comisiones ordinarias realiza el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurre a la formulación de los dictámenes respectivos.

#### **2.3.1.1.6 Organización Técnica y Administrativa**

En el capítulo sexto de la LOCGEUM se establece que la Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Secretaría General de Servicios Administrativos de la que dependen la Tesorería de la Cámara, y unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva.

Las funciones de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios son asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno, recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, asistir a los secretarios de la Mesa Directiva en la recepción de las votaciones del Pleno, auxiliar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones; abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el *Diario de los Debates* o en los medios autorizados y desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las

---

<sup>140</sup> José Luis Camacho Vargas; *El Congreso Mexicano, op. Cit.* pp. 155-157



comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

Las atribuciones de la Secretaría General de Servicios Administrativos se encuentran estipuladas en la segunda sección del Capítulo Sexto de la LOGGEUM, que establece, entre otras cosas, encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia; conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la cámara, y administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

### **2.3.1.2 Facultades en materia de relaciones exteriores**

Como lo señala el ministro Cossío Díaz, los órganos del Senado de la República participan de distinta forma en la producción de normas en materia de relaciones exteriores; en algunas ocasiones esa participación es conforme a lo señalado en una norma, es decir, es una participación nominada, pero en otras ocasiones la intervención de los órganos del Senado se hace a partir de los resultados normativos a los que se hubiese llegado, como es el caso de celebración de tratados que requiere la realización de normas de incorporación, las cuales no sabemos en qué materia va a ser y dependiendo de la materia del tratado, siendo esa participación de tipo innominada.<sup>141</sup>

Al respecto, es necesario destacar que no es lo mismo la incorporación del derecho internacional en el derecho interno, lo cual se refiere a un aspecto general que abarca un conjunto de modalidades jurídicas que obligan a los órganos del Estado y que en ocasiones no requiere del reconocimiento del mismo Estado para aplicarse como es el caso del *ius cogens*<sup>142</sup>, a la recepción de un tratado internacional que es un aspecto particular, que está delimitado por determinada materia y por los propios términos del tratado, existiendo algunos que son autoejecutables y otros que requieren de brazos (normas internas) que permitan su aplicación.

---

<sup>141</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* p. 97

<sup>142</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en su artículo 53 que el *ius cogens* es "... Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter". Consultada en la página de Internet <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>, el 18 de julio de 2009 a las 12:40 horas.

Pero, ¿cómo diferenciar cuando un tratado es autoejecutivo y cuando no lo es? Una forma sencilla de lograrlo es que “los tratados son autoejecutivos, siempre que su aplicación no dependa de una ley interna de desarrollo... en los casos en los que el propio tratado requiera de una ley de desarrollo para lograr su aplicación, el mismo no tiene carácter autoejecutivo”<sup>143</sup>.

De tal forma y con base en el artículo 133 constitucional, podemos afirmar que en nuestro orden jurídico contamos con un sistema de recepción automática de los tratados internacionales, ya que éstos “... forman parte de nuestro orden jurídico por el hecho mismo de haber sido aprobados por los órganos competentes sin que, por lo mismo, se requiera de la emisión de una ley específica de recepción”.<sup>144</sup>

En el caso que los tratados requieran de leyes de desarrollo, éstas se dan dependiendo del carácter del tratado y no es posible reconocer previamente qué leyes van a requerirse para armonizar totalmente el tratado y hacerlo aplicable.<sup>145</sup> Por ello, el Congreso y por ende el Senado cuentan con la facultad de legislar lo que la realidad mexicana requiera. Por ello, “... como el Congreso no sabe... sobre qué materias debe legislar, podemos denominarlas como innominadas”.<sup>146</sup>

### **2.3.1.2.1 Facultades exclusivas**

A continuación analizaremos lo estipulado en el artículo 76 constitucional, referente a facultades “exclusivas” (entendiendo a éstas como una referencia de grado de participación mas de no de esencia), así como la estipulada en el artículo 21 constitucional referente a la Corte Penal Internacional.

---

<sup>143</sup> José Ramón Cossío, *op. Cit.* p. 141

<sup>144</sup> *Ídem.*

<sup>145</sup> En México tenemos el caso de la aprobación por parte del Senado de la República del Estatuto de la Corte Penal Internacional (21 de junio de 2006), acto formal que requirió incorporar a nuestro país en el sistema de la Corte Penal Internacional mediante la aprobación por parte del Constituyente Permanente de la adición (publicada en el DOF el 20 de junio de 2005) de un párrafo quinto al artículo 21 constitucional para quedar como sigue: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.

<sup>146</sup> José Ramón Cossío, *op. Cit.* p. 142

### 2.3.2.1.1 Análisis de la política exterior

Como resultado de la iniciativa enviada por el presidente José López Portillo, el Constituyente Permanente decidió el 6 de diciembre de 1977 aprobar la adición de una fracción I al artículo 76 constitucional, con el objetivo de que el Senado de la República afrontará conjuntamente con el Ejecutivo los retos que al mundo y al país se iban presentando.

De tal forma, se preservó la dirección de la política exterior para el Ejecutivo federal y a la Cámara de Senadores se le encomendó analizar lo realizado por el Presidente en el exterior. Para ello se partió de la base que la estructura orgánica del Senado lo faculta para conocer de todo lo que tenga que ver con el sistema federal, ya que como se señaló anteriormente, los senadores representan a cada uno de sus Estados y como tales, les concierne la proyección internacional de la Federación.

Con esta modificación constitucional, los Poderes Ejecutivo y Legislativo quisieron mandar una señal a la comunidad internacional de apertura política y convicción democrática para tratar todos los asuntos, incluyendo los de materia exterior.<sup>147</sup> Si bien el Senado es el facultado para analizar, al Congreso en su conjunto se le faculta a recibir la información en la materia del Ejecutivo.

Ahora bien, con el análisis realizado en páginas anteriores sobre la composición del Senado de la República y la facultad que tiene éste para analizar la política exterior del Ejecutivo, y dado que en la Constitución no se restringe a un órgano senatorial, debemos de tener presente que en el ejercicio de esta facultad participan desde la Mesa Directiva, pasando por las diversas comisiones, grupos parlamentarios y Junta de Coordinación Política, hasta el Pleno camaral.

Si bien el artículo 76, I, establece que el análisis se realizará “con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso”, esta determinación no limita que los senadores ejerzan su facultad contemplando todas las aristas de la política exterior, en cuanto a relaciones bilaterales y regionales; participación en foros, conferencias internacionales o en

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, pp. 145-150

organismos internacionales; cooperación internacional; seguridad y comercio internacionales; migración o medio ambiente.

De igual forma, no existe un criterio único sobre la forma en la que el Presidente y el titular de la SRE presentarán dichos informes, muestra de ello es que ha venido variando respecto a cada Presidente de la República desde 1977 en que introdujo esta figura en la Constitución. Así también, la periodicidad para hacer llegar al Senado información de la actividad de México en el exterior no es estricta, pudiéndose realizar en cualquier momento.

Ejemplo de lo anterior son los resultados que ha traído consigo la adición al artículo 88 constitucional, en el sentido que el Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días sin la autorización del Senado o en su caso, de la Comisión Permanente, pero teniendo la obligación de informar previamente sobre las razones del viaje, así como posteriormente de los resultados alcanzados.

Sobre las categorías que el Senado de la República emplearía para analizar la política exterior de México, la cual por cierto se entiende al conjunto de acciones que emprenden una serie de secretarías de Estado y organismos dependientes del Ejecutivo, el ministro Cossío Díaz señala que en primer lugar se examinaría lo realizado a la luz de lo contemplado en nuestra Constitución, posteriormente en lo particular con base en los principios de política exterior, las normas de derecho internacional que resulten aplicables a nuestro orden jurídico, así como el resto de las disposiciones legales y reglamentarias y el PND.<sup>148</sup>

Sobre los efectos del análisis, se debe de reconocer que no son los necesarios. Si bien lo que hacen los órganos senatoriales es confrontar conducta o acto con norma, en caso de que la primera no se apegara a la segunda el organismo legislativo no posee la facultad de declarar inválido el comportamiento indebido. En tal sentido, un análisis adverso al Ejecutivo sí podría desembocar en una predisposición del Senado para abordar los temas que el Presidente ponga a su consideración, tales como aprobación de un tratado o el nombramiento de un agente consular, haciendo ver su desacuerdo con el desarrollo que el Ejecutivo hubiera dado a la política exterior.

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 166

Por último, si bien para algunos estudiosos el análisis realizado por el Senado de la política exterior no es una facultad en materia de relaciones exteriores debido a que no produce un efecto inmediato o directo en el orden jurídico internacional, para los efectos del presente trabajo sí constituye un aspecto fundamental para tratar de comprobar que el Congreso en general debiera de participar activamente en la planeación de las acciones u omisiones de México en el exterior.

No se puede dejar de lado la importancia que representa la glosa del informe presentado por escrito por el Presidente de la República cada 1 de septiembre al Congreso de la Unión, ya que representa el principal instrumento para que el Senado, y en general el Congreso, pueda cumplir con su facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo.

Para tal efecto, además del titular de la SEGOB y de la SHCP, el de la SRE comparece ante el pleno de cada una de las cámaras federales para brindar una ampliación de la información presentada por el Ejecutivo, además que se encuentra obligado a dar respuesta a los planteamientos realizados por los senadores y diputados por medio de la llamada *pregunta parlamentaria*<sup>149</sup>.

### **2.3.1.2.1.2 Celebración de Tratados**

Como lo menciono anteriormente, con la simple lectura de los artículos 76, 89 y 133 constitucionales se creería que los únicos órganos del Estado mexicano que participan en la celebración, aprobación y ratificación de los tratados o convenios internacionales es el Ejecutivo federal y el Senado de la República; sin embargo, como ya también lo he acotado en los hechos no es así.

---

<sup>149</sup> En el derecho parlamentario, las preguntas son consideradas como los medios de información del parlamento, los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que le son propios. Según Berlín Valenzuela, las preguntas parlamentarias son empleadas para demandar e interrogar a ciertas personas, generalmente funcionarios para que respondan lo que se sabe de un negocio u otra cosa, es decir, el objeto es disipar una duda. Son dirigidas a los miembros del gabinete por los parlamentarios, con lo que se pretende obtener información sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en el área bajo su responsabilidad. Claudia Gamboa Montejano; Miriam Gutiérrez Sánchez; *Pregunta parlamentaria y/o equivalente. Análisis de su implementación en México y estudio de derecho comparado*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, 2008, disponible en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-08.pdf>

La “exclusividad” del Senado es de grado de participación y no de esencia, ya que otros órganos participan en la recepción del tratado por el orden nacional, tal es el caso de la Cámara de Diputados o incluso del Constituyente Permanente.

De igual forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en diversos artículos las facultades que las diferentes secretarías de Estado poseen para la celebración de tratados en sus respectivas áreas de competencia, para lo cual deberán de coordinarse con la SRE.<sup>150</sup>

Para la aprobación de un tratado internacional, la SRE hace llegar, a través de la SEGOB, al Senado de la República el cuerpo del tratado así como de un memorándum en el que se expongan las razones y objetivos de la celebración del acuerdo internacional. La Cámara alta puede aprobarlo o no, así como realizar reservas o declaraciones interpretativas del mismo.<sup>151</sup>

Desde 1988 cuando se aprobó esta facultad exclusiva del Senado de la República y hasta el 12 de febrero de 2007 la participación de éste concluía con la aprobación del cuerpo normativo del tratado internacional, quedando a consideración de la Consejería Jurídica de la SRE avisar o no a los senadores sobre el retiro de reservas o del tratado. Sin embargo, después de ser aprobado por el Constituyente Permanente y sancionado por el Ejecutivo federal, a través de la SEGOB, el 13 de febrero de 2007 entró en vigor la adición a los artículos 76 y 89 constitucionales, quedando de la siguiente forma:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

**Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de**

---

<sup>150</sup> En su artículo 28, I, faculta a la SRE para conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en las que el país sea parte. Ley consultada en la página de Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>, el 23 de julio de 2009 a las 01:58 hrs.

<sup>151</sup> José Ramón Cossío Díaz, *op. Cit.* pp. 211-213

**terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;**

II. a X...

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

I. a IX...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, **así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos**, 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...<sup>152</sup>

Con esta ampliación significativa de las facultades en materia de relaciones exteriores del Senado, así especificación de las del Ejecutivo, el Congreso facultó al Senado de la República para aprobar las denuncias, suspensiones o cualesquiera modificaciones que el Ejecutivo federal haga de los tratados internacionales y otros instrumentos de derecho internacional, así como para aprobar instrumentos internacionales de diversas denominaciones.

Los legisladores federales y locales consideraron que para disolver la pertenencia a un instrumento internacional debía requerir más que el simple deseo del Ejecutivo para retirarse de él. Se considero que el retiro de algún instrumento multilateral, regional o

---

<sup>152</sup> Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados, 20 de abril de 2006, disponible en la página de Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 23 de julio de 2009 a las 02:28 hrs.

bilateral requería de la celebración de audiencias y debates al interior del Senado, además de conllevar consultas serias entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que la falta de acción del Senado en este respecto podía manifestarse en una falta de seriedad con la que toma sus responsabilidades en cuanto a los compromisos internacionales que México ha contraído.

En este sentido, el retiro de los instrumentos internacionales constituye un acto vinculatorio en el cual se abandonan las prerrogativas y obligaciones contenidas en los mismos, lo que en el caso mexicano significaría que ya no siguieran siendo considerados obligatorios en nuestro país. Esta situación apoya el argumento de la necesaria intervención del Senado, debido a que todo acto que afecte la esfera de derechos y deberes de los individuos, debe ser facultad del Legislativo y no solamente depender de la discreción y el albedrío del Poder Ejecutivo.<sup>153</sup>

#### **2.3.1.2.1.3 Ratificación de nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales**

El procedimiento estipulado en el artículo 73, II, de nuestra Constitución es fundamental para que el Presidente de la República pueda actuar en el ámbito de las relaciones exteriores a nombre del Estado mexicano. De tal forma, los órganos plurales del Senado son parte de un procedimiento cuyos resultados están diseñados para surtir sus efectos en el orden jurídico internacional.

El procedimiento para el ejercicio de esta facultad senatorial, es decir, el nombramiento, es el siguiente. El Presidente de la República designa a la persona que a su juicio deba de desenvolverse como agente diplomático; posteriormente la SEGOB hace llegar al Senado la propuesta del Ejecutivo; la Cámara de Senadores a través de su Mesa Directiva recibe la propuesta, la da a conocer al Pleno y la turna a la comisión correspondiente; esta comisión la agenda en su lista de temas a discutir e invita a la persona propuesta a reunirse con los integrantes de la Comisión para conversar sobre sus perspectivas del puesto; una vez realizada la entrevista y analizada su trayectoria, antecedentes y capacidad, la Comisión elabora un dictamen con punto de acuerdo, el cual

---

<sup>153</sup> *Ibid.*



puede ser afirmativo o negativo; da a conocer dicho dictamen a la Mesa Directiva del Senado, la cual lo estudia y agenda en el orden del día de la sesión correspondiente; este órgano de dirección ordena la publicación del dictamen en la Gaceta Parlamentaria del Senado el día en que se realice la sesión en que será analizado; en caso de que el dictamen sea en sentido negativo, la Mesa Directiva sólo da lectura de él al Pleno y se archiva; en caso de que sea afirmativo, la Presidencia de la Mesa Directiva invita cordialmente al próximo agente diplomático a que asista a la sede del Senado el día que el dictamen de su nombramiento será votado por el Pleno; una vez que la Mesa Directiva da cuenta del dictamen, se pregunta a los presentes si alguien quiere hacer uso de la voz, procediendo inmediatamente después a la votación nominal del dictamen; en caso de que la mayoría simple de los senadores presentes voten a favor, es nombrada una comisión de senadores que acompañe al Señor Embajador o Señor Cónsul al interior del Salón de Plenos; una vez en él, el Presidente de la Mesa Directiva le pregunta: *Ciudadano..., ¿protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo que se le ha conferido, de... para que funja como..., mirando en todo momento por el bien y prosperidad de la Unión?;* a lo que el Ciudadano designado responde: *¡Sí, protesto!*; contestando el Presidente del Senado: *Si así no lo hiciera, que la nación se lo demande. Felicidades, Señor... A nombre del Senado de la República, le deseo mucho éxito en su nuevo encargo;* posteriormente la Mesa Directiva informa a la SEGOB sobre la aprobación del punto de acuerdo, y ésta a su vez informa a la SRE para el proceso correspondiente.<sup>154</sup>

En los casos en que el Senado de la República se encuentre en receso, esta facultad puede ser ejercida por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en los términos del artículo 78, VII, constitucional.

El artículo 20 de la LSEM señala que *Para ser designado Embajador o Cónsul General se requiere: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo. Los mexicanos por nacimiento a*

---

<sup>154</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica y Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disponibles en la página de Internet [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio), consultada el 28 de julio de 2009 a las 12:45 hrs.

*los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad.*<sup>155</sup>

#### **2.3.1.2.1.4 Permiso para la salida de tropas mexicanas y tránsito o estacionamiento de tropas de potencias extranjeras en nuestro país**

Esta facultad del Senado señalada en el artículo 76, III, de nuestra Constitución estipula que para que el Presidente de la República apruebe la salida de tropas de nuestras Fuerzas Armadas del territorio nacional, requiere previamente del consentimiento del Senado de la República, así como para permitir el paso por suelo mexicano de tropas de ejércitos de otros país y para su permanencia, más de treinta días, en nuestros mares y territorios.

Este precepto resulta de gran relevancia para la actividad militar de nuestro país en el orden jurídico internacional. Recientemente ha sido motivo de molestia por parte de los senadores de la República, el hecho de que se enteren por la prensa de ejercicios internacionales en los que tropas de nuestro Ejército participaran sin que antes el Ejecutivo se los haya hecho saber oficialmente y por tanto, requiriendo su consentimiento.<sup>156</sup>

En este caso, al igual que en la facultad de ratificar el nombramiento de agentes diplomáticos, interviene una gran cantidad de órganos senatoriales, tales como comisiones, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, grupos parlamentarios y el Pleno, en los cuales la pluralidad es la constante.

---

<sup>155</sup> *LSEM*, consultada en la página de Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/>, el 28 de julio de 2009 a la 01:26 hrs.

<sup>156</sup> “Aunque la fragata F 212 Abasolo de la Armada de México fue observadora en los dos ejercicios realizados en el Caribe y el Pacífico de la edición de *Unitas* en febrero de 2002 –sin el conocimiento ni la autorización del Senado–, su despliegue tuvo como marco la “nueva política de apertura militar” que planteó el gobierno de Vicente Fox Quesada. Meses antes, el 26 de noviembre de 2001, México había dejado atrás su tradicional política exterior de no participar activamente en organismos internacionales castrenses. Fue entonces cuando hizo oficial su ingreso a la Conferencia de Ejércitos Americanos.” Revista *Contralínea* consultada en la página de Internet <http://contralineainfo.com/archivo-revista/index.php/2009/05/03/misiones-de-paz-al-servicio-de-estados-unidos/>, el 31 de julio de 2009 a las 13:40 hrs.

### **2.3.1.2.1.5 Reconocimiento de la jurisdicción de Tribunales Internacionales**

En el artículo 21 párrafo 8 constitucional se estipula que el Poder Ejecutivo del país podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI).

Ello es resultado de la aprobación de la iniciativa presidencial enviada el 10 de diciembre de 2001 al Senado de la República, la cual estaba encaminada a crear las condiciones legales necesarias para proceder a aprobar, por parte de la Cámara alta, el Estatuto que crea la CPI, firmado por el Estado mexicano el 17 de julio de 1998, y posterior ratificación por parte del Poder Ejecutivo federal.

Fue así como después de haber sido aprobado por el Constituyente Permanente, pues se trató de una reforma constitucional, el 20 de junio de 2005 se publicó en el DOF y entró en vigor al día siguiente.

Entre los argumentos esgrimidos por los legisladores federales y locales para aprobar esta reforma, se encontró la prioridad que el Estado mexicano otorga a la eficaz protección de los derechos humanos y, en ese contexto, a la importancia de garantizar que los individuos responsables de la comisión de crímenes de la magnitud plasmados en el Estatuto de la CPI no quedaran sin castigo.

Se consideró importante que el Estatuto primara la jurisdicción nacional como foro por excelencia para conocer de la comisión de crímenes contra la humanidad en su conjunto, resultando supletoria la jurisdicción de la CPI y teniendo sólo competencia en los crímenes de genocidio, crímenes de guerra y de la lesa humanidad, y actuando sólo cuando se compruebe de manera fehaciente que el Estado con jurisdicción sobre un crimen particular, no está dispuesto o no tiene capacidad para someter a juicio a los presuntos responsables de dichos crímenes.<sup>157</sup>

“Fortalecer el Estado de Derecho y hacer expedito el sistema de impartición de justicia son prioridades compartidas entre los distintos actores nacionales. Estas Comisiones Unidas estiman que la aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional contribuye, de manera importante, a estos objetivos y es un importante motor

---

<sup>157</sup> Exposición de Motivos de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la CPEUM, de fecha 9 de diciembre de 2004 y disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

para promover los cambios legislativos que el país necesita”.<sup>158</sup> Aquí otro de los ejemplos de la aprobación de una norma de carácter interno por un órgano nacional con repercusiones en el derecho internacional.

#### **2.3.1.2.2 Comisión de Relaciones Exteriores**

En la práctica, facultades exclusivas antes descritas, tales como analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo de la Unión suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, y ratificar los nombramientos de embajadores y cónsules generales que haga el Poder Ejecutivo, recaen en primera instancia en la Comisión de Relaciones Exteriores, a la cual son turnadas iniciativas y proyectos de decreto en la materia, siendo es la encargada de analizar las propuestas y preparar los dictámenes que más tarde serían presentados a la consideración del Pleno del Senado, máxima autoridad de decisión.

Esta comisión, que en la LXI Legislatura es presidida por la ex secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green Macías, también es responsable de “presentar y promover reformas e iniciativas de ley como aporte a la conducción institucional de la política exterior del gobierno mexicano, así como emitir dictámenes sobre los asuntos sometidos a su consideración por parte de la Mesa Directiva.”<sup>159</sup>

Para tal objeto, la Comisión de Relaciones Exteriores busca entablar un diálogo permanente con las autoridades y actores que participan de distintas formas en el desarrollo de la política exterior de México, así como organizar foros, seminarios y presentaciones de publicaciones con la participación de especialistas académicos y sectores sociales involucrados en la materia.

---

<sup>158</sup> *Ibidem*

<sup>159</sup> Portal web de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relext/> consultado el día 22 de marzo de 2012 a las 18:11 horas.

### 2. 3. 2 Cámara de Diputados

También conocida como Cámara baja, se encuentra integrada por 500 diputados federales que son electos cada tres años con base en dos principios de elección: 300 de ellos son elegidos de forma directa a través del principio de mayoría relativa en cada uno de igual número de distritos electorales federales del país y los 200 restantes son el resultado del principio de representación proporcional, que consiste en dividir al país en cinco circunscripciones de acuerdo a la población y correspondiendo a cada una de ellas un total de 50 diputados federales. Cabe resaltar que una vez electos, los diputados por ambos principios poseen las mismas prerrogativas.

“De acuerdo con su origen doctrinario, la Cámara de Diputados es la instancia que expresa el poder del pueblo y su soberanía. Así lo señala el artículo 39 constitucional al subrayar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”<sup>160</sup>. De tal forma, la Cámara de Diputados es el otro integrante del Poder Legislativo federal.

La principal función del diputado federal es la representación de los intereses de la nación en el recinto legislativo.

A diferencia de sistemas electorales como el estadounidense, donde los electores sólo votan por quienes serán los propietarios de los cargos públicos, en nuestro país el artículo 51 constitucional establece que por cada diputado propietario se elegirá un suplente, ya que “La suplencia está íntimamente relacionada con la idea que los diputados de una asamblea legislativa representan el distrito que los eligió y que de faltar aquéllos a su cargo, el distrito al que representan se vería privado de voz y voto en el foro legislativo, si no existiese un diputado suplente”<sup>161</sup>.

Es por ello que los suplentes adquieren la responsabilidad de cubrir la falta temporal de los propietarios y en caso de falta absoluta, quedan como propietarios del encargo durante el tiempo que quede del trienio legislativo. Es necesario destacar que no tienen derecho a ninguna percepción mientras no ocupen la titularidad de la diputación.

---

<sup>160</sup> José Luis Camacho Vargas, *El ABC de la Cámara de Diputados*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008, p. 43.

<sup>161</sup> Comentario al artículo 51 constitucional, en *Los derechos del pueblo mexicano, op. Cit.*, p. 1054.

Nuestra Constitución Política señala en su artículo 55 los requisitos que debe cumplir cualquier candidato a ser diputado federal, los cuales son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre; la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; no estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección (cuando menos 90 días antes de ella); no ser secretario o subsecretario de Estado (90 días antes de la elección), ni ministro de la Suprema Corte de Justicia (dos años antes de la elección); no ser ministro de algún culto religioso; los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos; los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en sus respectivas jurisdicciones si no se separan de sus respectivos cargos 90 días antes de su elección, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional.<sup>162</sup>

Los anteriores son sólo los requisitos que establece nuestra Constitución, pues adicionalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 7 señala lo siguiente:

- a. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para votar;
- b. No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

---

<sup>162</sup> Artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el día 13 de octubre de 2011 a las 16:59 horas.

- c. No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d. No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e. No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f. No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.<sup>163</sup>

El artículo 51 constitucional establece que los diputados serán electos en su totalidad cada tres años, correspondientes a una legislatura. Sobre este tema, recientemente se ha discutido en el Congreso de la Unión la reforma constitucional que permitiría la reelección legislativa inmediata o consecutiva, lo cual ha causado un intenso debate no sólo entre los legisladores federales, sino entre la sociedad misma, la cual, con base en la Encuesta Nacional sobre la Reforma Política<sup>164</sup>, rechaza en un 67% tal propuesta.

### **2.3.2.1 Estructura Orgánica**

El artículo 3 de la LOCGEUM señala que el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Artículo 7 del COFIPE consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf> el día 13 de octubre de 2011 a las 17:03 horas.

<sup>164</sup> José Luis Camacho Vargas; *67% contra la reelección*, en el Portal de Noticias Eje Central: <http://columnas.ejecentral.com.mx/paraalusionespersonales/2011/09/30/67-contra-la-reeleccion/> consultado el día 13 de octubre de 2011 a las 17:09 horas.

<sup>165</sup> Artículo 3 de la LOCGEUM consultado en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 13 de octubre de 2011 a las 17:39 horas.

### **2.3.2.1.1 El Pleno**

Se trata de la máxima autoridad de la Cámara de Diputados integrada por los 500 diputados federales reunidos en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Para iniciar una sesión camaral es obligatorio que la Secretaría de la Mesa Directiva verifique el quórum (asistencia), el cual debe de ser de por lo menos 251 diputados<sup>166</sup>.

La mayoría de los acuerdos se toma a través de la votación económica, excepto cuando el procedimiento exige que sea a través del voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes, como es el caso de la aprobación de una reforma, adición o derogación constitucional, para lo cual se pone en funcionamiento el sistema electrónico de votación. Asimismo, para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva la votación es a través de cédula.

Al igual que en el Senado de la República, el Pleno de los diputados es la máxima autoridad y última instancia de decisión. Entre sus facultades se encuentra votar todos los proyectos de decreto, puntos de acuerdo y exhortos que le sean turnados por las comisiones ordinarias, teniendo la última palabra tanto en su contenido como en su trámite. Cabe destacar que el Pleno puede modificar en cualquier momento todo acuerdo parlamentario al que haya llegado la Junta de Coordinación Política y obviar el proceso legislativo de alguna iniciativa que por su trascendencia deba ser tratada de inmediato por los diputados en su conjunto, debatir sobre cualquier tema que sea puesto a su consideración.

### **2.3.2.1.2 Mesa Directiva**

La Mesa Directiva, acorde a lo señalado en el artículo 20 de la LOCGEUM, es la responsable de conducir las sesiones de la Cámara, asegurando el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, y sobre todo garantizando que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución.

La Mesa Directiva se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. Una vez realizadas

---

<sup>166</sup> José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, Porrúa, México, p. 63



las votaciones y declarados los resultados para la elección de la misma, el presidente de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presídium y los miembros de ésta tomarán su sitio en el Salón de Sesiones.

La elección esta Mesa se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

Observando en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad, la Mesa Directiva tiene las siguientes atribuciones: asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; realizar la interpretación de las normas de la ley orgánica y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial y elaborar el anteproyecto de la parte relativa al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, por el cual se normará el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo, y expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Artículo 20 de la LOGGEUM consultado en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 13 de octubre de 2011 a las 17:54 horas.

En tal sentido, el presidente de la Mesa Directiva dirige y coordina las relaciones y funciones internas de la Cámara de Diputados, así como las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros Poderes de la Unión, los poderes de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal.

El presidente de la Mesa Directiva posee la representación protocolaria de la cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria, dado que es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad.

Al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la cámara; asimismo, hará prevalecer el interés general de la cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva presidir las sesiones del Congreso General; las de la cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de diputados que deberán integrarla.

Además, el Presidente de la Mesa deberá citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente; disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la cámara; firmar, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la cámara; convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan; comunicar al secretario general de la cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las

tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; firmar junto con el secretario general los acuerdos de la Mesa Directiva; firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la cámara; tener la representación legal de la cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; acordar con el titular de la coordinación de comunicación social los asuntos que le competen; requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la cámara y comunicar al pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales y ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios.<sup>168</sup>

Además, el artículo 260 del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el Presidente de la Mesa Directiva o de la Junta Directiva, según corresponda, tendrá en el desarrollo de las sesiones o reuniones como medios para promover la libre discusión y decisión parlamentaria, entre los diputados y diputadas, así como inhibir la interrupción de éstas, las siguientes acciones: I. Llamada al orden; II. Declaración de falta de orden con mención en el acta y III. Retiro del sonido.<sup>169</sup>

Como resultado de la redacción de un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado en diciembre de 2010, se encomendó al presidente de la Mesa Directiva asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.<sup>170</sup>

En cuanto los vicepresidentes y secretarios de la Mesa Directiva asisten al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>168</sup> Artículo 23 de la LOCGEUM consultado en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 13 de octubre de 2011 a las 18:31 horas.

<sup>169</sup> *Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2011, pp. 121-122

<sup>170</sup> Artículo 20 inciso e de la LOCGEUM.

### 2.3.2.1.3 Grupos Parlamentarios

El artículo 26 de la LOCGEUM define al grupo parlamentario como el conjunto de diputados que poseen la misma afiliación de partido y que se organizan a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara de Diputados.<sup>171</sup>

Para su conformación, los partidos políticos cuyos candidatos a diputados federales hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la cámara, por conducto de su secretario general a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario, con los siguientes elementos: la denominación del grupo parlamentario; el documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman; y el nombre del coordinador del grupo parlamentario.

Estos grupos se integran por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara de Diputados.

Con base en el capítulo V del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los grupos parlamentarios poseen independencia operativa y de gestión y tienen como objeto promover la actuación coordinada de los diputados, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales. Asimismo, deben promover la equidad de género en los órganos que constituyan en su interior, así como en la integración de comisiones y comités.<sup>172</sup>

Cada grupo parlamentario, con base en su reglamento interno, elige a un coordinador parlamentario, quien expresa la voluntad del grupo, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política, así como en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> LOCGEUM, consultada en la página de Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 14 de noviembre de 2011 a las 10:20 hrs.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 20

<sup>173</sup> José Luis Camacho Vargas; *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, op. Cit. p. 97

#### **2.3.2.1.4 Junta de Coordinación Política**

La Junta de Coordinación Política es el órgano de gobierno de la Cámara encargado de impulsar los acuerdos entre los grupos parlamentarios. Como se señaló anteriormente, se encuentra integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, erigiéndose en la expresión de la pluralidad legislativa.

Se trata del órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.<sup>174</sup>

Cuenta con un presidente por la duración de la legislatura, que será el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la cámara. En caso que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.<sup>175</sup>

Entre sus atribuciones se encuentra: a. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b. Presentar a la Mesa Directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; c. Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la junta de coordinación política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente; d. Presentar al pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; e. Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la secretaría general, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la cámara; f. Elaborar

---

<sup>174</sup> Artículo 33 de la LOCGEUM

<sup>175</sup> Artículo 38 de la LOCGEUM

y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo y g. Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.<sup>176</sup>

Entre las facultades de su presidente se encuentra convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno y disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.<sup>177</sup>

#### **2.3.2.1.5 Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

Se integra por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien la preside y es el responsable de supervisar el cumplimiento de los acuerdos por parte de la Secretaría General de la Cámara de Diputados, así como por los miembros de la Junta de Coordinación Política.

A sus reuniones, que por lo general tienen lugar antes de las sesiones de Pleno, pueden ser convocados los presidentes de Comisiones cuando en el orden del día de la sesión plenaria figure un asunto de su competencia.

Las resoluciones de la Conferencia serán adoptadas por consenso y en dado caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, votando el presidente sólo en caso de empate.

---

<sup>176</sup> Artículo 34 de la LOCGEUM consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 14 de noviembre de 2011 a las 10:40 hrs.

<sup>177</sup> Artículo 36 de la LOCGEUM consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 14 de noviembre a las 11:00 hrs.

Entre sus atribuciones se encuentra establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos, y llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara de Diputados.<sup>178</sup>

### **2.3.2.1.6 Comisiones**

El artículo 39 de la LOCGEUM señala que las “Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”<sup>179</sup>.

Se trata de los órganos indispensables para el desahogo de los asuntos legislativos, ya que a ellos son turnados todos los asuntos que en forma de iniciativas o proposiciones con puntos de acuerdo, son presentadas ante el pleno camaral.

Independientemente de las facultades que los artículos 41 y 42 de la LOCGEUM concede al Pleno de la Cámara de Diputados, para la constitución de comisiones de investigación y especiales, cuya permanencia es transitoria y misión es específica, las cuales no elaboran dictámenes sino informes de trabajo, opiniones o resoluciones, la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura, y son las siguientes:

- I. Agricultura y Ganadería;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comunicaciones;

---

<sup>178</sup> Artículo 38 de la LOCGEUM consultado en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 14 de noviembre de 2011 a las 11:03 hrs.

<sup>179</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> consultado el día 14 de noviembre de 2011 a las 11:10 hrs.

VI. Cultura;

VII. Defensa Nacional;

VII. Derechos Humanos;

IX. Desarrollo Metropolitano;

X. Desarrollo Rural;

XI. Desarrollo Social;

XII. Economía;

XIII. Educación Pública y Servicios Educativos;

XIV. Energía;

XV. Equidad y Género;

XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;

XVII. Fortalecimiento al Federalismo;

XVIII. Función Pública

XIX. Gobernación;

XX. Hacienda y Crédito Público;

XXI. Justicia;

XXII. Juventud y Deporte;

XXIII. Marina;

XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;

XXV. Participación Ciudadana;

XXVI. Pesca;

XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;

XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;

XXIX. Puntos Constitucionales;

XXX. Radio, Televisión y Cinematografía;

XXXI. Recursos Hidráulicos;

XXXII. Reforma Agraria;

XXXIII. Relaciones Exteriores;

XXXIV. Salud;

XXXV. Seguridad Pública;

XXXVI. Seguridad Social;



XXXVII. Trabajo y Previsión Social;

XXXVIII. Transportes;

XXXIX. Turismo, y

XL. Vivienda.

A diferencias de las especiales y de investigación, las comisiones ordinarias tienen a su cargo la elaboración de dictámenes, así como la tarea de información, opinión y control evaluatorio, este último estipulado en el artículo 93 constitucional: “Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”<sup>180</sup>, y es que con la excepción de lo estipulado en el artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que señala que el Pleno puede citar a comparecer a servidores públicos bajo protesta de decir verdad, por costumbre parlamentaria los titulares de secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y directores o administradores de organismos públicos descentralizados comparecen ante las comisiones ordinarias durante la glosa del informe presentado por escrito del Presidente de la República, en el que da cuenta del estado general que guarda la administración pública federal.

Las comisiones ordinarias se integran hasta por treinta miembros, con la excepción de las de Hacienda y Crédito Público y de Cuenta Pública que pueden tener más, tomando en cuenta la proporcionalidad de la pluralidad representada en la Cámara de Diputados. Un legislador puede participar hasta en tres comisiones. Cada una de ellas posee una Junta Directiva presidida por un diputado, el cual es asistido por secretarios, nombramientos que son a propuesta de los coordinadores parlamentarios y aprobados por el Pleno.

Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de los integrantes, poseen la atribución de solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, cuando se trata de un asunto o se discuta una iniciativa de su ramo.

Cabe destacar que las comisiones pueden establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas (artículo 44 numeral 4 de la LOCGEUM),

---

<sup>180</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> consultado el día 14 de noviembre de 2011 a las 11:47 hrs.

teniendo como objetivo que los integrantes de la comisión se aboquen al estudio de un asunto en particular (artículo 153 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Asimismo, es importante señalar que como parte del control presupuestal que ejerce la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias pueden emitir opiniones fundadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con el objeto de hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de determinado programa de la Secretaría o dependencia de Estado de su ramo.

El funcionamiento de las comisiones se realiza con base en un programa anual de trabajo, del cual deben rendir informes semestrales sobre su avance a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Deben sesionar por lo menos una vez al mes, aún en los recesos.

Como resultado de las reformas realizadas en 2010 y de las cuales resultó el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2011, se atendió una exigencia ciudadana que consistía en poner fin a la llamada *congeladora legislativa* al estipular que “Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por ésta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto [por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados]...”<sup>181</sup>

Las comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra, conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Por último, es necesario insistir que las comisiones pueden solicitar la comparecencia de los secretarios de Estado, incluyendo al de Relaciones Exteriores, a solicitud de uno o más de sus integrantes, a fin de explicar el estado en el que se encuentra alguno de los asuntos de su cartera. Para tal fin, la comisión también puede hacer uso de la pregunta parlamentaria por escrito, la cual debe ser contestada de la misma forma por el servidor público a la que fue destinada, en un plazo no mayor a quince días.

---

<sup>181</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. Cit., p. 92

### 2.3.2.2 Facultades Exclusivas

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, recordando que el término “exclusivas” se refiere al grado de participación predominante de los diputados federales y no a la plena exclusión de otros órganos, se encuentran consagradas en el artículo 74 constitucional, las cuales pueden dividirse de la siguiente forma:

*Políticas:* Expedición del Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 en la Constitución; conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

*Hacendarias:* Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, además de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y revisar la cuenta pública del año anterior, a fin de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Mención destacada merece la facultad exclusiva que a la Cámara de Diputados se le otorga en la fracción IV del artículo 74 constitucional, en la que se señala que debe aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual implica que la Cámara de Diputados ejerce un *control presupuestal* en la política exterior que desarrolla el Poder Ejecutivo, pues la Cámara de Diputados determina en gran parte el número de legaciones que nuestro país tendrá en el exterior, así como diversos programas y acciones que realizará el Presidente de la República, al determinar el monto presupuestal que anualmente le será asignado a la SRE.

Además de lo estipulado en el artículo 74 constitucional y con base en lo expuesto anteriormente, la Cámara de Diputados posee facultades que se estipulan en otros artículos

constitucionales, como es el caso del 41, fracción III, párrafo tercero; 62; 63, párrafo tercero; 64; 67; 68; 72; 75; 77, fracciones I, II, III y IV; 78; 79, fracciones II, IV segundo párrafo; 93, párrafos segundo y tercero; 97, segundo párrafo; 105, fracciones I inciso c) y II inciso a); 109, párrafo final; 110, cuarto párrafo y 111, párrafos primero y quinto<sup>131</sup>.

### **2.3.2.3 Comisión de Relaciones Exteriores**

Durante la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, esta Comisión de la Cámara de Diputados ha sido presidida por el ex embajador Porfirio Muñoz Ledo, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT). Entre sus atribuciones destaca establecer, continuar o renovar vínculos parlamentarios con el Senado de la República, así como con comisiones de cámaras legislativas de otros países, organismos internacionales y con la propia SRE, con la cual busca entablar un diálogo permanente.

Respetuosa de la representación de la Cámara de Diputados que ostenta el Presidente de la Mesa Directiva, esta Comisión mantiene una estrecha coordinación con ese órgano de gobierno, a fin de estar atenta a las visitas de Jefes de Estado, delegaciones parlamentarias y personalidades que visitan México, a fin de que puedan ser recibidos tanto por la Mesa Directiva como por la propia Comisión de Relaciones Exteriores.

Entre sus actividades se encuentra realizar seminarios, conferencias y encuentros con personalidades académicas y diplomáticas, con quienes se busca intercambiar opiniones sobre los temas que se encuentran en la agenda internacional y que son de interés para México.

Como parte de sus atribuciones, a la Comisión de Relaciones Exteriores son turnadas las iniciativas que sobre la materia son presentadas en el Pleno de la Cámara de Diputados, debiendo analizarlas, discutir las y convertirlas en dictámenes para ser presentados ante el Pleno.

Asimismo, posee la potestad de proponer a la Junta de Coordinación Política la integración de los grupos de amistad con distintos parlamentos del mundo que considere pertinentes, ello debido a que el artículo 46 numeral 5 de la LOCGEUM señala que “A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de

representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas...»<sup>182</sup>.

Dentro de sus actividades se reúne con integrantes del Cuerpo Diplomático acreditado en nuestro país y asiste a las reuniones de los organismos parlamentarios en los que participa el Congreso de la Unión, como es el caso del Parlamento Latinoamericano, Unión Interparlamentaria Mundial, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Parlamento Centroamericano, Foro Parlamentario Asia-Pacífico, Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea, Foro Parlamentario Iberoamericano, Parlamento del MERCOSUR, Parlamento Andino, Confederación Parlamentaria de las Américas, Foro Parlamentario Permanente sobre armas pequeñas y ligeras, Asamblea Interparlamentaria por la Asistencia Social y Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas y Renovadas.

Por el acuerdo de sus integrantes, la Comisión de Relaciones Exteriores ha creado tres subcomisiones, cuyas funciones son las siguientes: de Dictamen: tiene como objetivo examinar las iniciativas de ley y puntos de acuerdo, presentados en legislaturas pasadas y la presente, en materia de política exterior y relaciones internacionales, a fin de coadyuvar con el Senado de la República para su dictamen y aprobación; sobre Política Exterior: encargada del seguimiento de la política exterior del país y formular las críticas que correspondan, conforme a los puntos de vista de la sociedad mexicana, de las fuerzas políticas y de los genuinos intereses nacionales; de Diplomacia Parlamentaria: elaborar las posiciones comunes ante los distintos Foros parlamentarios internacionales y las reuniones interparlamentarias, a las que acudan delegaciones de diputados federales, tomando en cuenta las opiniones de los distintos grupos parlamentarios que permita que la Cámara de Diputados cuente con voz armonizada dentro de la pluralidad.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> consultada el día 14 de noviembre de 2011 a las 13:14 hrs.

<sup>183</sup> *Primer Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados*, consultado en su micro sitio oficial [http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/relaciones\\_ext/Primer\\_Informe\\_Semestral\\_CRE.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/relaciones_ext/Primer_Informe_Semestral_CRE.pdf) el día 14 de noviembre de 2011 a las 13:59 horas.

#### **2.3.2.4 Comités**

Los comités son órganos encargados de auxiliar en diversas tareas a la Cámara de Diputados y se constituyen por disposición del Pleno. Cabe destacar que su función es distinta a la de las comisiones, ya que no pueden elaborar dictámenes, sino sólo emitir informes, opiniones o dar respuesta a solicitudes.

Actualmente existen los Comités de Información, Gestoría y Quejas, encargado de atender las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos; de Administración, que auxilia a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas; de Decanos, a efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa a solicitud de la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos, así como los Comités de Asuntos Editoriales, de Asuntos Internacionales, de Bibliotecas e Informática, de Comunicación Social y del Instituto de Investigaciones Legislativas.<sup>184</sup>

En este rubro se encuentran los llamados Grupos de Amistad, cuyo objeto es atender y dar seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. La vigencia de estos grupos se encuentra ligada a la de la Legislatura en que se conformaron.

#### **2.3.3 Diplomacia Parlamentaria**

Los cambios experimentados por la sociedad internacional durante los recientes años han traído consigo nuevos retos para los 193 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre los cuales se encuentra el fortalecimiento de los lazos de cooperación y amistad entre los pueblos ante la aparición de mayores riesgos para su seguridad.

Asimismo, la transformación permanente que México ha experimentado en su sistema político como parte del proceso democrático que vive no a raíz del año 2000, sino desde hace casi 65 años con la creación de la primera autoridad electoral del país, ha traído consigo una diversificación de las funciones de los distintos entes de gobierno y de su impacto en la vida de millones de mexicanos.

---

<sup>184</sup> Artículo Tercero Transitorio de fecha 31 de agosto de 1999 de la LOCGEUM, consultado en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf> el día 14 de noviembre de 2011 a las 12:58 hrs.

En tal sentido, el Poder Legislativo federal además de las facultades constitucionales que posee en materia de política exterior, desde hace algunos años y como consecuencia de su fortalecimiento e independencia frente al Presidente de la República, ha desarrollado una serie de actividades que corre por una pista paralela a la política exterior dirigida por el propio Ejecutivo.

Se refiere a la llamada diplomacia parlamentaria llevada a cabo no por los embajadores o por los servidores públicos de alta jerarquía de la SRE, sino por los legisladores que se ha vuelto habitual que reciban a jefes de estado y de gobierno, parlamentarios de otros países, cuerpo diplomático acreditado en México, reuniones interparlamentarias (que han demostrado ser un mecanismo eficaz para dar a conocer inquietudes y proponer soluciones de forma directa y concreta a los pares de otras naciones) y reunirse personalmente con titulares de Relaciones Exteriores y presidentes de legislativos de otros países.

“La diplomacia parlamentaria es aquella desarrollada entre legisladores de distintos Estados con el objetivo de intercambiar puntos de vista y compartir experiencias sobre temas de la agenda bilateral o multilateral a través del diálogo político. El resultado es una significativa ampliación de los canales tradicionales de comunicación y acuerdo, y una mejor comprensión de los intereses y percepciones de las contrapartes en el extranjero. Dichos encuentros se realizan en el marco de las reuniones interparlamentarias de carácter bilateral sobre temas de la agenda global”.<sup>185</sup>

De tal forma, la diplomacia parlamentaria, entendida como una vinculación permanente y estrecha del Poder Legislativo de un Estado no sólo con los legisladores de otras naciones, sino también con servidores públicos de alta jerarquía, que permite el diálogo e intercambio de experiencias que favorecen las relaciones con otros Estados, ha resultado ser un recurso eficaz del Poder Legislativo para contribuir al pleno desarrollo de México en el exterior sin las presiones habituales de la diplomacia bilateral ejercidas por algunos países. Por ello, los legisladores mexicanos se han consolidado como interlocutores válidos en la sociedad internacional, ya que son actores con poder de decisión.

---

<sup>185</sup> Melba Pría, “Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana” en *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, FCPyS-UNAM, México, núm. 101-102, mayo-diciembre de 2008, pp. 157-171.

### **2.3.4 Reuniones Interparlamentarias**

Se trata de encuentros formales y bilaterales que se realizan con periodicidad entre los cuerpos legislativos de países que mantienen relaciones diplomáticas. Su objetivo es discutir temas de interés común o bien, que son de preocupación para un Estado el cual busca exponer su alcance al otro país. Con tal cometido, se complementa y fortalece la agenda legislativa bilateral o multilateral y se busca estrechar la cooperación gubernamental y dar seguimiento a las decisiones tomadas para generar resultados favorables en la relación bilateral. Por lo regular son anuales y se realizan de manera alternativa en cada nación.

De tal forma, legisladores de diversos países se reúnen para informar e intercambiar posturas y posiciones, buscando ampliar su visión sobre determinada problemática y en determinado momento, armonizar las legislaciones nacionales en materia de comercio, intercambio cultural, cooperación política o protección del medio ambiente, en beneficio de ambos países.

Con base en el artículo 34 de la LOCGEUM, corresponde a la Junta de Coordinación Política proponer al Pleno camaral la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral. Cuando se esté en un receso legislativo, tal atribución la puede realizar la Junta de Coordinación Política a propuesta de su presidente.

Algunas de las reuniones interparlamentarias que el Poder Legislativo de México ha sostenido con otros países son las realizadas con legisladores de Estados Unidos, Canadá, Cuba, Guatemala, Chile, España, Argentina, Brasil, Italia y Reino Unido.<sup>186</sup>

### **2.3.5 Grupos de Amistad**

La diplomacia parlamentaria ha alcanzado gran importancia con la creación de los grupos de amistad, por medio de los cuales se impulsa la satisfacción de los intereses nacionales en

---

<sup>186</sup> *Primer Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, op. Cit.*



el exterior y se ven reflejados los resultados en nuestra propia sociedad, se discuten temas relevantes en las relaciones bilaterales y se fomenta la cooperación entre los Estados.

Se trata de un mecanismo complementario de la diplomacia parlamentaria con el que se incentiva el contacto entre parlamentos y contribuye a la definición de las agendas binacionales en materia de diálogo político, intercambio económico y cultural, así como en torno al conocimiento de prácticas parlamentarias en Estados de distintas regiones geográficas.

De igual forma, contribuye en la definición de posturas comunes sobre la agenda internacional que pueden ser llevadas ante las asambleas parlamentarias internacionales de las que nuestro país forma parte.

Sus principales atribuciones son divulgar las políticas nacionales sobre una variedad de temas; ofrecer una visión objetiva de la realidad nacional; estrechar el diálogo político para generar un mejor entendimiento de las distintas realidades nacionales y generar nuevas formas de acercamiento.

Con base en el Acuerdo tomado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, de fecha 6 de abril de 2010, hasta el momento se han creado 84 Grupos de Amistad en esa Cámara.

### **2.3.6 Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos**

En lo que ha representado un cambio en la filosofía jurídica y política en nuestro país, el Constituyente Permanente (el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados) ha aprobado garantizar plenamente el ejercicio de los derechos humanos que el Estado mexicano se ha comprometido a reconocer a todos los habitantes del territorio nacional, por medio de la modificación a once artículos constitucionales.

Por muchos años se suscitó el debate entre quienes impulsaban la plena inclusión de los derechos humanos en nuestra Carta Magna y quienes afirmaban que gracias a las garantías individuales no era necesario, pero en bien de todos los mexicanos los primeros se han impuesto y logrado la que ya ha sido calificada como la reforma más trascendental de los recientes años.

Por ello se modifica la denominación del Capítulo 1 del Título Primero de la Constitución Política para quedar DE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS. En el artículo primero se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección. Se añade un párrafo segundo en el que se señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de la materia, buscando en todo tiempo la protección más amplia hacia las personas.

Se prohíbe la discriminación motivada por las preferencias sexuales; la educación que imparta el Estado fomentará el respeto a los derechos humanos; se podrá solicitar asilo en nuestro país por casos de persecución por motivos de orden político, así como de ser contemplado bajo la condición de refugiado por causas de carácter humanitario; en nuestro país, bajo ninguna circunstancia, se podrá suspender el ejercicio de derechos elementales, tales como a la no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, integridad personal, protección a la familia, al nombre, nacionalidad, de la niñez y políticos, así como la libertad de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna.

Asimismo, no podrá suspenderse el principio de legalidad y retroactividad, ni la prohibición de la pena de muerte, esclavitud y servidumbre, desaparición forzada y tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Se precisa que son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos y garantías que reconoce la Constitución. Se establece que el Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley.

A los siete principios de política exterior enumerados en este artículo y que el Ejecutivo federal observará en la conducción de la política exterior de México, se añade el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.

Se retira a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito para que averigüe algún hecho que constituya una grave violación de alguna garantía individual.

Se señala que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten los organismos de protección de los derechos humanos que ampara el

orden jurídico mexicano, a los cuales se les declara competentes para intervenir en asuntos laborales y su autonomía se establecerá y garantizará por las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del D. F.

Se faculta a la CNDH, en particular a su Consejo Consultivo, para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere alguna de las cinco autoridades contempladas para ello. En el desarrollo y desahogo del procedimiento ninguna autoridad podrá negar información y la CNDH se compromete a mantener la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter.

Es así como la reforma incluye ajustes a 11 artículos de la Constitución, no obstante, este gran paso es sólo el inicio, ya que quedan algunos pendientes en leyes secundarias que posibiliten su funcionamiento eficaz.

### **2.3.7 Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión**

La Comisión Permanente es el órgano colegiado que durante los recesos del Congreso General, desempeña las facultades que le señala la Constitución en su artículo 38 y la LOCGEUM. Se encuentra compuesta por 37 legisladores federales, de los cuales 19 serán miembros de la Cámara de Diputados y 18 del Senado de la República.

Las resoluciones que la Comisión Permanente tome, al igual que las de cada una de las cámaras, serán adoptadas por mayoría de votos de sus miembros presentes, salvo algunas excepciones donde se requiere mayoría calificada.

Sus atribuciones son las siguientes: prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, IV, constitucional; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de

la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.<sup>187</sup>

## **2.4 El Poder Judicial de la Federación**

En México, la rama encargada de las funciones jurisdiccionales es el Poder Judicial de la Federación, cuya principal labor es impartir la justicia e interpretar la norma constitucional, así como la resolución de los conflictos derivados de la aplicación de las leyes y los actos de autoridad. Su actuar se encuentra normado del artículo 94 al 107 de la Constitución Política.

El Poder Judicial se encarga de resolver los conflictos que surjan entre dos o más particulares, uno o más particulares y un órgano del Estado, entre dos o más poderes del Estado o entre los partidos políticos y la autoridad electoral, mientras que el Poder Legislativo es el órgano encargado del diseño y creación del entramado jurídico e institucional del Estado Mexicano.

Este poder se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.<sup>188</sup>

Además, el Poder Judicial cuenta con el Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración, vigilancia y procuración de la disciplina de los miembros del Poder Judicial, a excepción de los ministros de la Suprema Corte, instancia que representa al “... máximo tribunal del país, encargándose del control de la constitucionalidad de las leyes y actos que violan las garantías individuales, y además, en el máximo intérprete de la Constitución, al conocer en única instancia de las controversias

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, pp. 162-165

<sup>188</sup> Artículo 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, desplegando mediante la resolución de estas últimas, su facultad exclusiva de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes”.<sup>189</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por once ministros que duran en su encargo quince años, los cuales son elegidos por el Senado con base en la propuesta que el Presidente de la República realiza a través de una terna,<sup>190</sup> tal y como lo señala el artículo 96 constitucional.

Entre algunos de los temas que conocen los ministros de la Corte se encuentran las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y, en algunos casos, también del juicio de amparo, en virtud de lo señalado por los artículos 103, 105 y 107 constitucionales.

La Suprema Corte trabaja en reunión de Pleno o de Salas, las cuales son dos: en la primera se da cauce a las controversias civiles y penales, mientras que en la segunda, se hace lo propio con los asuntos de carácter administrativo y laboral. Con base en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte sesiona en Pleno cuando sus integrantes conocen de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; de las contradicciones de tesis sustentadas entre las Salas de la Corte o entre Tribunales Colegiados de Circuito; en los casos en los que las autoridades se nieguen o se resistan a cumplir una sentencia de amparo o para realizar la designación de quienes deban realizar la averiguación de hechos que constituyan violaciones graves a las garantías individuales.<sup>191</sup>

Para poder abrir sesiones en el Pleno, la SCJN debe contar con un *quórum*, que es igual o mayor a la mitad de sus miembros más uno.

Al igual que el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial de la Federación también puede ejercer determinados actos que puedan ser considerados materialmente legislativos pero formalmente jurisdiccionales. La expresión de este tipo de actos es el caso de la

---

<sup>189</sup> Sergio Salvador Aguirre Anguiano, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional”, en Carlos F. Natarén Nandayapa y Diana Castañeda Ponce (coord.), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del estado*, México, UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 6.

<sup>190</sup> A pesar de que la integración del Máximo Tribunal de la Federación es propuesta por el Presidente de la República en una terna y ésta es ratificada por el Senado, el Poder Judicial de la Federación es independiente al Legislativo y al Ejecutivo. Véase A. London Fell, *Origins of legislative sovereignty and the legislative state*, Estados Unidos de Norteamérica, Westport, CP: Praeger, 2008, pp. 251 y 252.

<sup>191</sup> SCJN, *op. cit.*, p. 119.

jurisprudencia, que se establece en cuanto a la interpretación de la ley una vez que cinco criterios iguales y consecutivos se hayan pronunciado en un mismo sentido, convirtiéndose en obligatorios para todos los jueces del país.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Conforme con el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la jurisprudencia se produce por tres cauces: 1) a través de cinco resoluciones que, en un mismo sentido, emanen de los órganos del Poder Judicial, sin que exista un caso contrario; 2) contradicción de tesis y 3) las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia encaminadas a resolver controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

## CAPÍTULO III

### LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

En el presente capítulo se describe el esfuerzo más reciente realizado por el Congreso de la Unión, en aras de redistribuir las facultades entre los órganos del gobierno federal, buscando con ello dotar al país de mejores y mayores mecanismos de acción, coordinación y control por parte del propio Poder Legislativo. Si bien se trató de un órgano que sólo tuvo una vigencia de dos años, sus consensos y documentos de trabajo siguen siendo objeto del análisis de las comisiones dictaminadoras en ambas cámaras federales, las cuales avanzan en su aprobación.

Si bien durante la administración del presidente Vicente Fox se crearon dos subsecretarías en la SRE con el objetivo de cumplir con los nuevos objetivos en materia de política exterior, que fueron las Subsecretarías de Temas Globales y de Derechos Humanos y Democracia, esta acción no se tradujo en el envío de una iniciativa de reforma por parte del Ejecutivo al Legislativo para revisar y/o modificar los principios constitucionales.<sup>193</sup> Fue hasta el 2011 que se aprobó la adición constitucional de un octavo principio en la conducción de la política exterior de México, sin embargo, queda algunos pendientes que atender en la materia y que forman parte de la agenda de pendientes en el marco de la reforma del gobierno del Estado mexicano.

Lo anterior no obedece a un intento por evitar que cada administración imprima rasgos novedosos en la política exterior de México, pero que lo haga bajo los principios históricos plasmados en nuestra Constitución y en otros que se añadan y que sea una política exterior consensuada, lo que la dotaría de fuerza y continuidad, reflejándose en el prestigio internacional del país y en un mayor acuerdo y por ende, en menores enfrentamientos entre los Poderes de la Unión.

---

<sup>193</sup> Guadalupe González, *Op. Cit.* p. 159

### 3.1 Reforma del Gobierno del Estado Mexicano. ¿Por qué realizarla?

Por la vía reformista y gradual, por la cual se ha optado desde el fin de la Revolución Mexicana y redacción de la Constitución de 1917, el camino de la reforma del gobierno del Estado mexicano ha sido largo y sinuoso. Los cambios impulsados han sido concretados paulatinamente bajo una lógica en la que se ha aprovechado el bono democrático existente y se ha conjugado con la viabilidad de la alternativa planteada. En otras ocasiones, las transformaciones han sido concretadas mediante procesos pactados. En todos los casos, queda claro que la reforma *per se* no llega nunca por completo, siempre hay lugar para el perfeccionamiento de las estructuras, instituciones y leyes del Estado.

En ese sentido, cabe destacar que en el México del siglo XX se inició un proceso democrático a partir de la década de los años sesenta con la implementación, primero, de los llamados diputados de partido y posteriormente de un sistema electoral mixto para facilitar la llegada de fuerzas minoritarias a los cuerpos legislativos.

A estos cambios siguieron importantes reformas constitucionales y legales en los años 1977, 1987, 1990, 1993, 1996 y 2007.

“La Constitución de 1917 fue el último gran proyecto integral de reforma. Desde entonces la Constitución ha sufrido más de 400 reformas; ninguna de ellas –salvo las concernientes al marco electoral que se dieron a lo largo de los años que van de 1978 a 1996– pueden considerarse proyectos integrales en los cuales se revista todo un sistema o, al menos, un subsistema”.<sup>194</sup>

De tal suerte, la reforma ideada por el maestro Jesús Reyes Heróles en 1977 dio origen a una nueva etapa en la democracia mexicana al flexibilizar el sistema electoral de nuestro país y crear el sistema de representación que permitió a las minorías tener un mayor campo de acción en la arena política nacional. Con las reformas de 1987 se amplió el sistema de partidos y con ello se incrementó de 100 a 200 los diputados de representación proporcional.<sup>195</sup> Con la creación en 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE) en el sistema democrático de México se sentaron los principios de certeza, legalidad, independencia,

---

<sup>194</sup> *Ibidem* p. 9

<sup>195</sup> Cfr. Manuel Larrosa, “Los procesos electorales en los Estados: aspectos institucionales y la distribución del poder político” en *Elecciones y partidos políticos*, México, UAM-I, 1999, 240 pp.



imparcialidad y objetividad que deben caracterizar la conducción de los procesos electorales.

Con estos cambios que trajeron consigo toda una reingeniería de la estructura gubernamental, se avanzó en el proceso democrático que desembocó, primeramente en la integración plural de la Cámara de Diputados federal en 1997 y posteriormente, en las elecciones presidenciales del año 2000, en las cuales hubo una alternancia del partido político en el poder.

Años más tarde, se realizó otra reforma del gobierno del Estado mexicano con la aprobación de cambios electorales de gran envergadura, cuyo propósito central fue desmediatizar las elecciones.

Para que el gobierno de cualquier Estado esté en consonancia con los cambios sucedidos en la realidad social de la población, la estructura gubernamental debe ser objeto de un mejoramiento continuo y gradual.

Como lo señala el maestro José Luis Camacho Vargas, es impreciso utilizar como sinónimo reforma del Estado y reforma del gobierno del Estado mexicano, ya que el primero se refiere a la transformación de los elementos constitutivos de cualquier Estado, como lo son población, territorio y gobierno, el cual no es el significado que se busca. Para ser exactos, lo que se busca es la reforma del gobierno, de ahí que el término exacto sea el segundo.

En tal sentido, María Amparo Casar señala que como sucede con otros conceptos propios de la ciencia política, la reforma política del Estado también ha sido víctima de la imprecisión, al ser empleada para referirse a una gran cantidad de asuntos. Sin embargo, por reforma del gobierno del Estado debe entenderse “el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan. Estas reglas e instituciones están plasmadas en la Constitución y sus leyes reglamentarias”.<sup>196</sup> De ahí que el maestro Camacho Vargas afirme que toda reforma del gobierno o política implique una reforma constitucional, pero, en cambio, no toda reforma constitucional es reforma de gobierno.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> María Amparo Casar; *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 7

<sup>197</sup> José Luis Camacho Vargas; *Reformando al Estado*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008, 187 pp.

“Tradicionalmente se habla de dos vías para operar una transformación: la reforma y la revolución. Estas dos vías se diferencian por los métodos utilizados para alcanzar el objetivo buscado... La revolución es un cambio brusco y radical del *status quo*, que se produce por la vía de una confrontación, generalmente apoyada por las armas... Aunque la vía reformista también involucra el enfrentamiento entre dos o más concepciones, el resultado suele ser producto del diálogo, la negociación y el acuerdo entre los distintos participantes interesados en transformar el *status quo*, y el desenlace garantiza que todos los participantes vean en mayor o menor medida reflejadas sus posiciones e intereses”.<sup>198</sup>

Como se explica más adelante exponiendo el caso de la llamada CENCA, la reforma del gobierno estatal varía tanto por los actores políticos y sociales que participan en ella, así como por el diseño, método, calendarios y agendas que se definen para su consecución.

El debate sobre la reforma gubernamental obedece a la necesidad de dotar al Estado de la capacidad suficiente para dar respuesta a los requerimientos del país y de su población, que recogen los contrastes y diferenciación que actualmente prevalecen en nuestra realidad nacional, pues a la lucha contra la pobreza y la desigualdad social se suman los retos surgidos de la era moderna, tales como la expansión de la economía global y la conectividad informativa.<sup>199</sup>

“Vivimos en una nueva economía, global, que ha agudizado las exigencias de la productividad y competitividad de las personas y organizaciones, que arroja resultados dispares entre los países..., [de ahí la necesidad de crear un] modo de gobernar y administrar que haga del gobierno un factor de éxito y agente de futuro para nuestros países”.<sup>200</sup>

“La gran lección [...] para el caso de México es que no existe tal cosa como las ‘recetas aplicables’. Si bien pueden existir metodologías y formas políticas idóneas para crear un entorno propicio para la institucionalización y adopción de una forma de gobierno adecuada para nuestra realidad actual, los mexicanos tendremos que forjarlas a partir de

---

<sup>198</sup> María Amparo Casar; *op. Cit.* p. 7

<sup>199</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 11.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 12.

nuestras circunstancias y capacidades”.<sup>201</sup> Al respecto, la reforma de nuestras instituciones políticas es un tema que ha estado presente en el debate político y académico desde hace algunos años.

“El tema de la reforma política del Estado lleva ya en discusión cerca de tres décadas y ha producido una literatura académica tan abundante como pertinente... De hecho, pocos asuntos han sido tan discutidos entre académicos, políticos y formadores de opinión...”<sup>202</sup> como el de la reforma del gobierno.

En este sentido, no cabe duda que la *governabilidad* es un apartado esencial en el tratamiento de la reforma gubernamental, ya que un régimen político tiene gobernabilidad si puede cumplir sus funciones y si puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo. De tal forma, los problemas de gobernabilidad afectan al régimen político y dentro de éste a la estructura de autoridad.

Es así como los elementos de estabilidad, eficacia, eficiencia y legitimidad son centrales al momento de analizar nuestro régimen, debido a que resultan las cualidades necesarias en las que todo sistema democrático debe sustentarse y a la vez retroalimentarse, para responder de mejor forma a las necesidades de la población.

Pero dentro de la *governabilidad* existen variantes, ya que entendida como concepto abstracto podemos hablar de la *autoritaria* que “significa la capacidad de gobernar de hecho y de que las decisiones de la autoridad política sean acatadas”,<sup>203</sup> no importando los medios ni la forma en que se hace prevalecer este principio.

La relación que mejor la caracteriza es la de dominación mantenida a través de la fuerza y la violencia, siendo la base de un sistema con un régimen autoritario al que poco le interesa la legitimidad de sus actos y las relaciones democráticas y consensuales con los diversos actores sociales.

Por el otro lado, la *governabilidad democrática* contempla la existencia de un sistema político gobernable que cumpla sus funciones con disposición de sus componentes. Más allá de imponer determinaciones busca generar consensos.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Luis Rubio y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, 2007, p. 115

<sup>202</sup> María Amparo Casar; *op. Cit.* p. 9

<sup>203</sup> *Ibidem*, pp. 79-80.

<sup>204</sup> Robert Dahl, *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 29

“La gobernabilidad en un contexto democrático presupone actores sociales y políticos en conflicto, que se enfrentan, que tienen diferencias y oposiciones importantes y que en el escenario político son capaces de manejar la complejidad, la dinámica y la diversidad de la sociedad y producir resultados sin destruir al adversario. Esa es la característica intrínseca y el mayor desafío de la democracia como régimen político y de la gobernabilidad.”<sup>205</sup>

En tal sentido, la gobernabilidad democrática invoca a reflexionar sobre el grado de permeabilidad que ha tenido la reforma gubernamental entre la sociedad civil, sujeto central de la realización de un cambio de este tipo, así como la forma en la que ésta la percibe y sobre todo, la prioridad que le reconoce.

Para ello, se deben analizar algunos de los estudios de opinión que recogen la percepción ciudadana hacia sus instituciones y que reflejan el grado de eficacia de éstas y sobre todo, la opinión que surge al hablar de la reforma política.

Con base en la encuesta realizada en noviembre de 2011 por Consulta Mitofsky,<sup>206</sup> en una escala de 1 a 10 las instituciones que gozan de confianza alta entre la población son las Universidades (7.8), Iglesia (7.6), Ejército (7.5), medios de comunicación (7.4) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (7.3). En cuanto a confianza media se ubican los empresarios (6.9), Suprema Corte de Justicia de la Nación (6.6), IFE (6.6), Presidencia de la República (6.5) y los bancos (6.5).

Del lado contrario, entre las instituciones con confianza baja se encuentran los senadores (5.9), sindicatos (5.7), partidos políticos (5.7), policía (5.6) y diputados (5.6).

Estas calificaciones presentan un serio deterioro en cuanto a todas las instituciones antes mencionadas, con la excepción de las universidades, pero en especial las relacionadas con el Poder Legislativo, ya que en 2010 los senadores gozaban de una confianza de 8.1 y hoy es de 5.6 y la de los diputados hace un año era de 6.6 y hoy es de 5.

Estos datos muestran el desánimo que la ciudadanía siente hacia la eficacia de sus instituciones y la forma en que actúan sus representantes populares, ya que siendo la Cámara de Diputados y el Senado las instancias que recientemente han hecho hincapié en la necesidad de realizar una reforma gubernamental, la sociedad les percibe de forma poco

---

<sup>205</sup> Fidel Herrera, *op. cit.* pp. 29-30.

<sup>206</sup> Consulta Mitofsky, *México: Confianza en Instituciones; Baja Generalizada. Encuesta Nacional en Viviendas*, agosto de 2011, disponible en la página de Internet [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905\\_NA\\_Confianza\\_Instituciones.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf)

positiva. De ahí que esta reforma deba contemplar forzosamente el acompañamiento ciudadano y la inclusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que impulsen la confianza de la población en sus instituciones.

Con base en los datos que arrojó la encuesta realizada el 27 de febrero de 2010 por la empresa *Demotecnia* sobre la reforma gubernamental, 58% de los 500 encuestados expresó entender poco a los políticos cuando hablan de ella y 44% consideró que al final no se lograrían los acuerdos necesarios para alcanzarla.<sup>207</sup>

De ahí que todo proceso de reforma deba transmitir sin interferencia y con toda claridad que su objetivo es ciudadanizar la actividad gubernamental y volverla más cercana y asequible a la sociedad. En pocas palabras, se trata de fortalecer la “reabsorción del Estado por parte de la sociedad”<sup>208</sup> para dar lugar a una novedosa forma de gobernar y ser gobernado.

Cuando a un poder de la Unión, una secretaría de estado u oficina de gobierno se le percibe lejana o poco interesada en lo que le sucede a diario a la población, podemos señalar que esa institución ha dejado de cumplir con su labor primordial y que vive aislada de la realidad mexicana. “Las instituciones son el corazón tanto de la legitimidad como del desarrollo... no son edificios austeros y elegantes en los que despachan funcionarios excepcionales, sino sistemas de participación política y regulación social y económica diseñados para darle cauce al desarrollo de una sociedad. Lo importante de una institución no es el edificio en que se aloja o las personas que la administran, sino su contenido y permanencia”.<sup>209</sup>

La sociedad mexicana se encuentra en transformación permanente y por ello, el gobierno debe ser capaz de adecuarse a esos cambios y de fortalecerse así mismo por medio de la inclusión de mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas de sus actividades.

---

<sup>207</sup> Encuesta telefónica realizada el 27 de febrero de 2010, considerando 500 entrevistas a personas mayores de 18 años seleccionadas mediante un muestreo aleatorio simple sobre el listado de teléfonos del país. Consultada en la página de Internet <http://www.demotecnia.com/Historico/01032010.pdf> el día 26 de julio de 2010 a las 20:35 horas.

<sup>208</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 90.

<sup>209</sup> Luis Rubio, *op. cit.*, p. 126.

### **3.2 Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión<sup>210</sup>**

El 14 de noviembre de 2006, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera presentó en la Cámara de Senadores la iniciativa de la Ley para la Reforma del Estado, la cual establecía los mecanismos para la negociación y construcción de acuerdos que permitieran a los legisladores federales reformar el gobierno del Estado mexicano.

Dicho ordenamiento fue propuesto como una vía para hacer posible el diálogo político y abordar los grandes temas que ayudaran a consolidar la gobernabilidad democrática e impulsar la justicia y el desarrollo del país, teniendo como marco una discusión ordenada, con procedimientos, agenda y tiempos perentorios.

Tras su aprobación en el Congreso de la Unión, el decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado fue publicado el 13 de abril de 2007 en el DOF y al día siguiente inició su vigencia de un año. Es importante señalar que la Ley fue aprobada por unanimidad en el Senado de la República y por mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual es muestra de que más allá de diferencias partidarias este ordenamiento legal logró el consenso entre los grupos parlamentarios.

En la Ley para la Reforma del Estado se planteó un método para que legisladores federales con la participación de representantes de los otros dos Poderes de la Unión y de la sociedad en general, construyeran acuerdos que se tradujeran en iniciativas respaldadas por la mayoría de los diputados y senadores que acabaran convirtiéndose en reformas a la Constitución o a las leyes secundarias.

La CENCA del Congreso de la Unión fue el órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado y se encontró integrada por los presidentes de las mesas directivas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de ambas Cámaras federales.

---

<sup>210</sup> El material presentado a continuación es de elaboración propia y utilizado como base para la redacción de las *Memorias de Trabajo de la CENCA*, Congreso de la Unión, VI Tomos, México, abril de 2008, así como del libro José Luis Camacho Vargas; *Reformando al Estado*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008, 187 pp.

**Cuadro 8. Presidentes y vicepresidentes de la CENCA**

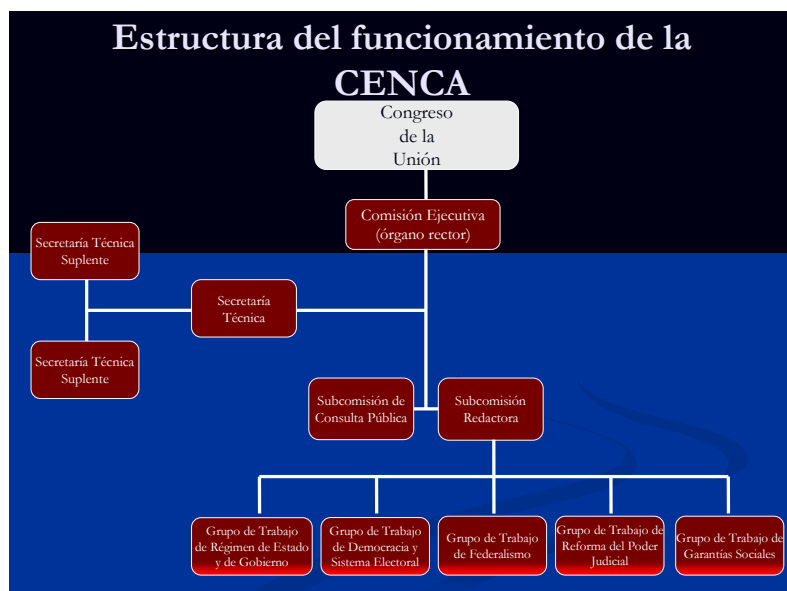
<b>Presidentes</b>	<b>Periodo</b>
Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI)	14 de abril-31 de agosto de 2007
Sen. Santiago Creel Miranda (PAN)	1 de septiembre-12 de octubre de 2007
Dip. Ruth Zavaleta Salgado (PRD)	13 de octubre de 2007-14 de abril de 2008
<b>Vicepresidentes</b>	
Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado (PAN)	2007-2008
Dip. Marco Antonio Bernal Gutiérrez (PRI)	2007-2008

**Fuente:** Elaboración propia.

Por otra parte, en el seno de la CENCA participó un representante del Poder Ejecutivo Federal, siendo el caso del secretario de Gobernación, así como los presidentes de los partidos políticos nacionales, quienes tenían derecho a voz pero no a voto, siendo el mismo caso para los representantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Observatorio Ciudadano para la Reforma del Estado y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

El Poder Judicial de la Federación también contó con representación en la CENCA, pero sólo en cuanto al tema de Reforma del Poder Judicial.

## Cuadro 9. Funcionamiento de la CENCA



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.1 Primera y segunda etapas del proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado

La entrega por parte de todos los partidos políticos nacionales de sus propuestas en torno a la reforma del Estado durante la tercera sesión de la CENCA, fue la primera etapa del proceso de negociación y construcción de acuerdos.

La segunda etapa tuvo lugar del 8 de junio al 8 de julio de 2007, cuando la CENCA realizó la Consulta Pública en todo el país; a ella fueron convocados legisladores federales, organizaciones civiles, sociales y no gubernamentales, congresos estatales, ayuntamientos, instituciones académicas públicas y privadas, comunidades y pueblos indígenas, sindicatos, empresarios, medios de comunicación y ciudadanos en general, interesados todos en el diálogo para reformar a nuestras instituciones.

Se presentaron propuestas sobre cada uno de los temas que, conforme al artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado, los diputados y senadores estaban obligados a pronunciarse, los cuales fueron:

- Régimen de Estado y Gobierno,



- Democracia y Sistema Electoral,
- Federalismo,
- Reforma del Poder Judicial, y
- Garantías Sociales.

Las cinco mil 656 ponencias y documentos recibidos y presentados durante los cinco foros realizados en igual número de estados de la República fueron la esencia de la siguiente etapa del proceso de Reforma del Estado.

Cabe destacar que las propuestas recibidas concernientes a la política exterior de México fueron analizadas por el Grupo de Régimen de Estado y de Gobierno, el cual fue la encargada de procesar las siguientes propuestas<sup>211</sup> planteadas por los siguientes partidos políticos:

- Ratificación del gabinete legal por parte del Senado de la República (PRI y PVEM).
- Ratificación del gabinete legal por parte del Congreso de la Unión (PRD, Convergencia y PT).
- Libre remoción de los miembros del gabinete legal con obligación de informar al Senado (PRI).
- Permiso automático al presidente para ausentarse del país en periodos no mayores de 7 días no consecutivos, para lo cual no requerirá del permiso del Congreso y sólo estará obligado a informar sobre los motivos y objetivos del viaje vía jefe de gabinete (PRI).
- Establecer la posibilidad que el Presidente de la República pueda ausentarse de territorio nacional por un tiempo máximo determinado sin necesidad de solicitar autorización al Congreso de la Unión, obligándolo en todo caso de dar aviso de su salida y objeto de la gira, así como de enviar un informe en el que se expresen los logros y resultados alcanzados durante viaje (PAN).
- La pregunta parlamentaria. Se permite plantar por escrito un tema o asunto puntual por parte del grupo parlamentario o de un legislador (PRI).

---

<sup>211</sup> Información consultada en el sitio oficial de la CENCA [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion\\_partidos/index.htm](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/index.htm) el día 23 de enero de 2011 a las 10:28 horas.

### 3.2.2 Tercera etapa. La negociación y construcción de acuerdos

Esta etapa prevista en el artículo 9 fracción tercera de la Ley para la Reforma del Estado, consiste en la negociación y construcción de acuerdos en los diversos temas a cargo de la Subcomisión Redactora.

Conforme con lo establecido en el artículo 7 de la Ley para la Reforma del Estado, la Subcomisión Redactora se integró por las Presidencias de las Comisiones Ordinarias competentes de ambas Cámaras, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado, y hasta por ocho especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales, de nacionalidad mexicana, reconocidos tanto por la calidad de su obra escrita como por su trayectoria profesional.

Dicho ordenamiento señaló además que la Subcomisión Redactora tendría como funciones elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que deriven del acuerdo político alcanzado, a solicitud de la Comisión Ejecutiva, conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente reciba de la misma.

#### **Cuadro 10. Integrantes de la Subcomisión Redactora de la CENCA**

*Coordinador:* Sen. Pedro Joaquín Coldwell (PRI)

##### **Coordinadores de los Grupos de Trabajo**

- Dip. Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), Coordinador del Grupo de Trabajo de Régimen de Estado y de Gobierno.
- Dip. Diódoro Carrasco Altamirano (PAN), Coordinador del Grupo de Trabajo de Democracia y Sistema Electoral.
- Sen. Melquiades Morales Flores (PRI), Coordinador del Grupo de Trabajo de Federalismo.
- Dip. César Camacho Quiroz (PRI), Coordinador del Grupo de Trabajo de Reforma del Poder Judicial.
- Dip. Éctor Jaime Ramírez Barba (PAN), Coordinador del Grupo de Trabajo

de Garantías Sociales.

*Consejeros y/o Especialistas*

- Dra. María Amparo Casar Pérez
- Lic. Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega
- Lic. Jorge Alcocer Villanueva
- Lic. Rolando Cordera Campos
- Mtro. José Luis Camacho Vargas
- Dr. José Antonio Crespo Mendoza
- Dr. Emilio Rabasa Gamboa
- Dr. Arturo Velasco Delgado
- Lic. José Alberto Aguilar Iñárritu

Los diputados y senadores presidentes de las comisiones ordinarias de:

- Ciencia y Tecnología
- Derechos Humanos
- Desarrollo Metropolitano
- Desarrollo Regional
- Desarrollo Social
- Federalismo
- Gobernación
- Justicia
- Puntos Constitucionales
- Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias\*
- Salud

\*Es necesario destacar que las propuestas relativas a la política exterior fueron tratados por la comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de ambas cámaras federales.

**Fuente:** Elaboración propia.

La Subcomisión Redactora dio paso a la concreción del proceso de Reforma del Estado. Fue instalada el 7 de mayo de 2007 y además de ser la responsable de elaborar los documentos de trabajo y propuestas de iniciativas de ley, fue la responsable de construir la agenda de negociación, asegurarse de que los proyectos de iniciativas mantuvieran consistencia legislativa (técnica legislativa) y resolver las consultas que la Comisión Ejecutiva, Presidencia, Vicepresidencias y Grupos de Trabajo le hicieran.

Esta Subcomisión fue coordinada hasta el 26 de septiembre de 2007 por el senador René Arce Islas y posteriormente por el senador Pedro Joaquín Coldwell. La clave de su funcionamiento fue el concurso y participación plural de las diversas voces de legisladores federales que, a su vez, representan la diversidad de opiniones del país depositada en el Congreso de la Unión.

El 21 de agosto de 2007, con base en lo estipulado en los artículos 4 fracción II y 5 de la Ley para la Reforma del Estado, y 8 fracción VII y 27 del Reglamento Interno de la CENCA, se acordó la creación de cinco grupos de trabajo para que a cada uno de ellos se le asignara uno de los cinco temas contemplados en el artículo 12 de la Ley.

### **3.2.3 Grupos de Trabajo**

Cada Grupo de Trabajo estuvo integrado por al menos ocho diputados y seis senadores de la República y eran coordinados por un legislador federal. Su creación, sus integrantes y su coordinador fueron aprobados por el pleno de la CENCA el 26 de septiembre de 2007, siendo asignados de la siguiente forma:

**Cuadro 11. Grupos de Trabajo de la CENCA**

<b>Grupo de Trabajo</b>	<b>Coordinado por:</b>
Régimen de Estado y de Gobierno	Dip. Raymundo Cárdenas Hernández (PRD)
Democracia y Sistema Electoral	Dip. Diódoro Carrasco Altamirano (PAN)
Federalismo	Sen. Melquiades Morales Flores (PRI)
Reforma del Poder Judicial	Dip. César Camacho Quiroz (PRI)
Garantías Sociales	Dip. Éctor Jaime Ramírez Barba (PAN)

**Fuente:** Elaboración propia.

La integración de los Grupos de Trabajo se realizó con legisladores de todos los grupos parlamentarios presentes en el Congreso. Además, en ellos participaron representantes de la sociedad civil y en casos específicos, de los actores involucrados en cada materia.

Los Grupos realizaron reuniones de trabajo sin necesidad de establecer quórum y su actividad se centró en la conformación del documento de coincidencias que deberían entregar a la Subcomisión Redactora. Asimismo, pudieron establecer las reuniones que consideraron convenientes con grupos organizados de la sociedad u otros cuerpos para alcanzar el mayor número de coincidencias posibles.

Con la creación de los cinco Grupos de Trabajo se dio inicio a la tercera etapa del proceso de Reforma del Estado, la cual resultó ser la más intensa debido a la gran cantidad de propuestas realizadas, a la complejidad de los temas y a la diversidad de posturas frente a cada uno de ellos por parte de los legisladores federales.

Los Grupos de Trabajo definieron dos métodos de acción que al no ser excluyentes sino complementarios dieron pie a un modelo de operación: algunos pidieron a los grupos parlamentarios que definieran prioridades temáticas y agenda y otros solicitaron a los especialistas de la Subcomisión Redactora que elaboraran un documento base para el inicio de sus labores. Ambos métodos se admitieron, ordenaron la negociación y facilitaron los acuerdos.

El proceso contemplado en la Ley Para la Reforma del Estado culminó con la presentación, ya fuera en la Cámara de Diputados o en el Senado de la República, de cada una de las iniciativas consensuadas a lo largo de las tres etapas del proceso. Una vez siendo

presentadas en el pleno, fueron turnadas a las comisiones respectivas, cumpliendo con el proceso legislativo correspondiente y siendo aprobadas gradualmente, como es el caso de la reforma electoral en materia constitucional de 2007 y a través de un nuevo COFIPE en 2008, así como de la propia reforma constitucional en materia de derechos humanos concretada en junio de 2011 y los temas que todavía se encuentran en alguna etapa del proceso legislativo en los temas de eliminación del llamado veto de bolsillo por parte del Presidente de la República y limitación de la inmunidad constitucional contemplada en el artículo 111 constitucional.

Algunas de las propuestas en materia de relaciones exteriores, resultado de este proceso y otras presentadas al margen de él, son abordadas en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

En este capítulo IV se destacan las iniciativas que legisladores de diversos grupos parlamentarios han presentado durante la reciente década, algunas de ellas en el marco del funcionamiento de la CENCA, con el objetivo de dotar a la política exterior de mayor fuerza y contundencia al exterior con base en consensos y acuerdos internos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el Congreso de la Unión, el tema de las relaciones exteriores de nuestro país y el modo de determinar sus objetivos, acciones y métodos ha sido objeto de preocupación por parte de los legisladores federales de diversos grupos parlamentarios y en diversas legislaturas. En el marco de las actividades desarrolladas por la CENCA, el tema de política exterior formó parte de la agenda de pendientes de los partidos políticos, sin embargo, no se lograron los acuerdos necesarios para modificar en el lapso de 2007-2008 algún ordenamiento en la materia, pero se turnó a comisiones, ya fuera del Senado o de la Cámara de Diputados, un gran cúmulo de iniciativas ya consensuadas que paulatinamente han venido cumpliendo con el proceso legislativo y entrado en vigor.

Tal es el caso de la reforma integral en materia de derechos humanos que, como ya se ha sostenido anteriormente, ha representado un importante paso en la consolidación del octavo principio constitucional que en la conducción de las relaciones exteriores de nuestro país debe observar el Presidente de la República.

Existen otras, como las que a continuación se explican, que siguen pendientes de dictaminación en las comisiones del Congreso y en cuyo contenido, además de haber coincidencias en gran parte de ellas, se hace evidente la intención del congresista que las presenta de ampliar la participación del Poder Legislativo en la materia.

#### **4.1 Ratificación del Senado de la República del nombramiento del Titular de la SRE**

El 3 de diciembre de 2009 el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, en nombre del grupo parlamentario del PRI en el Senado de la República, presentó la iniciativa<sup>212</sup> con proyecto de decreto que reforma el artículo 76 fracción II, 78 fracción VII y 89 fracciones II y III de la CPEUM, mediante el cual se plantea que el Senado intervenga en el nombramiento de los titulares de las Secretarías de Estado, incluyendo la SRE, con excepción del Secretario de la Defensa Nacional y del Secretario de Marina, así como de los titulares de Petróleos Mexicanos y la Comisión Nacional del Agua, al considerarse, estas dos últimas, entidades indispensables para la soberanía y el desarrollo nacionales.

En la exposición de motivos, el senador Beltrones Rivera señala que es incuestionable la facultad del Ejecutivo federal en el nombramiento de su primer círculo de colaboradores, pero también lo es que el Senado, como garante del pacto federal, adquiere un papel preponderante en el marco de la colaboración de funciones respecto de la ratificación de funcionarios de alto nivel por sus responsabilidades en la conducción del país.

Haciendo hincapié que el pueblo ha delegado en el Constituyente Permanente la facultad de reformar la norma suprema y por ende, la forma de gobierno y atribuciones de cada uno de sus órganos, se señala que

La evolución del sistema político nacional en todos sus ámbitos pero especialmente por cuanto hace a la composición del Poder Legislativo, evidencia una composición plural claramente democrática, que se aleja cada vez más de posturas hegemónicas en su amplia responsabilidad de contrapeso del Ejecutivo Federal como figura omnipotente... No obstante, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni por conducto de sus Cámaras ni por conducto de la Comisión Permanente, salvo las disposiciones expresas en la Constitución, tiene actualmente injerencia en el nombramiento de los titulares de la Administración Pública Federal, mismos que por su naturaleza, tienen en sus manos la más alta

---

<sup>212</sup> Iniciativa presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI del Senado de la República, el día 3 de diciembre de 2009 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=1170&lg=61>



responsabilidad en la conducción del país en el ámbito de la competencia propia de cada materia según el encargo del Despacho de que se trate.

En tal sentido, se señala que extender el alcance de corresponsabilidad de este tipo de nombramientos al criterio democrático sancionador del Senado, implicaría necesariamente la proyección corresponsable de los Poderes de la Unión en el ejercicio de las responsabilidades públicas del más alto nivel para la Nación.

El moderno Estado Constitucional parte de las premisas tanto de la estricta división de poderes como de la colaboración de funciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; en el ciclo de consultas públicas y trabajos coordinados por la CENCA, al amparo de la Ley para la Reforma del Estado, una demanda recurrente en los diálogos lo fue el planteamiento de mecanismos más modernos para mejorar la relación y el diálogo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, construyendo un equilibrio institucional más funcional en un entorno plural, dinámico e interdependiente, como el que corresponde a la moderna sociedad civil y política mexicana.

Con tal propuesta, se sostiene que se fortalecería la operación del sistema de pesos y contrapesos mediante el cual funciona la división de poderes en nuestro país.

No obstante, el objetivo central al Ejecutivo Federal compartir la responsabilidad del nombramiento de los responsables de la conducción del país en los diversos ámbitos de competencia, conforme a la modalidad de ratificación, con el Senado de la República, se otorgaría a los funcionarios nombrados y ratificados mayor legitimidad en el marco de la complementariedad de funciones del Estado democrático.

El cómo de la operación de esta reforma sería definido mediante una ley secundaria, en la que se aseguraría la certeza legal y continuidad en las funciones de la más alta responsabilidad del gobierno.

El texto de la reforma que se propone es el siguiente:

**Artículo 76 constitucional.** (...)

I. (...)

**II.-** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República; **de los titulares de las Secretarías de Estado con excepción de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina; de los Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua;** Ministros; agentes diplomáticos, cónsules generales; empleados superiores de Hacienda; coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

**Artículo 78 constitucional.** (...)

(...)

I a VI. (...)

**VII.** Ratificar los nombramientos que el Presidente haga **de los titulares de las Secretarías de Estado, Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua,** ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, **con excepción de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina,** en los términos que la ley disponga, y

VIII. (...)

**Artículo 89 constitucional.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

**I.** (...)

**II.** Nombrar y remover libremente a los Secretarios **de la Defensa Nacional y de Marina,** y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

**III.** Nombrar **a los demás titulares de las Secretarías de Estado, Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua,** los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.

Así como remover libremente a los secretarios del despacho, los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

Esta iniciativa se encuentra siendo analizada actualmente por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores.

## 4.2 Aprobación de tratados internacionales por parte de ambas cámaras federales

El senador Ricardo García Cervantes, vicepresidente del Senado, presentó en la sesión del 20 de octubre de 2011 la iniciativa<sup>213</sup> de reforma, adición y derogación a diversas fracciones de los artículos 73, 76, 89 y 133 constitucionales, a efecto de que los convenios o tratados internacionales firmados, terminados, denunciados, suspendidos, modificados, enmendados y reservados por el Poder Ejecutivo federal sean ratificados por ambas cámaras federales y no se trate de una facultad exclusiva sólo por el Senado, como sucede actualmente.

El senador García Cervantes señala que las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo han hecho posible configurar una renovada arquitectura constitucional, la cual obliga a analizar los contenidos orgánicos que la propia Constitución establece, ya que el papel que se les da a los tratados internacionales es fundamental, llegando a ubicarse por encima de la Constitución al contemplar derechos fundamentales no reconocidos expresamente por ésta, *lo que pone de relieve su importancia en el nuevo paradigma constitucional que ahora se establece en la propia Carta Magna.*

De tal forma, esta fuente, siendo la más importante del derecho internacional, en nuestro país únicamente es aprobada por el Senado, previa suscripción del Ejecutivo federal, sin que exista una causa que justifique la no intervención de la Cámara de Diputados. *Piénsese incluso en la suscripción de tratados sobre materias cuya competencia exclusiva ahora corresponde a esa Cámara y donde resulta que no interviene en absoluto para su formación,* destaca el vicepresidente del Senado.

De ahí la justificación para que los tratados o convenios internacionales sean aprobados no sólo por el Senado, sino también por la Cámara de Diputados, estableciendo que sea la cámara de origen cuando los tratados versen sobre alguna de las materias contempladas como exclusivas de la Cámara de Diputados en el artículo 74 constitucional.

El texto de dicha iniciativa es el siguiente:

---

<sup>213</sup> Iniciativa presentada por el senador Ricardo García Cervantes, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional del Senado, el día 20 de octubre de 2011 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11334&lg=61>

**Artículo 76 constitucional...**

I...

**(Derogado)**

**Artículo 89 constitucional...**

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso de la Unión...**

...

**Artículo 133 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 **Congreso de la Unión**, serán la Ley Suprema de toda la Unión...

Esta iniciativa se encuentra siendo analizada en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.

#### **4.3 Ratificación por parte del Senado de tratados internacionales, acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda, convenciones, pactos, protocolos, entendimientos y convenciones diplomáticas**

El maestro César Camacho Quiroz, senador de la República a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del grupo parlamentario del PRI, presentó la iniciativa<sup>214</sup> de reformas al artículo 76 fracción I de la CPEUM, así como los artículos 2o. y 7o. de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, para estipular que dentro de las facultades exclusivas del Senado relacionadas con la aprobación de instrumentos internacionales, se establezca con precisión que abarcará la ratificación de tratados internacionales, así como de los acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda, convenciones, pactos,

---

<sup>214</sup> Iniciativa presentada por el senador César Camacho Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del PRI del Senado de la República, el día 14 de abril de 2005 y disponible en la página de Internet <http://www.cesarcamacho.org/site/document.php?id=204>

protocolos, entendimientos y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

El entonces diputado federal especificó que un tratado internacional se define como un convenio celebrado por escrito entre dos o más sujetos del derecho internacional, que busca generar efectos entre las partes y es regido por el ordenamiento jurídico internacional, por lo que todo acuerdo que celebre nuestro país, que cumpla con los requisitos mencionados, será un tratado internacional, independientemente de la denominación particular que reciba: tratado, convenio, pacto, convención, acuerdo, compromiso, concordato, memoranda, o protocolo, solamente por mencionar algunos de los términos mas utilizados.

En la exposición de motivos de la iniciativa se expone que en la CPEUM existen tres artículos que regulan el procedimiento para la celebración de tratados: 89, 76 y 133. No obstante, hasta antes de la existencia de la Ley Sobre la Celebración de Tratados de 1992 la regulación del proceso de celebración de estos instrumentos de derecho internacional se encontraba dispersa y escasamente considerada en algunas disposiciones constitucionales, por lo que su promulgación representó una importante directriz en su negociación y ratificación.

Sin embargo, con la aprobación de esa ley federal también se creó los llamados acuerdos interinstitucionales que celebra el Ejecutivo sin la aprobación del Senado, evadiendo con ello la intervención de esta Cámara en materia de política exterior, aún cuando los asuntos que se abordan resulten sensibles para los intereses del país.

Desde el punto de vista material, estos instrumentos constituyen verdaderos Tratados, sólo que gozan de un procedimiento de creación que elude la ratificación parlamentaria, en contra de todo proceso lógico y coherente de adopción de principios internacionales para aplicarlos en nuestro país, trasvolando el esquema de los *executive agreements* estadounidenses, que se han concebido para eludir al Senado en su tramitación.

A consideración del legislador, lo anterior genera un conflicto grave, ya que verifica una clara violación a los principios jurídicos de la materia, entre los que se encuentran las funciones y competencias entre los órganos estatales, así como la coherencia que deben guardar nuestras normas con el derecho internacional contraído. *Es decir, contraer obligaciones internacionales sin el debido control procedimental, redundan en el peligro*

*latente que representa el hecho de no contar con mecanismos mediante los cuales las normas internacionales pasan a formar parte del derecho interno (tales como los expuestos por el ministro José Ramón Cossío Díaz), así como los mecanismos de aplicación y ejecución de los preceptos jurídicos adoptados.*

El texto de la reforma propuesta es el siguiente:

**Artículo 76 constitucional.** Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar o denunciar los Tratados internacionales; **así como los acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda, convenciones, pactos, protocolos, entendimientos y convenciones diplomáticas** que celebre el Ejecutivo de la Unión, **cuando su naturaleza material tenga que ver con la seguridad nacional, inteligencia, fronteras, soberanía o cualquier otro tema que competa al interés esencial de la nación.**

Asimismo, el maestro Camacho no deja de destacar el desacierto que representó la reforma realizada en 2001 a la Ley del SEM, la cual consistió en eliminar el binomio rango-plaza en la SRE para volver a cada uno inconexo, lo cual se refleja nítidamente por lo señalado en el artículo 17 de la Ley del SEM, que señala:

El rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México.

#### **4.4 Política Exterior de Estado**

El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el legislador Porfirio Muños Ledo y Lazo de la Vega (PT), presentó el 1 de marzo de 2011 una de las iniciativas más ambiciosas en el sentido de crear las condiciones necesarias para

hablar de una política exterior de Estado,<sup>215</sup> para lo cual propone la reforma y adición de los artículos 72, 73, 76, 88, 89, 126, 133 y 134 de la CPEUM.

Destacando los retos que enfrentan los Estados en una estructura de poder en el mundo heredado por la Guerra Fría, caracterizado por la globalización e interdependencia, el diputado Muñoz Ledo sostiene que los propósitos y principios tradicionales de convivencia internacional han sido revalorados a la luz del surgimiento de nuevos actores y desafíos en la escena internacional, a la vez que ocurre un ejercicio de revisión de las prioridades de las políticas exteriores para consolidar sus posiciones con proyectos de largo aliento.

Por ello y con la contribución de distinguidos expertos y diplomáticos que participaron en la coyuntura de la alternancia del año 2000 convocados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se llegó a la conclusión de la necesidad de construir los nuevos referentes e instrumentos, clarificar objetivos y replantear el diseño constitucional de la política exterior.

Se propone una reforma constitucional en materia de política exterior de Estado sustentada en los siguientes ejes rectores:

1. La articulación de la política exterior como una política de Estado.
  - a. La actualización de los propósitos y principios, así como de los órganos y actores responsables de la política exterior mexicana.
  - b. Interés nacional y política exterior.
2. Nuevo andamiaje constitucional para la interiorización y cumplimiento de las obligaciones internacionales.
  - a. Reconocimiento de jerarquía constitucional de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados [aspecto resuelto a través de la reforma constitucional en la materia de junio de 2011, un más tarde de presentada esta iniciativa].
  - b. Implementación de compromisos internacionales mediante su incorporación al derecho interno.

---

<sup>215</sup> Iniciativa de ley presentada por el Diputado Porfirio Muñoz Ledo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la Cámara de Diputados, el día 1 de marzo de 2011 y disponible en la página de Internet <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- c. Obligatoriedad efectiva de resoluciones en materia de derechos humanos emitidas por instancias internacionales.
- 3. Coordinar y definir responsabilidades en el diseño, ejecución y evaluación de la política exterior y celebración de tratados.
  - a. Establecer y delimitar el marco constitucional para la celebración de todo acuerdo internacional.
  - b. Fortalecer las facultades del Congreso de la Unión en materia de política exterior y celebración de tratados.
  - c. Establecer el referéndum como mecanismo de democracia directa para la aprobación de los tratados que así lo requieran.
  - d. Condiciones y límites para la celebración de tratados.
  - e. Constitucionalizar la creación de un órgano plural y participativo de la política exterior mexicana (Consejo Nacional de Política Exterior).
- 4. Definir objetivos y prioridades de la política exterior mexicana con un enfoque progresivo del derecho internacional.
  - a. Impulsar la integración de América Latina y el Caribe como una zona de paz, solidaridad y libre movilidad de las personas, a fin de crear una ciudadanía común y órganos de carácter supranacional.
  - b. El carácter extraterritorial de la nación mexicana y el derecho humano a migrar.
  - c. Derechos político-electorales y representativos de los mexicanos que se encuentran en el exterior.

#### **4.4.1 Primer eje. La articulación de la política exterior como una política de Estado**

Se señala que el Estado mexicano debe definir su propia ruta de inserción en el orden multipolar, diversificar sus relaciones con otros países y así sumarse al ímpetu de las nuevas potencias emergentes con proyección global. Para lo cual, el diputado Muñoz Ledo señala que es indispensable definir en la Constitución una política de Estado soberana, en concordancia con un proyecto de nación, que no dependa de caprichos sexenales ni de presiones coyunturales. Dicha política exterior de Estado debe reunir los siguientes elementos básicos:



- Perseguir los más altos fines de la comunidad internacional.
- Reflejar el interés nacional y responder a la voluntad del pueblo soberano.
- Superar las visiones coyunturales o subordinadas, en nombre de un proyecto de desarrollo de largo plazo.
- Incorporar y coordinar en la política exterior los estándares internacionales que expresan la pluralidad democrática.

En diversos debates se ha planteado la necesidad de ampliar los principios de la política exterior mexicana y compatibilizarlos con el interés nacional. La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado propuso formular un título de la Constitución que integre todas las disposiciones referentes a la política exterior y a la celebración de tratados.

Esta iniciativa propone reformar el artículo 89 constitucional para que los propósitos y principios de la política exterior enumerados no sean exclusivos del Ejecutivo, sino de todo el Estado mexicano. Para ello, los traslada al primer párrafo del artículo 134 a fin de que diversos actores mexicanos sean responsables de su observancia:

**La política exterior del Estado mexicano se regirá por los propósitos y principios de la convivencia internacional que ha contribuido a forjar y que están contenidos en los instrumentos de los que forma parte, primordialmente:** la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; **el respeto de los derechos humanos; el desarrollo sustentable de las naciones y la equidad económica internacional.**

Asimismo, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado planteó la necesidad de definir constitucionalmente el interés nacional a efecto de orientar adecuadamente la política exterior, dado que el ex embajador mexicano sostiene que la falta de tal precisión ha dado lugar a que los gobiernos en turno y los propios funcionarios de la cancillería interpreten de modo circunstancial el contenido, los propósitos y los principios consagrados en la Constitución con un amplio margen de discrecionalidad.

Además, se destaca que es necesaria la constitucionalización del Servicio Exterior Mexicano como un cuerpo representativo del Estado mexicano para la ejecución de la política exterior.

De tal forma, se propone la siguiente redacción en el segundo párrafo del artículo 134 constitucional:

*Dicha política se orientará a la defensa y promoción del interés nacional conforme lo disponen el primer párrafo del artículo 25 y los artículos 3 y 26 de esta Constitución. El Plan Nacional de Desarrollo contendrá un capítulo de política exterior, cuyos lineamientos no podrán contradecir los propósitos y principios enunciados.*

Sin perder de vista que la SRE es la responsable de ejecutar la política exterior determinada por el Poder Ejecutivo, se ha propuesto la adición de un séptimo párrafo al artículo 134 constitucional:

**El Ejecutivo de la Unión dirigirá la política exterior mexicana a través de la SRE, en coordinación con las dependencias competentes. Para tales efectos contará con un Servicio Exterior permanente integrado por funcionarios al servicio del Estado encargado de representarlo y de ejecutar la política exterior de México en el extranjero.**

Por lo que se refiere a la concordancia entre la política interna y la política exterior, se establece el último párrafo del artículo 134 constitucional:

**Los poderes públicos garantizarán que la política interior concuerde con los propósitos y principios de la política exterior.**

#### **4.4.2 Segundo eje. Nuevo andamiaje constitucional para la interiorización y cumplimiento de las obligaciones internacionales.**

Se sostiene que México ha adquirido una gama inmensa de compromisos en los más de 1,300 instrumentos internacionales que ha suscrito. Por lo que se propone construir una base legal para que los derechos contenidos en los tratados internacionales tengan garantía interna de cumplimiento. Para ello, es necesario atribuir a los Poderes Legislativos el deber constitucional de compatibilizar e implementar las normas contenidas en los tratados en las leyes de nivel federal y local, en concordancia con el principio *pacta sunt servanda*.

Por ello, se propone adicionar un segundo párrafo al texto del artículo 133 constitucional:

...El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán legislar a fin de incorporar al derecho interno las disposiciones de esos instrumentos. Cuando fuese necesario se introducirán las reformas constitucionales correspondientes...

Se señala que el Estado mexicano debe acatar las sentencias y resoluciones internacionales en aras de la credibilidad y de la congruencia jurídica. Para lo cual, se propone la inclusión de un tercer párrafo en el texto del artículo 133 constitucional:

**...Las resoluciones y sentencias en materia de derechos humanos emitidas por tribunales internacionales cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano serán de observancia obligatoria. Las leyes federales y locales establecerán las conductas punibles y los procedimientos correspondientes para la ejecución de las mismas...**

#### **4.4.3 Tercer eje. Coordinar y definir responsabilidades en el diseño, ejecución y evaluación de la política exterior y celebración de tratados.**

En nuestro país la administración pública federal, estatal y municipal ha suscrito acuerdos con entidades semejantes de otros países. El hecho de que entidades públicas celebren

acuerdos de cooperación y convenios institucionales ha generado un debate, ya que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no menciona explícitamente a los acuerdos internacionales celebrados por dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública ni de las unidades sub-estatales de los países. En el caso de México, como ya se ha mencionado, estos acuerdos sólo están previstos en la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Según esta ley, México puede celebrar dos tipos de instrumentos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales. En los primeros, el Estado mexicano contrae la obligación como sujeto de derecho internacional; en los segundos, son las dependencias respectivas quienes la adquieren. A pesar de que no cuentan con personalidad jurídica internacional, pues no poseen el *jus tracti*, las instituciones contraen obligaciones internacionales y en el caso de las dependencias del Ejecutivo, comprometen al Estado nacional; lo cual carece de consistencia jurídica y es a todas luces inaceptable. Por tanto, los acuerdos interinstitucionales carecen de fundamento constitucional, lo que se ha tratado de resolver confusamente en la legislación secundaria.

Por ello, se ha señalado la conveniencia de clarificar en el texto constitucional el carácter de los acuerdos interinstitucionales y ejecutivos sometiéndolos a la aprobación del Senado y del Congreso de la Unión, respectivamente. Para ello, se propone la incorporación del siguiente texto en el último párrafo del artículo 133 de la Constitución:

*Las Entidades Federativas y los municipios podrán celebrar acuerdos con entidades de otros países y organismos internacionales, siempre que no vulneren los intereses nacionales; en todo caso, serán aprobados por el Senado.*

En lo que refiere a la celebración de acuerdos ejecutivos que comprometan a la nación, se propone en el segundo párrafo, fracción VI, del artículo 73:

**Los compromisos internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo o por la Administración Pública Federal que afecten el interés nacional o la esfera jurídica de las personas serán sometidos a la aprobación del Congreso.**

Buscando fortalecer las facultades del Congreso de la Unión en materia de política exterior y celebración de tratados, el diputado Porfirio Muñoz Ledo propone constitucionalizar la participación de ambas cámaras en la legislación y el análisis sobre la política exterior, así como en las diversas fases de adopción de los instrumentos internacionales. Se propone facultarlas para que analicen las acciones del Estado relacionadas con la protección de los derechos de los migrantes.

Asimismo, se plantea que la iniciación y la suspensión de relaciones diplomáticas comprometen al Estado nacional, a los poderes federales y a los órdenes de gobierno. Por lo que estos actos no pueden estar sujetos exclusivamente a la discrecionalidad del Ejecutivo, por lo que el legislador propone que deberían merecer, cuando menos, el debate y la aprobación del Senado, a efecto de otorgar transparencia a estas decisiones y eficacia a las facultades de dicho órgano legislativo. Poco sentido tendría la simple ratificación del nombramiento de agentes diplomáticos y consulares sin incluir la atribución de opinar y juzgar sobre la conveniencia de establecer o mantener las relaciones que dan origen a la representación política del Estado.

En su exposición de motivos, la iniciativa destaca que el cierre o apertura de legaciones diplomáticas o consulares tiene consecuencias sobre la política exterior y en ocasiones forma parte integrante de la misma. De ahí la conveniencia de otorgar al Senado la facultad de discutir y aprobar tales actos definitivos de la política exterior.

Por lo que hace a la autorización del Congreso para que el Presidente de la República salga del país, en 2008 se reformó la Constitución para permitirle la salida hasta por 7 días sin necesidad de la aprobación del Congreso. Con ello, se argumenta, no sólo se arrebató al Legislativo el control sobre las salidas del titular del Ejecutivo, sino que llegó al extremo de permitir ausencias por 7 días consecutivos sin especificar el número de las mismas; con ello, el Presidente podría ausentarse casi todo el año, permaneciendo un solo día a la semana en el país.

Por ello se propone que el titular del Ejecutivo sólo pueda ausentarse 5 días consecutivos sin permiso del Congreso, pero que en ningún caso pueda permanecer más de 30 días al año en el extranjero. Cuando estos viajes impliquen gestiones internacionales, deberá rendir cuentas al Congreso.

Al tenor de los argumentos y propuestas expuestas, se propone incluir la siguiente redacción en el inciso H del artículo 72, a las fracciones IV, V y VI del artículo 73, a la fracción I del artículo 76, al artículo 88 y a la fracción X del artículo 89 de la Constitución:

**Artículo 72.** [...]

**H.** [...] la Cámara de Diputados; **los que se refieran a la política exterior y celebración de tratados se discutirán primero en la Cámara de Senadores.**

**Artículo 73.** [...]

**IV.** Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

**V.** Para legislar en materia de política exterior y celebración de tratados internacionales. Para examinar la conducción de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo de la Unión, supervisar su ejecución y solicitar en cualquier tiempo las explicaciones que estime pertinentes al Secretario de Despacho correspondiente. Asimismo, para analizar las labores de protección y promoción de los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior.

Por lo que hace a la observancia de los tratados, ambas cámaras podrán llamar a comparecer a toda autoridad pública responsable de aplicarlos.

**VI.** Para aprobar los tratados internacionales que suscriba el Ejecutivo de la Unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, en los términos que disponga la ley. Todo acuerdo internacional que comprometa a la Unión tendrá carácter de tratado.

Los compromisos internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo o por la Administración Pública Federal que afecten el interés nacional o la esfera jurídica de las personas serán sometidos a la aprobación del Congreso.

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

**I.** Aprobar la iniciación y suspensión de relaciones diplomáticas, así como la apertura o el cierre de misiones diplomáticas y consulares.

**Artículo 88.** El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por cinco días, informando previamente de los motivos de la ausencia al **Congreso de la Unión** o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a cinco días consecutivos, se requerirá permiso del Congreso o de la Comisión Permanente. **En ningún caso podrá permanecer en el extranjero más de 30 días al año.**

**Artículo 89 [...]**

**X. Dirigir las negociaciones diplomáticas** y celebrar tratados internacionales **en representación de los Estados Unidos Mexicanos**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso**.

En aras de la democratización de la aprobación de los tratados, se propone la siguiente modificación al párrafo primero del artículo 133, a fin de involucrar a la Cámara de Diputados en el proceso:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados celebrados y que se celebren por el **Ejecutivo de la Unión, aprobados por el Congreso**, serán la Ley Suprema de **la República**.

Se plantea que es necesario también fortalecer las facultades del Congreso en materia de política exterior con la adición de un cuarto párrafo al artículo 133:

**El Ejecutivo solicitará al Congreso autorización para iniciar la negociación o revisión de un tratado, a efecto de involucrarlo en el proceso y facilitar su posterior aprobación.**

Tomando como modelo la evolución de los regímenes políticos contemporáneos, en los que las facultades del Congreso para contribuir a la determinación de la política exterior son amplias y reconocidas, se destaca la realización de la consulta popular vía referéndum para compromisos internacionales de gran envergadura para el país.

Se señala que existen decisiones de política exterior que deben ser consultadas y debatidas por los actores sociales, por lo que muchas naciones han instituido figuras de democracia directa en la toma de decisiones fundamentales como mecanismo de aprobación de sus leyes, así también de los tratados internacionales, acuerdos o convenios que implican una modificación a las instituciones públicas o a la esfera jurídica de sus gobernados y que conlleven una transformación en la forma de ejercer la soberanía del Estado o comprometan la economía o sus recursos naturales.

Se estipula que reconocer el derecho del pueblo al referéndum en la aprobación de la instrumentación internacional constituye una gran oportunidad para permear a otros procedimientos de la vida pública nacional.

Por ello, se propone añadir a la Constitución un quinto párrafo en el artículo 133:

**Los tratados que modifiquen la estructura o funcionamiento de las instituciones republicanas, los que contraríen los propósitos del desarrollo nacional establecidos en el artículo 25 constitucional y los que impliquen integración con otros Estados deberán ser sometidos a consulta popular y aprobados por referéndum.**

Asimismo, se establece que la negociación y suscripción de acuerdos internacionales debe ceñirse a los propósitos y principios de la política exterior, a fin de hacer prevalecer el interés superior de la nación y propiciar la convivencia pacífica entre los Estados.

Se propone incorporar la siguiente redacción al sexto párrafo del artículo 133 constitucional:

**No podrán celebrarse tratados, acuerdos o convenios que vulneren el ejercicio de la soberanía nacional, que permitan la intervención militar extranjera en territorio mexicano o que limiten o restrinjan los derechos de los gobernados.**

En el año 2000, la Comisión para la Reforma del Estado criticó la falta de coordinación en el diseño y práctica de la política exterior mexicana debido a la complejidad del proceso de globalización y al gran número de foros de concertación a nivel internacional, regional y bilateral que obligan al país a guardar la debida coherencia en todos ellos.

Por ello, se plantea crear un órgano cuya composición garantice la inclusión de un mayor número de actores calificados en la toma de decisiones sobre la vida internacional; que deberá también fortalecer la especialización en el diseño, coordinación y vigilancia con la opinión de expertos. La actuación del Ejecutivo y el Legislativo en política exterior deberá desarrollarse con el concurso de un órgano conformado por diversas entidades.

Se señala que en la práctica diplomática, las embajadas y consulados de México se esfuerzan en coordinar a los diversos actores públicos y privados del país que participan en



actividades internacionales, lo que hace más patente la necesidad de un órgano que articule el diseño y la planeación de la política exterior.

Con ese espíritu se estableció en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recientemente aprobada, un Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que integra a los principales actores involucrados en esos procesos.

Se propone facultar al Congreso de la Unión para crear el Consejo Nacional de Política Exterior, que deberá estar integrado por representantes de los poderes públicos federales, estatales y municipales, e incorporar la opinión de los actores económicos, sociales y culturales que participan en la convivencia internacional.

Este Consejo se establecería como un órgano de Estado de carácter consultivo. Auspiciaría la búsqueda de consensos mediante la coordinación de distintos actores y analizaría los retos actuales del orden jurídico internacional. Además vigilaría en todo tiempo el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el derecho internacional.

Para ello, se propone la inclusión de un párrafo octavo en el artículo 134 constitucional:

**El Congreso de la Unión establecerá el Consejo Nacional de Política Exterior, que contribuirá al diseño, coordinación y evaluación de las relaciones internacionales del país. Dicho Consejo deberá incorporar a las entidades económicas, sociales, cívicas y culturales que realicen actividades o mantengan vínculos con el exterior.**

#### **4.4.4 Cuarto eje. Definir objetivos y prioridades de la política exterior mexicana con un enfoque progresivo del Derecho Internacional.**

Sosteniendo que la identidad mexicana es más próxima a una concepción latinoamericana, incluyente y solidaria con los pueblos del Caribe, que corresponde a vínculos culturales antiguos y a un proyecto político común, se propone que el proceso de integración demográfica y económica hacia el norte debe ser compensado por relaciones internacionales más simétricas y por la creación de un polo orgánico de intereses compartidos entre las naciones de nuestro continente cultural.

Se señala la conveniencia que la cooperación para el desarrollo regional sea un medio idóneo para enfrentar las consecuencias nocivas impuestas por la globalidad y equilibrar las relaciones políticas mundiales por medio de procesos de integración equitativos y consistentes, que contribuyan a la creación de un mundo multipolar más justo.

Se propone avanzar hacia la verdadera integración política, social y económica que permita no sólo el libre paso de mercancías, sino también de las personas; la creación de una ciudadanía latinoamericana y caribeña, y la formulación de una política exterior coordinada que defienda los intereses de la región, la biodiversidad y los recursos naturales que hacen de América Latina una región estratégica. Por ello, se plantea la siguiente inclusión constitucional en el tercer párrafo del artículo 134:

**Procurará la formación de una comunidad de naciones latinoamericanas y del Caribe a fin de establecer una zona de paz, libre movilidad de las personas, concertación política, asociación económica, proyecto comunitario e identidad pluricultural. Promoverá la conformación de organismos supranacionales entre esos Estados que posibilite la creación de una ciudadanía común.**

Asimismo, se destaca que la migración y el establecimiento de un gran número de mexicanos que mantienen vínculos culturales y económicos con México aun en el extranjero obligan al Estado, a las entidades federativas y a los municipios del país a velar por sus derechos y a promover nuestra permanente relación con ellos, independientemente de su calidad migratoria.

Por ello, se propone la siguiente redacción constitucional en el cuarto párrafo del artículo 134:

**La nación mexicana trasciende sus fronteras territoriales. El Estado reconoce el derecho humano a la migración. En consecuencia, protegerá y promoverá los derechos de los mexicanos en el extranjero, con independencia de su condición migratoria, conforme a las normas del derecho internacional; fortalecerá sus vínculos con la nación; atenderá sus necesidades, y los defenderá frente a toda violación a sus derechos fundamentales.**

Y un párrafo sexto al artículo 134:

**En consonancia con el artículo 1o. de esta Constitución, el Estado mexicano observará el más estricto respeto a los derechos humanos y a la identidad cultural de los migrantes que se encuentren en su territorio. Concederá los derechos de asilo, refugio y protección ampliada a toda persona que lo solicite en los términos previstos en los instrumentos internacionales.**

En la iniciativa del diputado Muñoz Ledo se considera que los mexicanos en el exterior que mantienen vínculos y les concierne la vida pública del país también enfrentan problemas ante la falta de representación política. Existen órganos del Estado que procuran la protección de los mexicanos residentes en el extranjero; no obstante, su función ha sido deficitaria para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Tal es el caso de los derechos político-electorales, los cuales deben ser reconocidos independientemente del lugar de residencia de los ciudadanos. En tal sentido, se ha propuesto la inclusión del siguiente texto al quinto párrafo del artículo 134:

**Los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero tienen el derecho a votar en elecciones libres, directas y universales para Presidente de la República; a elegir sus representantes al Congreso, y a participar en consultas nacionales conforme a lo previsto por esta ley fundamental. Podrán además votar en elecciones locales y elegir a sus representantes en los Congresos de los Estados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal conforme lo estipulen las constituciones respectivas.**

Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, donde está siendo analizada para su dictaminación.

#### **4.5 Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76, y VII del artículo 78 de la CPEUM**

El 29 de marzo de 2011, en su calidad de senadora de la República, la embajadora y ex titular de la SRE, Rosario Green Macías, así como el legislador Carlos Jiménez Macías, a nombre propio y de otros pares senadores, presentaron la iniciativa que crea la Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76, y VII del artículo 78 de la CPEUM, relativa a la ratificación de agentes diplomáticos y cónsules generales.<sup>216</sup>

Esta propuesta tiene por objeto regular el proceso de ratificación por parte del Senado, o de la Comisión Permanente, en su caso, de los agentes diplomáticos y cónsules generales nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Se busca subsanar la inexistencia del ordenamiento al que se refieren la fracción II del Artículo 76 y la fracción VII del Artículo 78 de la Constitución, las cuales estipulan que la facultad de ratificar nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales deberá ejercerse “en los términos que la ley disponga”.

El proceso que se propone es que una vez expedido el nombramiento hecho por el Presidente de la República, la SEGOB, en coordinación con la SRE, deberá remitirlo al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente, acompañado de los siguientes documentos: copia del nombramiento; copia del asentimiento o exequátur concedido por el país sede de la Embajada o del Consulado General de que se trate; los documentos que acrediten que el designado cumple con los requisitos establecidos por el artículo 20 de la LSEM<sup>217</sup>; perfil biográfico del designado con un resumen del expediente personal y de servicio, que el Servicio Exterior Mexicano guarde de la persona propuesta; cuando se trate de Embajadores, Cónsules Generales y Representantes Permanentes, informes de la SRE sobre la situación general en que se encuentra la embajada, el consulado general o la representación general a la que serán adscritos, desde el punto de vista administrativo;

---

<sup>216</sup> Iniciativa presentada por los senadores Rosario Green Macías y Carlos Jiménez Macías, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, el día 29 de marzo de 2011 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7903&lg=61>

<sup>217</sup> Artículo 20 de la LSEM. *Para ser designado Embajador o Cónsul General se requiere: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad.* Consultado el día 25 de enero de 2012 a las 14:40 hrs. en la página de Internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf>

cuando se trate de Embajadores y Cónsules Generales, un informe de la SRE acerca de las características generales del Estado o la circunscripción consular de que se trate, en los que deberán incluirse las situaciones política, económica y social actuales, así como los antecedentes y el estado actual que guardan las relaciones entre México y el Estado o la circunscripción consular en cuestión; cuando se trate de Representantes Permanentes y Observadores Permanentes, un informe de la SRE acerca de los temas centrales que actualmente se discutan al interior de la organización internacional de que se trate; así como de los antecedentes de la participación de México en la misma; y el plan de trabajo que el designado se propone realizar en caso de ser ratificado por el Senado o por la Comisión Permanente.

A falta de la documentación referida anteriormente constituirá un impedimento para que los nombramientos de agentes diplomáticos y consulares puedan ser analizados en el Senado o, en su caso, en la Comisión Permanente, por lo que el plazo para su dictamen empezará a computarse a partir de la recepción de la totalidad de dicha documentación.

Las comisiones dictaminadoras competentes del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, citarán a comparecer ante ellas a los designados, con el fin de dictaminar sobre la procedencia de ratificar el nombramiento que les ha sido conferido. Y deberán emitir el dictamen dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno de los nombramientos hechos por el Presidente.

La SRE enviará al Senado un informe final sobre los resultados de las misiones de los Embajadores, Cónsules Generales, Representantes Permanentes y Observadores Permanentes, cuando las mismas concluyan. Asimismo, está obligada a informar al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente, cuando un Embajador o Cónsul General sea declarado persona non grata. También deberá informar al Senado, con antelación a la primera Sesión Ordinaria del Primer Periodo de cada año de ejercicio, sobre las vacantes existentes en los puestos de Embajador, Cónsul General, Representante Permanente y Observador Permanente.

La anterior disposición tiene el propósito de que el Senado y la Comisión Permanente puedan contar con antecedentes para futuras ratificaciones, fortaleciendo, de esta manera, la facultad constitucional de la Cámara Alta de analizar la política exterior

desarrollada por el Ejecutivo Federal. De manera adicional, los contenidos del informe final sobre los resultados de las gestiones diplomáticas y consulares deberán tener la relevante función de proporcionar a los sucesores en el cargo elementos para la formulación de sus propuestas de trabajo.

Esta iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado.

El texto de la ley que se propone es el siguiente.

## **LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES II DEL ARTÍCULO 76 Y VII DEL ARTÍCULO 78 CONSTITUCIONALES, EN LO RELATIVO A LA RATIFICACIÓN DE AGENTES DIPLOMÁTICOS Y CÓNSULES GENERALES.**

**Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria de las Fracciones II del Artículo 76 y VII del Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular el proceso de ratificación por parte del Senado, o de la Comisión Permanente, en su caso, de los agentes diplomáticos y cónsules generales nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

**Artículo 2.-** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I.- México.- Los Estados Unidos Mexicanos;
- II.- Senado.- La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión;
- III.- Comisión Permanente.- La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión;
- IV.- Presidente.- El titular del Poder Ejecutivo Federal;
- V.- Nombramiento.- El nombramiento de agente diplomático o cónsul general expedido por el Presidente;
- VI.- Designado.- La persona nombrada por el Presidente para fungir como Embajador, Cónsul General, Representante Permanente u Observador Permanente en representación del Estado mexicano;
- VII.- Embajada.- La representación permanente del Estado mexicano ante el gobierno de otro país;

VIII.- Consulado General.- La oficina consular a cargo de un funcionario, generalmente con categoría de Cónsul General, de la cual dependen los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción;

IX.- Misión Permanente.- La representación del Estado mexicano ante las organizaciones internacionales en las que es miembro;

X.- Misión Permanente de Observación.- La representación del Estado mexicano ante las organizaciones internacionales en las que no es miembro;

XI.- Embajador.- El agente diplomático mexicano que con esa clase se encuentra a cargo de una Embajada;

XII.- Cónsul General.- El funcionario consular mexicano que con esa categoría se encuentra a cargo de un Consulado General.

XIII.- Embajador de representación múltiple.- El Embajador acreditado por el Estado mexicano ante dos o más Estados;

XIV.- Representante Permanente.- La persona encargada por el Estado mexicano de actuar como jefe de una misión permanente;

XV.- Observador Permanente.- La persona encargada por el Estado mexicano de actuar como jefe de una misión permanente de observación;

XVI.- Asentimiento.- La autorización concedida, por el Estado receptor de la Embajada mexicana, para que una persona pueda ser acreditada como Embajador;

XVII.- Exequátur.- La autorización concedida, por el Estado receptor de la oficina consular mexicana, para que una persona pueda ser admitida en el ejercicio de sus funciones como Cónsul General.

**Artículo 3.-** Una vez expedido el nombramiento hecho por el Presidente, conforme a la facultad que le confiere la Fracción III del Artículo 89 constitucional, la SEGOB, en coordinación con la SRE, deberá remitirlo al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente, para los efectos constitucionales de las Fracciones II del Artículo 76 y VII del Artículo 78, acompañado de manera invariable de los siguientes documentos:

- a. Copia del nombramiento;
- b. Copia del asentimiento o exequátur concedido por el país sede de la Embajada o del Consulado General de que se trate;

- c. Los documentos que acrediten que el designado cumple con los requisitos establecidos por el Artículo 20 de la LSEM;
- d. Perfil biográfico del designado con un resumen del expediente personal y de servicio, que el Servicio Exterior Mexicano guarde de la persona propuesta. Si no hubiere antecedentes en el Servicio Exterior, la SRE deberá aportar los mayores elementos que hagan posible el conocimiento de sus antecedentes y capacidades.
- e. Cuando se trate de Embajadores, Cónsules Generales y Representantes Permanentes, informes de la SRE sobre la situación general en que se encuentra la embajada, el consulado general o la representación general a la que serán adscritos, desde el punto de vista administrativo;
- f. Cuando se trate de Embajadores y Cónsules Generales, un informe de la SRE acerca de las características generales del Estado o la circunscripción consular de que se trate, en los que deberán incluirse las situaciones política, económica y social actuales, así como los antecedentes y el estado actual que guardan las relaciones entre México y el Estado o la circunscripción consular en cuestión;
- g. Cuando se trate de Representantes Permanentes y Observadores Permanentes, un informe de la SRE acerca de los temas centrales que actualmente se discutan al interior de la organización internacional de que se trate; así como de los antecedentes de la participación de México en la misma; y
- h. El plan de trabajo que el designado se propone realizar en caso de ser ratificado por el Senado o por la Comisión Permanente.

**Artículo 4.-** La carencia de la documentación referida en el artículo anterior constituirá un impedimento para que los nombramientos de agentes diplomáticos y consulares puedan ser analizados en el Senado o, en su caso, en la Comisión Permanente, por lo que el plazo para su dictamen empezará a computarse a partir de la recepción de la totalidad de dicha documentación.

**Artículo 5.-** En el caso de los designados Embajadores de representación múltiple, la SEGOB podrá someter a consideración del Senado o, en su caso, de la Comisión



Permanente, la ratificación de su nombramiento desde el momento en que se reciba el asentimiento del Estado sede de la Embajada mexicana; con la obligación de la SRE de remitir posteriormente copia de los asentimientos que en su momento otorguen los Estados en donde el Embajador tenga concurrencia.

**Artículo 6.-** En el Senado el análisis de la ratificación de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales que haga el Presidente será encomendado a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Relaciones Exteriores regionales o temáticas que correspondan al ámbito de la adscripción. En el caso de la Comisión Permanente, dicho trámite se encomendará a la Comisión en la que se ubique la atención al tema de Relaciones Exteriores, conforme al Artículo 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 7.-** Las Comisiones legislativas competentes del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, citarán a comparecer ante ellas a los designados, con el fin de dictaminar sobre la procedencia de ratificar el nombramiento que les ha sido conferido.

**Artículo 8.-** Las Comisiones legislativas competentes del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, deberán emitir sus dictámenes dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno de los nombramientos hechos por el Presidente.

**Artículo 9.-** El dictamen de las Comisiones legislativas competentes del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, será sometido a la consideración del Pleno del cuerpo legislativo correspondiente para su votación.

**Artículo 10.-** Los designados que sean ratificados mediante la votación del Pleno del cuerpo legislativo correspondiente, deberán rendir la protesta de Ley establecida por el Artículo 128 constitucional antes de tomar posesión de su cargo.

**Artículo 11.-** La SRE enviará al Senado un informe final sobre los resultados de las misiones de los Embajadores, Cónsules Generales, Representantes Permanentes y Observadores Permanentes, cuando las mismas concluyan.

**Artículo 12.-** La SRE está obligada a informar al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente, cuando un Embajador o Cónsul General sea declarado persona non grata.

**Artículo 13.-** La SRE deberá informar al Senado, con antelación a la primera Sesión Ordinaria del Primer Periodo de cada año de ejercicio, sobre las vacantes existentes en los

puestos de Embajador, Cónsul General, Representante Permanente y Observador Permanente.

**Artículo 14.-** Para asegurar el debido seguimiento del desempeño de los agentes diplomáticos y cónsules generales ratificados por la Comisión Permanente, ésta deberá remitir una copia del expediente de cada caso al Senado.

#### **4.6 Reforma a la Ley del SEM**

El 5 de abril de 2006, el senador de la República, el Mtro. César Camacho Quiroz, presentó la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del SEM,<sup>218</sup> cuyo propósito es limitar la facultad constitucional del Poder Ejecutivo federal para efectuar nombramientos políticos en las Misiones de México en el mundo y fomentar la necesaria equivalencia entre rango y puesto que debe caracterizar a cualquier servicio de carrera; binomio que tiene que estar anclado en la esencia misma de un servicio civil de carrera.

El legislador destacaba el inquietante trasfondo de la disminución relativa en el número de miembros del SEM en los últimos 20 años; no obstante que las relaciones internacionales de México se han multiplicado, el personal de carrera sigue siendo inferior a los mil 200 miembros. Al respecto, opina que es evidente la falta de una visión clara para fortalecer y modernizar a un órgano del Estado Mexicano que le permita al país estar presente en nuevas zonas geográficas y contar con más representaciones diplomáticas en numerosos Estados en el mundo.

Añade que, al igual que las Fuerzas Armadas, el SEM participa en la toma de decisiones que concierne a la seguridad nacional, la cual está directamente vinculada con las relaciones externas. Los temas de seguridad nacional, de orden interno, se articulan con la dimensión externa de nuestros vínculos diplomáticos con el extranjero. En este contexto, el personal de carrera especializado y apartidista que integra al SEM, garantiza el cumplimiento cabal e institucional de esta importantísima tarea.

Por ello, profesionalizar la ejecución de la política exterior del Estado Mexicano exige que los nombramientos hechos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en lo que

---

<sup>218</sup> Iniciativa presentada por el senador César Camacho Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del PRI del Senado de la República, el día 5 de abril de 2006 y disponible en la página de Internet <http://www.cesarcamacho.org/site/document.php?id=191>

se refiere a los de Jefes de Misión que no formen parte del personal de carrera, y por el Secretario, en lo que corresponde al personal temporal, como ocurre en un sinnúmero de otros Estados, se sujeten a una cuota máxima.

De igual forma, se propone eliminar que el ingreso al servicio de carrera sea permitiendo a funcionarios ascender sin pasar por los rangos de la carrera, o a quienes habiendo terminado un nombramiento provisional en rangos superiores, deseen permanecer en el servicio sin antes haber cumplido con los requisitos de ingreso y ascenso que la ley establece.

Lo anterior, debido a que estos nombramientos rompen el espíritu del servicio de carrera y obstaculizan las estructuras administrativas, creando privilegios inaceptables.

El parlamentario César Camacho destaca que *A la vez que queremos reconocer el trabajo y empeño de los miembros del SEM en la defensa de los intereses de México en el exterior, queremos igualmente ser sensibles a su problemática atendiéndola a través de la búsqueda de mejores fórmulas para apoyarlos en su resolución.*

El texto de la iniciativa de reforma es el siguiente.

**Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.**

**CAPÍTULO I**

Del Servicio Exterior Mexicano

**ARTÍCULO 1.-** El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de **servidores públicos** del Estado encargado específicamente de representarlo en el extranjero, **quienes habiendo ingresado por los mecanismos previstos en esta ley, prestan sus servicios en las Misiones de México en el exterior, en la SRE y sus delegaciones, y en las oficinas de Asuntos Internacionales de las dependencias del Estado Mexicano** y responsable de **diseñar** y ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....

**CAPÍTULO II**

De la integración del Servicio Exterior Mexicano

**ARTÍCULO 7.-** El personal temporal es designado por acuerdo del Secretario. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo

**que será renovado cada año**, que no excederá de seis años, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no forman parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figuran en los escalafones respectivos.

**Los nombramientos del personal temporal se harán en plazas que no pertenezcan al Servicio Exterior de carrera y no rebasarán una cuota máxima del tres por ciento del total de las plazas existentes en el Servicio Exterior de carrera, como lo establecen otros ordenamientos jurídicos en la materia.**

### CAPÍTULO III

#### De la organización del Servicio Exterior Mexicano

**ARTÍCULO 11.-** La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación **obligatoria, previsible y programada, respetando estrictamente los tiempos mínimos y máximos de estancia y de servicio**, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos. **Sin embargo, la rotación podrá ser alterada excepcionalmente por necesidades del servicio. Al ser trasladado a México, al personal de carrera se le asignará un puesto de responsabilidad acorde con su rango en la estructura de la Secretaría y ocupará una plaza homologada que le permita percibir el salario que corresponda conforme a su rango en México. La Secretaría asignará el nivel de homologación, tratando de que con base en la experiencia profesional y en el expediente del servidor público correspondiente, sea el más alto según el tabulador oficial...**

**ARTÍCULO 11 Bis.-** Las recomendaciones de traslado serán presentadas a la Comisión de Personal por la Subcomisión de Rotación. Esta Subcomisión se integrará por:

I. a IV. ...

La Secretaría dará a conocer anualmente, a través del Instituto Matías Romero **el programa de actualización y capacitación** para los miembros del Servicio Exterior en México y en el extranjero y sus requisitos, **de conformidad con una adecuada planeación de las necesidades del servicio y tomando en cuenta el perfil profesional y opciones de los candidatos. En los términos que establezca el Reglamento, la participación en estos programas es un derecho, pero también una obligación permanente para**

**complementar los mecanismos de ingreso, rotación, ascenso y especialización en el Servicio Exterior.**

...

**ARTÍCULO 17.-** El rango en el Servicio Exterior...

**La SRE vigilará que el número de plazas responda a la estructura administrativa de puestos, tanto en las oficinas en el territorio nacional, como en el exterior, de tal forma que los grados de responsabilidad y el nivel jerárquico de los puestos guarden la debida correspondencia, de acuerdo con la siguiente tabla de equivalencias en la estructura de mando de la SRE:**

- a) Subsecretario / Oficial Mayor: Embajador.**
- b) Jefe de Unidad / Consultor Jurídico: Embajador o Ministro.**
- c) Director General / Coordinador de Asesores: Embajador o Ministro.**
- c) Director General Adjunto: Ministro, Consejero o Primer Secretario.**
- d) Director de Área / Asesor / Delegado de la SRE: Primer o Segundo Secretario y Coordinador Administrativo.**
- e) Subdirector / Coordinador o Agregado Administrativo / Delegado de la SRE en el DF: Segundo o Tercer Secretario/ Agregado Administrativo y,**
- f) Jefe de Departamento: Tercer Secretario, Agregado Diplomático o Técnico Administrativo.**

Cuando los miembros del personal de carrera...

**ARTÍCULO 18.-** El Secretario, previa recomendación de la Comisión de Personal, **podrá nombrar** a miembros de carrera del Servicio Exterior **para desempeñar una comisión temporal** en las áreas internacionales de las dependencias del Ejecutivo, **en las de** otros poderes del Estado, en instituciones de educación superior y en organismos internacionales, a solicitud expresa de éstas. El personal así comisionado conservará sus derechos como **personal de carrera** del Servicio Exterior, así como su **plaza reservada** en la Secretaría.

...

**ARTÍCULO 19.-** Sin perjuicio de lo que dispone la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de **Titulares de Misiones Diplomáticas** la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los **Embajadores** de carrera de mayor competencia, **experiencia** y antigüedad y **de Cónsules**

**Generales, entre los Ministros que satisfagan estos requisitos. En caso de que estos Titulares de Misiones Diplomáticas y Representaciones Consulares no formen parte del personal de carrera, la designación se sujetará a una cuota máxima del seis por ciento del total de puestos de esos rangos en las Misiones de México en el exterior.**

Independientemente de que un funcionario...

## **CAPÍTULO V**

De la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano

**ARTÍCULO 27.-** La Comisión de Personal del Servicio Exterior se integrará de la siguiente manera:

I. a V...

VI. Un representante de cada uno de los rangos **de la rama diplomática-consular y técnico-administrativa**, que serán elegidos por sus pares para cubrir periodos de un año. Dichos representantes participarán exclusivamente cuando se trate de asuntos relacionados con el personal **del rango** que representan.

VII. **Un representante de la asociación que agrupe a la mayoría de los miembros del personal de carrera.**

...

## **CAPÍTULO VI**

Del ingreso al Servicio Exterior Mexicano

**ARTÍCULO 34.-** *(Se deroga)*

## **CAPÍTULO VII**

De los ascensos del personal de carrera

**ARTÍCULO 38.-** En ningún caso...Para ascender al rango de Consejero se requiere además, una antigüedad mínima de ocho años como funcionario en el Servicio Exterior o en la Secretaría y haber estado comisionado a una adscripción de tipo consular.

**ARTÍCULO 39.-** *(Se deroga)*

**ARTÍCULO 40.-** *(Se deroga)*

**ARTÍCULO 40 BIS.-** *(Se deroga)*

**ARTÍCULO 40 TER.** *(Se deroga)*

## **CAPÍTULO IX**

De los derechos y las prestaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano

**ARTÍCULO 47.-** Los miembros del Servicio Exterior gozarán...

I. a I. BIS...

II. Tendrán las percepciones que fije el Presupuesto de Egresos de la Federación y las prestaciones que establezca esta Ley, su Reglamento y, en su caso, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. **La Secretaría favorecerá la creación de mecanismos tendentes a incrementar la pensión de reciban los servidores públicos al momento de su jubilación o retiro, constituidos con aportaciones de los miembros y del Poder Ejecutivo Federal.**

III. La Secretaría cubrirá a los miembros del Servicio Exterior que sean trasladados a cualquier adscripción en México o en el extranjero, los gastos de transporte e instalación, incluyendo a su cónyuge **o pareja estable** y familiares dependientes económicos en primer grado en línea recta, ascendiente o descendiente. De igual manera se les cubrirán los gastos de empaque, transporte, seguro de menaje de casa familiar;

IV. a VI...

VII. La Secretaría, en los términos de la presente Ley y su Reglamento, proporcionará a los miembros del Servicio Exterior en el extranjero, ayuda para el pago de la educación de los hijos, **hasta los 25 años de edad, cuando dicha educación sea onerosa, independientemente de que vivan o no con sus padres, y que estén realizando estudios hasta de nivel licenciatura en el extranjero, de acuerdo con los términos que fije el Reglamento,** con apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

**ARTÍCULO 48.-** Los miembros del Servicio Exterior comisionados en el extranjero gozarán de 30 días de vacaciones **cada once meses**, pudiendo acumular hasta 60 días continuos. La Secretaría cubrirá a los miembros del Servicio Exterior, cada dos años, el importe de sus pasajes del lugar de su adscripción a México y de regreso. Esta prestación incluye al cónyuge **o pareja estable** y a sus familiares dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendiente o descendiente. Tratándose de los hijos de los miembros del Servicio Exterior esta prestación será extensiva **hasta los 25 años de edad, en el caso del artículo 47, fracción VII, quienes conservarán el pasaporte diplomático u oficial.**

...

**ARTICULO 48 BIS.-** La Secretaría difundirá cada año, a través del Instituto Matías Romero, aquellas becas, seminarios, estudios de postgrado, o cursos superiores, para los cuales se postularán como candidatos los miembros del Servicio Exterior. El Instituto Matías Romero seleccionará a los finalistas que, al efecto podrán gozar de licencia por un periodo cuya duración no rebasará un año.

**ARTÍCULO 49.-** La Secretaría contratará, en los términos del Reglamento, un seguro de gastos médicos para los miembros del Servicio Exterior comisionados en el extranjero, que incluirá a su cónyuge **o pareja estable** y a sus dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendiente o descendiente. Tratándose de los hijos de los miembros del Servicio Exterior esta prestación será extensiva **hasta los 25 años de edad, en el caso del artículo 47, fracción VII.**

## **CAPÍTULO XII**

### **Del recurso de revocación**

**ARTÍCULO 66.-** En contra de las resoluciones que recaigan en los procedimientos de ingreso, reincorporación y ascensos en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo el ingreso, reincorporación, o ascenso.

**ARTÍCULO 67.-** El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;**
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;**
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;**



- IV. **La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;**
- V. **La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y**
- VI. **Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.**

**ARTÍCULO 68.- El recurso de revocación contenido en el presente Capítulo, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.**

**Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso. Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Capítulo.**

### **CAPÍTULO XIII**

**De las competencias**

**ARTÍCULO 69.- En el caso de controversias derivadas de la aplicación de esta Ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

**ARTÍCULO 70.- La asociación que agrupe a la mayoría de los miembros del Servicio Exterior será reconocida como participante observadora independiente, con derecho a voz, en todos los casos en que los miembros del Servicio Exterior interpongan el recurso de revocación, o estén involucrados en controversias de carácter administrativo, siempre y cuando así lo solicite el interesado.**

Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; y de Estudios Legislativos, Primera.

#### 4.7 La política exterior en la reforma del gobierno

Como parte integrante de una propuesta integral en materia política, el 23 de febrero de 2010 el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera presentó a nombre de los integrantes del grupo parlamentario del PRI en el Senado, la propuesta de reforma política<sup>219</sup> cuyo contenido incidiría de manera directa en el ámbito de las relaciones exteriores de nuestro país.

Se trata de la reforma de diversos artículos constitucionales por medio de la cual se propone la transformación del sistema presidencial mexicano, buscando alcanzar una mayor eficacia del aparato estatal en su conjunto así como lograr la ampliación y fortalecimiento de la democracia mexicana, junto con un mayor control del poder público y la rendición de cuentas.

Los aspectos de la reforma propuesta que atañe a la política exterior de México, son los siguientes.

*Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo.* Se plantea el establecimiento de un mecanismo automático de sustitución, en el que el Secretario de Gobernación se haga cargo del despacho de la Presidencia, en tanto el Congreso nombra a la persona que lo sustituya. Y en caso de falta o incapacidad absolutas de éste, se hará cargo del despacho de la Presidencia el funcionario del gabinete que siga en el orden de prelación que establezca la ley, siempre que haya sido ratificado por el Senado, como se propone sea el caso del titular de la SRE.

*Informe Presidencial y mecanismos de control parlamentario.* Establece que el Presidente de la República pueda presentar un informe por escrito al Congreso de la Unión, pudiendo acudir físicamente al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna; en este caso, cada grupo parlamentario expresará su opinión; el Presidente de la República como cada grupo parlamentario tendrá derecho a una réplica. Adicionalmente el Presidente de la República, podrá asistir a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos cámaras, e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley; esa facultad podrá delegarla en los Secretarios de Estado que, en el objeto de investigación de este trabajo,

---

<sup>219</sup> Iniciativa presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, a nombre del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, el 23 de febrero de 2010 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2230&lg=61>

incluiría al titular de la SRE y se trataría de un mecanismo de control hacia el Poder Ejecutivo.

Asimismo, los Secretarios de Estado deberían rendir un informe de labores en los meses de febrero y septiembre de cada año y asistir a cada una de las cámaras cuando fueran citados, para dar explicaciones sobre su gestión. Cada cámara tendría el derecho a citarlos, para estos efectos, una ocasión de forma semestral, y en razón de analizar su informe. Se fortalece la pregunta parlamentaria, facultando a los grupos parlamentarios de cada cámara para realizar preguntas por escrito a los Secretarios de Estado, los cuales contarán con 15 días para dar respuesta, pudiendo prolongar este plazo otro tanto, por acuerdo del Presidente de la cámara respectiva.

Se establece la figura de moción de censura, a petición de por lo menos una tercera parte de los integrantes de alguna de las cámaras, incidiendo en los Secretarios de Estado o los titulares de Petróleos Mexicanos, así como de los a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado mexicano. La aprobación debería ser por ambas cámaras e implicaría un apercibimiento o la remoción del cargo, con la votación correspondiente según sea el caso.

*Reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.* Se prohíbe la existencia de partidas secretas de cualquier tipo, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se establece un mecanismo de reconducción, para que cuando la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos o ambos documentos no sean aprobados en los tiempos previstos y alcanzado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, siguieran vigentes los del año anterior hasta que se aprueben los del ejercicio correspondiente, en los términos que disponga la ley.

En cuanto a la Cuenta Pública, se adelantaría el plazo de presentación, del 30 al 1 de abril; y se establecería que la Cámara de Diputados concluiría la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril del año siguiente al de su presentación. Se establece que en caso de que la Cámara no se pronuncie en el plazo establecido, la Cuenta Pública se tendría por aprobada, sin embargo, si emite un dictamen reprobatorio que involucre los resultados de una Secretaría de Estado; de Petróleos Mexicanos o a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado mexicano, los titulares correspondientes

podrían ser sometidos al proceso de moción de censura previsto en esta iniciativa de reforma, con la participación exclusiva de la Cámara de Diputados.

*Fuero constitucional*

Se propone eliminar el juicio político cuando se trate de servidores públicos ya que en su caso se contempla el proceso de moción de censura. Se reforma todo el proceso de declaración de procedencia previsto en el artículo 111. Y se precisa que una vez iniciado el proceso penal no podría recobrase la inmunidad constitucional. En caso de presunta responsabilidad penal, cometida por los funcionarios públicos que cuentan con inmunidad constitucional, entre ellos el titular de la SRE, y una vez ejercitada la acción penal por parte del Procurador General de la República, el juez de la causa detendría el procedimiento y solicitaría al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se integrara una sala especial, compuesta por 3 ministros, cuya función exclusiva sería valorar los elementos aportados por el Ministerio Público y decidir si ha lugar a la apertura del procedimiento penal.

*Ratificación del gabinete.* Se otorgarían atribuciones exclusivas al Senado de la República, no siendo extensiva a la Comisión Permanente, para, con excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, pudiera ratificar a todos los Secretarios de Estado, a los titulares de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, de la Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado mexicano, tales como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía o la Comisión Nacional de Hidrocarburos

El proyecto de reforma otorga 30 días al Senado para desahogar el trámite de ratificación, contados a partir de que se reciba la propuesta del Presidente; en caso de no pronunciarse en este plazo, el funcionario en cuestión se tendrá como ratificado. De no proceder el nombramiento, el Ejecutivo deberá enviar una nueva propuesta en un plazo no mayor a 10 días, de no presentarse en tiempo la propuesta, se considerará vacante y el Ejecutivo designará un encargado por 30 días, debiendo notificar al Senado. Ante una segunda propuesta rechazada, el Ejecutivo podrá nombrar libremente al funcionario. Se

complementa la disposición facultando al Ejecutivo para que en todo tiempo pueda remover a los funcionarios.

Se complementa la disposición, dándole atribuciones al Presidente electo para que presente al Senado, en forma anticipada a la toma de su protesta, la propuesta de los servidores que integraran su gabinete.

Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos.

#### **4.8 Nombramientos políticos limitados en el SEM**

El 4 de enero de 2012, el diputado Heliodoro Díaz Escárrega presentó una iniciativa para reformar la Ley del SEM,<sup>220</sup> buscando con ello reforzar el marco legal para que el SEM cuente con las herramientas necesarias que garanticen su funcionalidad y, a su vez, permitan el pleno resguardo de los derechos y obligaciones de los hombres y mujeres mexicanos que siguen la vocación diplomática.

Existe la necesidad de promover la eficaz administración de los cuadros profesionales de la diplomacia mexicana, resalta el diputado federal por el Estado de Oaxaca. La diplomacia mexicana de nuestros tiempos tiene que cultivar especialmente su capacidad analítica, el liderazgo, la comunicación y la hábil gestión. Solamente así podrá prestar una aportación útil al proceso de toma de decisiones en materia de política exterior y podrá ser efectivo el impulso y la coordinación de los intereses nacionales, preponderando el ánimo político que entraña por sí misma la diplomacia.

Al igual que lo hace el maestro César Camacho Quiroz en su iniciativa, el diputado Heliodoro Díaz Escárrega destaca que la situación actual en el mundo, compleja y sorprendente, exige una presencia renovada de México en los escenarios internacionales, que solamente podrá concretarse impulsando y logrando un conjunto de reformas indispensables a la Ley del SEM, sobre todo a la luz de que algunos mecanismos discrecionales que fueron introducidos en la reforma del 2001 han desvirtuado el espíritu de cuerpo, el sentido de carrera y la mística del SEM.

---

<sup>220</sup> Iniciativa presentada por el diputado Heliodoro Díaz Escárrega, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, el día 4 de enero de 2012 y disponible en la página de Internet <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Dichos mecanismos han dado lugar, entre otras inconsistencias, a favorecer la facultad constitucional del Poder Ejecutivo para efectuar nombramientos políticos en las Misiones de México en el mundo afectando muchas veces la necesaria equivalencia entre rango y puesto que debe caracterizar a cualquier servicio de carrera.

Afirma que detrás de las inconsistencias de la Ley del SEM, que deben reformarse, se encuentra la inquietante realidad de la disminución relativa en el número de miembros del SEM en los últimos 25 años, no obstante que las relaciones internacionales de México se han multiplicado. A la fecha el personal de carrera del SEM en activo es de 1169 miembros, vis a vis el apabullante aumento de las tareas, asuntos, riesgos, intereses bilaterales y multilaterales en materias tales como seguridad nacional, medio ambiente y cambio climático, derechos humanos, migración, desarrollo y transición energética, cooperación técnica, economía, etcétera.

En esta coyuntura, se sostiene que el Poder Legislativo tiene que asumir una visión clara de Estado para fortalecer y modernizar al SEM y permitir al país estar presente en nuevas zonas geográficas, contar con más representaciones diplomáticas y responder en plena era del conocimiento, a la especialización temática y técnica que exige una nueva Agenda Internacional.

En tal sentido, se propone devolver a la Ley del SEM el carácter orgánico, para que sea, nuevamente, el ordenamiento jurídico que rijan el quehacer de la Secretaría en consonancia con la CPEUM y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en tanto debe definirse al Servicio Exterior Mexicano como el cuerpo permanente de servidores públicos del Estado que prestan sus servicios en las misiones de México en el exterior, en la SRE y en las oficinas de Asuntos Internacionales de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Optimizar la profesionalización en la ejecución de la política exterior del Estado Mexicano exige que los nombramientos hechos por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en lo que se refiere a los jefes de misión que no formen parte del personal de carrera, y por el Secretario de Relaciones Exteriores, en lo que corresponde al personal temporal, como ocurre en un sin número de otros Estados, se sujete a una cuota máxima además de demostrar la solvencia profesional, ética y laboral de los designados.

De igual forma, es necesario evitar que funcionarios de la SRE, o quienes habiendo terminado un nombramiento provisional en el SEM, ingresen al servicio de carrera en rangos superiores, sin antes haber cumplido con los requisitos de ingreso y ascenso que la ley establece.

Lo anterior, debido a que estos nombramientos rompen el espíritu del servicio de carrera y obstaculizan las estructuras administrativas, creando privilegios inaceptables.

Asimismo, a fin de no violentar su espíritu de cuerpo y su necesaria movilidad y rotación, debe buscarse que el número de plazas sea acorde con la estructura de puestos tanto en las oficinas en el territorio nacional como en las oficinas en el exterior, manteniendo así congruencia entre el rango y puesto, cuestión fundamental para ampliar las garantías de certidumbre que converjan en la posibilidad real de ascensos a quienes cumplan su misión.

En este sentido, los artículos 17 de la Ley del SEM y 108 de su Reglamento actualmente permiten que el rango sea independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la SRE y solamente prevé una homologación financiera a los miembros del SEM adscritos en México, conforme a su rango. El resultado de la aplicación de estos artículos se ha traducido en la marginación de los funcionarios de carrera frente a las designaciones políticas y discrecionales de funcionarios temporales

Adicionalmente, dichos artículos no hacen mención explícita a la necesaria equivalencia entre rango y puesto del funcionario de carrera del SEM. De ahí que se considera primordial reflejar un espíritu de carrera, en el sentido de que exista respeto a la estructura jerárquica de dicho servicio civil, tal cual existe en las Fuerzas Armadas. No existen generales ni almirantes bajo el mando de oficiales, ni en la administración pública, secretarios bajo el mando de directores generales.

La no equivalencia entre puesto y rango ha dado lugar a que se produzca una grave desmotivación, desaliento y confusión en el SEM al constatar que funcionarios de carrera de rangos inferiores, o nuevos funcionarios no miembros del SEM, ocupan altos puestos de responsabilidad en la Cancillería.

Esto ha generado serios problemas de incorporación y de asignación de responsabilidades cuando los funcionarios diplomáticos regresan a México como parte de

la rotación institucional, y a quienes, en la mayoría de los casos, no se les coloca en puestos acordes con su rango, experiencia y formación, desperdiciando así su estancia en México, retribuyéndoles con sueldos homologados en la escala más baja, sin una adscripción, cargo o puesto de responsabilidad definida en la estructura de la Cancillería, con la consiguiente exclusión de otras prestaciones, como es en el caso del aguinaldo o bonificación de fin de año.

Por esto se propone dejar estipulado en la LSEM que los miembros del servicio recibirán la cantidad correspondiente a 40 días de sueldo integrado por concepto de aguinaldo anual.

Así también, y por consiguiente, la homologación del personal del SEM en México deberá ser en el más alto y no en el más bajo nivel, del tabulador oficial.

La rotación de los miembros del servicio, debe ser obligatoria, previsible y programada, por lo que no puede estar sujeta a decisiones coyunturales y discrecionales por parte de las autoridades de la SRE, bajo el recurrente argumento de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impone constantes restricciones presupuestales.

Deben respetarse estrictamente los tiempos mínimos y máximos de estancia y de servicio fijados por la Ley del SEM para los miembros del personal de carrera y temporal, tanto en México, como en el extranjero.

En el desahogo de su responsabilidad institucional, se propone que la SRE encabece y coordine el conjunto de acciones de política exterior de la Administración Pública Federal. Por ello comisionará a miembros de personal de carrera con el perfil apropiado en las oficinas de asuntos internacionales de otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, la vigente LSEM contiene limitaciones que no son congruentes con la Ley para prevenir y eliminar la Discriminación de 2003, ya que al otorgar beneficios al cónyuge del miembro del SEM no contempla a otro tipo de parejas estables.

En tal sentido, se propone, en aras de erradicar de la Ley del SEM todo vestigio de discriminación en su espíritu y aplicación, y de acuerdo al tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los beneficios actualmente establecidos para el cónyuge se hagan extensivos a concubinas o concubenarios de personal del SEM.



En el caso de los dependientes en primer grado, particularmente los hijos, al exigir que estos vivan con sus padres, la LSEM desconoce la realidad en la que se encuentran expuestos, así como al grado de movilidad de las familias del servicio exterior, pues los hijos pueden estar estudiando en lugares distintos a los países de la adscripción. De ahí que enviarlos a México o a otros lugares para realizar sus estudios es una práctica común y, por tanto, se estima adecuado que estos conserven su condición de dependientes económicos.

Por eso, en analogía con la Ley del ISSSTE, que considera como derechohabientes a los hijos hasta los 25 años que se hallen realizando estudios de nivel medio o superior, se propone ampliar de 18 a 25 años la edad máxima de la dependencia económica.

Ante la eliminación del requisito de que los hijos vivan con el miembro del SEM, la SRE deberá continuar proporcionándoles en el extranjero la ayuda para el pago de la educación de sus hijos, cuando ésta resulte onerosa en determinadas adscripciones; así como el pago de seguro médico.

Otro tema que motiva esta Iniciativa, se refiere a la capacitación y la actualización de los cuadros del servicio exterior en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) dependiente de la SRE, que debe ser un derecho y una obligación permanentes para complementar los mecanismos de ingreso, rotación, ascenso y especialización en el servicio exterior. Igualmente se deberá capacitar en idiomas a los cónyuges o parejas estables de los miembros del SEM a fin de que puedan continuar apoyándolos en la representación que hacen de México en el exterior y para lo cual necesitan la mejor y eficaz comunicación en el idioma local.

No obstante que la preparación se contempla ya de manera obligatoria para el ingreso al Servicio, su actualización deberá convertirse en prerrequisito obligatorio para todo concurso de ascenso. Ahora bien, a pesar de estar conscientes en tal propósito, se ha advertido un rezago en el ascenso de miembros que tienen la capacidad y aprueban los exámenes respectivos con calificaciones de 80 puntos o más, con relación a una máxima de 100, pero no alcanzan plaza; por tanto, deben a volver a examinarse sucesivamente hasta que por puntuación alcancen una de las plazas disponibles, esto además ha desmotivado injustamente al personal. A fin de corregir tal inequidad, se propone el ascenso conforme a la aprobación del examen correspondiente con calificaciones mínimas de 80 puntos.

Se propone eliminar el llamado “Examen de Media Carrera” que se aplica a los primeros secretarios, por su inoperancia y puesto que duplica innecesariamente los mecanismos de evaluación que constituyen los exámenes de ascenso establecidos.

También se propone la eliminación de la “Evaluación Quinquenal”, ya que los funcionarios del servicio exterior son repetidamente sometidos a diversas evaluaciones a lo largo de su carrera, a través del concurso de ingreso; de exámenes para participar en cursos que ofrece el IMRED; de concursos de ascenso; de la evaluación del expediente mediante informes de desempeño y otros mecanismos, todo lo cual permite a las autoridades hacer una evaluación objetiva y permanente.

Es claro que los criterios establecidos para la mencionada evaluación quinquenal, elaborados por una empresa privada extranjera, son abiertamente subjetivos y coyunturales, afines a los criterios de la administración en turno. Además, al miembro del SEM al que se le aplique negativamente la evaluación, carece del derecho de legítima defensa, dado que la comisión de personal se vuelve juez y parte y no existen mecanismos apropiados para revisarla e impugnarla. Buscar elementos de certeza y transparencia va en conjunto con eliminar que sea una empresa extranjera quien revise la profesionalización del cuerpo diplomático que es la primera línea de defensa de la soberanía en la estructura política y administrativa del Estado mexicano.

Por otra parte, los procesos disciplinarios a que son sometidos los miembros del servicio exterior, de conformidad con el artículo 60 de la LSEM, fueron declarados inconstitucionales en una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que deberán corregirse y además transparentarse. Mediante esta iniciativa se propone adicionar dos capítulos sobre medios de impugnación, que prevén la solución de controversias ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Todo esto, en consonancia con la jurisprudencia federal derivada del artículo 123, Apartado B, fracción XIII constitucional en el sentido que la relación de los miembros del SEM/Estado es de carácter administrativo.

Tomando en cuenta que los miembros del SEM, al igual que las fuerzas armadas y otros servicios especializados que son funcionarios del Estado encargados de atender asuntos de seguridad nacional, al terminar su ciclo productivo, deberán también recibir una pensión de retiro que les permita llevar una vida decorosa, inclusive que esté acorde con los

estándares internacionales equiparables a los que reciben los funcionarios jubilados de organismos internacionales para los cuales México está contribuyendo con sus cuotas.

A la fecha, los miembros del SEM, después de una larga carrera, al jubilarse reciben una pensión que oscila de 5 mil 610 a 17 mil pesos mensuales, de acuerdo con el rango adquirido. En consecuencia, para cumplir este objetivo, la SRE -como ocurre en otras dependencias descentralizadas del Ejecutivo Federal y en el Poder Judicial- presupuestará anualmente una partida para atender este importante rubro.

Así también, para que la SRE capitalice suficientemente el fondo de pensiones y de acuerdo con el aumento de las expectativas de vida, la edad de jubilación debe extenderse para aprovechar además no sólo la experiencia de los miembros del SEM, sino también para que continúen contribuyendo al sistema de pensiones, al igual que acontece con los servicios exteriores de Argentina, Brasil y España, por ejemplo.

En tal contexto, se propone que los Embajadores y Ministros se jubilen forzosamente a los 70 años de edad; los demás miembros de la rama diplomático-consular y los de la rama técnico- administrativa a los 68.

A fin de lograr la mejor cooperación en la ejecución de la política exterior por parte de la SRE, conjuntamente con los miembros del SEM, se debe formalizar la interlocución entre ambos. Por ello se propone el reconocimiento del derecho de asociación del personal de carrera del SEM.

A la vez que se plantea reconocer el trabajo y empeño de los miembros del SEM en la defensa de los intereses de México en el exterior, se señala la necesidad de ser sensibles a su problemática, atendiéndola a través de la búsqueda de mejores fórmulas para su resolución.

De tal forma, el texto de la iniciativa en comento, es el siguiente.

**Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.**

**Capítulo I**

**Del Servicio Exterior Mexicano**

**Artículo 1o.** El servicio exterior mexicano...

El servicio exterior depende...

**Los miembros del SEM, además de prestar sus servicios en el extranjero, conforme los programas de rotación, también prestarán sus servicios en la SRE y en las oficinas de Asuntos Internacionales de las dependencias del Ejecutivo federal.**

Las dependencias y entidades...

**Artículo 1-Bis.** Para los efectos...

I a XXIV....

**XXV. ASEM: La Asociación del Servicio Exterior Mexicano, AC.**

**Artículo 7.** El personal temporal es designado por acuerdo del Secretario. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo que **será renovado anualmente** y no excederá de 6 años, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no forman parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figuran en los escalafones respectivos.

El personal temporal deberá...

**Los nombramientos del personal temporal se harán en plazas que no pertenezcan al servicio exterior de carrera y no rebasarán una cuota máxima del tres por ciento de las plazas ocupadas por el servicio exterior de carrera.**

**Artículo 11.** La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación **obligatoria, previsible** y programada, **respetando estrictamente los tiempos mínimos y máximos de estancia y de servicio, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro permanezca fuera del país o de la Secretaría más de ocho años continuos, sin embargo, la rotación de algún miembro en particular podrá ser alterada excepcionalmente por necesidades del servicio.**

La comisión de personal...

**Al ser trasladado a México, al personal de carrera se le asignará un puesto de responsabilidad acorde con su rango en la estructura de la Secretaría y ocupará una plaza homologada que le permita percibir el sueldo que corresponda conforme a su rango en México. La Secretaría asignará el nivel de homologación más alto según el tabulador oficial.**

Los miembros de la rama...

En el Reglamento de la...

**Artículo 11-Bis.** Las recomendaciones de traslado...

**I. ...**

**II. ...**

**III....**

**IV. Dos funcionarios del Servicio Exterior que serán el representante del rango que corresponda y un miembro de la Mesa Directiva de la ASEM.**

La Secretaría dará a conocer anualmente, a través del Instituto Matías Romero, **el programa de actualización y capacitación** para los miembros del Servicio Exterior en México y en el extranjero y sus requisitos, **de conformidad con una adecuada planeación de las necesidades del servicio y tomando en cuenta el perfil profesional y opciones de los candidatos.** En los términos que establezca el Reglamento, la participación en estos programas es un derecho, pero también una obligación permanente para complementar los mecanismos de ingreso, rotación, ascenso y especialización en el Servicio Exterior.

**V. Los cónyuges o parejas estables de los miembros de carrera del SEM tendrán derecho a que el Instituto los capacite en idiomas a fin de que continúen apoyando las labores de representación del país que a ellos se les encomienda.**

Los aspirantes...

**Artículo 17. La plaza que ocupe un miembro del** servicio exterior de carrera será acorde con su rango, tanto en el exterior como en las unidades administrativas de la Secretaría.

**La SRE vigilará que el número de plazas responda a la estructura administrativa de puestos, tanto en las oficinas en el territorio nacional, como en el exterior, de tal forma que los grados de responsabilidad y el nivel jerárquico de los puestos guarden la debida correspondencia, de acuerdo con la siguiente tabla de equivalencias en la estructura de mando de la SRE:**

**a) Subsecretario/oficial mayor: Embajador.**

**b) Jefe de unidad/consultor jurídico: Embajador.**

**c) Director general/coordinador de asesores: Embajador o ministro.**

**d) Director general adjunto/ delegado foráneo de la SRE: Ministro, consejero o primer secretario.**

e) **Director de área/asesor: Primero o segundo secretario y coordinador administrativo.**

f) **Subdirector/coordinador o agregado administrativo/delegado de la SRE en el DF: Segundo o tercer secretario/agregado administrativo; y**

g) **Jefe de departamento: Tercer secretario, agregado diplomático o técnico administrativo.**

Cuando los miembros...

Los miembros del...

**Artículo 18.** El Secretario **comisionará** a miembros de carrera del servicio exterior para desempeñar una **función** temporal en las áreas internacionales de las Dependencias del Ejecutivo, en las de otros poderes del Estado, **así como en las entidades federativas**, en instituciones de educación superior y en organismos internacionales, a solicitud expresa de éstas. El personal así comisionado conservará sus derechos como personal de carrera del Servicio Exterior, así como su plaza reservada en la Secretaría.

**Dichas comisiones serán** concedidas siempre y cuando las actividades a realizar sean **compatibles con las funciones del SEM o con la política exterior del país.** Quienes desempeñen estas comisiones, conservarán sus derechos de antigüedad para efectos escalafonarios y podrán presentarse a los concursos de ascenso.

La duración...

**Artículo 19.** Sin perjuicio de lo que dispone...

**En caso de que estos Titulares de misiones diplomáticas y representaciones consulares no formen parte del personal de carrera, la designación se sujetará a una cuota máxima del 6 por ciento del total de puestos de esos rangos en las misiones de México en el exterior.**

Independientemente de...

**Artículo 27.** La comisión de personal...

**I. ...**

El presidente de...

**II....**

**III...**

**IV....**

**V. El director general** del Instituto Matías Romero; y

**VI. El respectivo** representante de cada uno de los rangos de las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa , quien, **con tiempo razonable**, será elegido **por sus pares para cubrir la representación por un año y podrá ser reelecto.**

**El representante participará en todas las deliberaciones y trabajos de la comisión de personal que tengan que ver con su rango y en asuntos que afecten al conjunto del SEM. Al ejercer una función representativa, tendrá el derecho irrestricto para comunicarse plenamente con sus representados, labor que en ningún momento podrá ser sancionada ni delimitada. Sus opiniones y decisiones aparecerán en las actas de la comisión de personal.**

**VII. Un miembro de la Mesa Directiva de la ASEM.**

Los miembros...

En los casos en que la comisión...

A propuesta...

**Artículo 34. (Se deroga)**

**Artículo 37-Bis.** La evaluación...

La Subcomisión...

I...

II...

III...

IV. Dos miembros del servicio exterior **que serán el representante de rango y un miembro de la Mesa Directiva de la ASEM.**

**Artículo 38.** En ningún caso se podrá ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al que pertenezca.

Para ascender al rango de consejero se requiere además, una antigüedad mínima de ocho años en el Servicio Exterior y haber estado comisionado a una adscripción de tipo consular.

Para obtener el ascenso se debe alcanzar en el examen una calificación de 80 puntos o superior. Si no hubiere las plazas suficientes para otorgar el ascenso a todos los aprobados, se mantendrá una lista de espera para ir confirmando sucesivamente los ascensos conforme se vayan abriendo nuevas plazas en el rango correspondiente y conforme el orden siguiente: ascenderán primero los aprobados con mayor antigüedad de examen y dentro de estos

siguiendo de la más alta a la menor calificación. Ningún aprobado en un examen posterior podrá ascender antes que otro miembro del Servicio Exterior Mexicano aprobado en un examen anterior, independientemente del puntaje de calificación. Para el efecto tendrá que seguirse el orden indicado.

**Artículo 39. (Se deroga)**

**Artículo 40. (Se deroga)**

**Artículo 40-Bis. (Se deroga)**

**Artículo 40-Ter. (Se deroga)**

**Artículo 47.** Los miembros del servicio exterior gozarán de los siguientes derechos y prestaciones:

**I. Durante su permanencia en comisión oficial en el extranjero,** conservarán, para los efectos de las leyes mexicanas, el domicilio de su último lugar de residencia en el país;

**I Bis.** Los hijos...

**II.** Tendrán las...

**II Bis.** Recibirán un aguinaldo o gratificación anual por la cantidad de cuarenta días de salario integrado, la cual se entregará en dos partes, la primera en diciembre y la segunda en enero de cada año, o la parte proporcional si no se prestaron servicios completos durante el año.

**II Ter.** La Secretaría presupuestará anualmente la cantidad necesaria para constituir un fondo complementario de jubilación a fin de otorgar al personal jubilado una pensión que ascienda al setenta por ciento de la suma del sueldo base más la compensación garantizada neta de homologación en el activo. Los embajadores eméritos y eminentes se regirán conforme a los artículos 24 y 25 de esta ley.

**III.** La Secretaría cubrirá...

**IV.** Podrán importar y...

**V...**

**VI...**

**VII.** La Secretaría, en los términos de la presente Ley y su Reglamento, proporcionará a los miembros del Servicio Exterior en el extranjero, ayuda para el pago de guardería



**o de la educación de los hijos hasta los 25 años de edad, cuando la educación en el lugar de adscripción no sea compatible o adecuada para el educando o la pública no sea recomendable y se tenga que utilizar la privada y esta sea onerosa, independientemente de que vivan o no con sus padres, y que estén realizando estudios hasta el nivel licenciatura en el extranjero, de acuerdo con los términos que fije el reglamento, con apego a las disposiciones de racionalidad y disciplina presupuestal.**

**VIII...**

**IX...**

**Artículo 48.** Los miembros del servicio exterior comisionados en el extranjero gozarán de 30 días de vacaciones al año, pudiendo acumular hasta 60 días continuos. La Secretaría cubrirá a los miembros del Servicio Exterior, cada dos años, el importe de sus pasajes del lugar de su adscripción a México y de regreso. Esta prestación incluye al cónyuge **o pareja estable** y a sus familiares dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendente o descendente, que vivan con él o ella, según el caso. Tratándose de los hijos de los miembros del Servicio Exterior esta prestación será extensiva **hasta los 25 años de edad, en el caso del artículo 47, fracción VII, quienes conservarán el pasaporte diplomático u oficial.**

La comisión de personal...

**Artículo 48 Bis.** La Secretaría difundirá cada año, a través del Instituto Matías Romero, aquellas becas, seminarios, estudios de postgrado, o cursos superiores, para los cuales se postularán como candidatos los miembros del servicio exterior. El Instituto Matías Romero seleccionará a los finalistas que, al efecto, podrán gozar de licencia por un período cuya duración no rebasará un año.

**Artículo 49.** La Secretaría contratará, en los términos del reglamento, un seguro de gastos médicos para los miembros del Servicio Exterior comisionados en el extranjero, que incluirá a su cónyuge **o pareja estable** y a sus dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendente o descendente, que vivan con él o ella, según el caso. Tratándose de los hijos de los miembros del Servicio Exterior esta prestación será extensiva **hasta los 25 años de edad, en el caso del artículo 47, fracción VII, independientemente del lugar de su residencia.**

## **Capítulo IX Bis**

### **Del Derecho de Asociación**

**Artículo 52 Ter.** Se reconoce el derecho constitucional de asociación a los miembros del Servicio Exterior Mexicano para el progreso, capacitación, análisis y defensa de sus intereses profesionales. En consecuencia:

**I.** Se reconoce a la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, AC (ASEM), constituida en 1955, como representativa de los intereses gremiales de los miembros del Servicio Exterior.

**II.** Para asuntos que sean de incumbencia general de los miembros del Servicio Exterior se consultará la opinión de la ASEM. Dicha opinión no tendrá efectos vinculantes para la Secretaría y la falta de respuesta en un tiempo razonable se entenderá que la Asociación no tiene una opinión en particular que la haga diferente al planteamiento de la Secretaría.

**III.** Para fortalecer el derecho de asociación, la Secretaría ministrará a la ASEM una aportación por concepto de cuotas ordinarias, conforme se da al personal sindicalizado de la Secretaría, calculado exclusivamente sobre el salario base de todo el personal de carrera del servicio exterior.

**IV.** Los miembros de la Mesa Directiva, durante su gestión, mantendrán su comisión en la Ciudad de México y solamente podrán ser trasladados a una nueva adscripción con su consentimiento otorgado por escrito.

**V.** La SRE dará a los miembros de la Mesa Directiva las facilidades que sean necesarias y apropiadas para que puedan cumplir con su función al frente de la ASEM.

**Artículo 55.** Causarán baja por jubilación **obligatoria** los miembros de carrera del Servicio Exterior de la siguiente manera:

**I.** Los embajadores y ministros a los 70 años de edad;

**II.** Los demás miembros de la rama diplomático consular y los miembros de la rama técnico-administrativa a los 68 años.

Los miembros de carrera del servicio exterior que durante los 10 años anteriores a su jubilación no hayan sido objeto de sanciones serán jubilados en el rango inmediato superior.

**Artículo 60.** Para la...

**I.** Las faltas de los...

**II.** En caso de que proceda, elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad, que será notificada personalmente, **junto con las pruebas con las que se cuente y el contenido de las investigaciones realizadas de los hechos, al presunto responsable, en la que se hará constar presunta responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga.** Esta acta deberá estar firmada por quien presida la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios;

**III.** El afectado o presunto responsable contará con **30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se le hubiere notificado personalmente el acta señalada en la fracción que antecede, para presentar, personalmente o a través de un representante legal, por escrito sus argumentos y/o defensas. Después de la presentación del escrito contará con un plazo de 30 días hábiles para ofrecer sus pruebas.**

**IV.** Una vez acordada la admisión de pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios determinará si se señala día y hora para su desahogo, **en caso de que éstas así lo requieran, o bien ordenando lo necesario para dicho desahogo. Para el efecto, el presunto responsable tendrá derecho a consultar y obtener en todo tiempo copias del expediente o documentos alusivos al caso que se ventila.**

**V.** Desahogadas las pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios cerrará la instrucción y otorgará un plazo de 15 días para alegatos.

**VI.** Concluido el término de alegatos, la subcomisión turnará en los 3 días hábiles siguientes el expediente a la comisión de personal para que sea esta la que, en los 30 días hábiles siguientes, dicte la resolución que estime pertinente, la cual someterá a consideración final del Secretario dentro de los tres días hábiles siguientes.

**En lo no previsto por esta ley y su reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios de los miembros del servicio exterior, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.**

**Artículo 61.** El secretario tendrá un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que la comisión de personal someta a su consideración la resolución propuesta para determinar, en su caso, la sanción administrativa a imponer. La resolución del secretario se notificará personalmente en los 15 días naturales siguientes. En caso de sanción, ésta será aplicada por el director general que tenga bajo su cargo los asuntos correspondientes al personal del servicio exterior, según lo disponga el Reglamento Interior de la SRE una vez que quede firme, dándose vista a la Contraloría Interna y en el caso de imposición de sanciones económicas, deberá notificar a la Tesorería de la Federación la resolución, a efecto de que proceda a efectuar el cobro correspondiente.

En caso de que el secretario no resuelva en el plazo establecido, se considerará nulo el procedimiento iniciado y en consecuencia el afectado continuará con sus funciones de manera normal.

En el caso de...

Las resoluciones del secretario...

## **Capítulo XII**

### **Del Recurso de Revocación**

**Artículo 66.** En contra de las resoluciones que recaigan en los procedimientos de ingreso, reincorporación y ascensos en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo el ingreso, reincorporación, o ascenso.

**Artículo 67.** El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;

Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad;

Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de

que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;

La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;

La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y

Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

**Artículo 68.** El recurso de revocación contenido en el presente capítulo, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso. Se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente capítulo.

### **Capítulo XIII**

#### **De las Competencias**

**Artículo 69.** En el caso de controversias derivadas de la aplicación de esta ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Artículo 70.** La ASEM como participante observadora independiente, con derecho a voz, en todos los casos en que los miembros del servicio exterior interpongan el recurso de revocación, o estén involucrados en controversias de carácter administrativo, siempre y cuando así lo solicite el interesado.

## CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación ha quedado de manifiesto que la política exterior de México se encuentra determinada por la forma y la naturaleza del sistema político. Quién la determina, planea, ejecuta y controla son facultades delimitadas en nuestro orden jurídico. De ahí que la transformación en cualquiera de sus procesos forme parte de una reforma más amplia del sistema político mexicano, la cual se concretará con base en el diálogo entre las diversas fuerzas con representación en los órganos legislativos. Por tal razón, durante la existencia de la CENCA, la cual representa el esfuerzo más reciente por realizar una redistribución de facultades en el orden público, las relaciones exteriores del país se contemplaron como parte medular de sus actividades.

Nuestro marco jurídico establece que la política exterior es planeada, desarrollada y definida por el Presidente de la República, sin embargo, es necesario que el Congreso participe más activamente y corresponsablemente en el tratamiento de los asuntos exteriores de México, dejándose atrás la falacia de que la política exterior es asunto de reyes y príncipes y no de los pueblos,<sup>221</sup> ampliando las facultades de los representantes del pueblo y de los estados integrantes del pacto federal en la materia.

Por tal razón, la posible ampliación de las facultades que actualmente posee el Poder Legislativo federal en materia de relaciones exteriores se enmarca dentro de un proceso de transformación de los engranajes del sistema político mexicano, que buscan incidir en esferas de acción que anteriormente se consideraban competencia exclusiva de uno solo de los Poderes de la Unión, pero que hoy, en medio la crisis más profunda que haya sufrido el sistema económico mundial,<sup>222</sup> proponen ampliar el número de actores con poder de decisión para dotar de mayor contundencia y efectividad a la política pública del Estado mexicano en el exterior.

---

<sup>221</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Op. Cit.* p. 157

<sup>222</sup> Al respecto, Lluís Bassets escribe que “Nunca se había visto nada igual. Esta es una crisis que no tiene parangón histórico. Las referencias del pasado tienen su utilidad, pero la que estamos atravesando desde hace más de cuatro años no tiene nada que ver con las anteriores. Nada que ver con la crisis asiática de 1997 o la de la deuda latinoamericana en la década de los ochenta, que a pesar de los augurios y temores quedaron encapsuladas en sus regiones y no se extendieron más allá de sus límites naturales. Ni siquiera con la del 29, con las que comparte su carácter global y a la vez su profundidad en cuanto a cambio de modelo económico, pero las separa el desarrollo financiero y tecnológico.” Lluís Bassets; “La eurozona, fábrica de miedo” en *El País*, Madrid, sección Internacional, 29 de enero de 2012, p. 2

Muestra de lo anterior, es que el Poder Legislativo federal ha dado pasos fundamentales para legislar aspectos de la política exterior mexicana que permanecían sin regulación alguna, como es el caso de la cooperación internacional. Para ello y a iniciativa de la senadora Rosario Green Macías, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual fue objeto de una serie de observaciones por parte del Poder Ejecutivo y, una vez atendidas, la Ley fue publicada en el DOF el 6 de abril de 2011, buscando establecer un marco adecuado que dé certeza jurídica, institucional, administrativa y operativa para las dependencias y entidades nacionales involucradas en los proyectos de cooperación internacional de México, con el fin de obtener el mayor impacto posible sobre el desarrollo de nuestro país y el fortalecimiento de la solidaridad y la seguridad internacionales.<sup>223</sup>

Como consecuencia de la creación de este ordenamiento, se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como parte de la estructura orgánica de la SRE.

Se parte del postulado que la política exterior es un instrumento necesario e imprescindible para promover el desarrollo económico de nuestro país y los cambios en las condiciones internas y externas de México deberían provocar cambios en la forma en la que se decide, planea y ejecuta.

En tal sentido, si bien nuestro país ha experimentado trascendentes cambios en el orden interno, éstos no se han reflejado en la transformación de la forma en que interactúa con el exterior.

La hipótesis planteada ha sido que la participación de más actores no hace más complejo el proceso de toma de decisiones en política exterior, ya que si bien, como se ha expuesto en el Poder Legislativo federal a través de iniciativas de diversos actores, el Presidente de la República compartiría con el Congreso facultades en la materia, ello traería

---

<sup>223</sup> La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se propone subsanar una de las mayores lagunas en el marco legal de las relaciones de nuestro país con respecto al exterior y fortalecer el papel de la SRE en la coordinación de las acciones en el exterior de las entidades y dependencias del gobierno federal. Se establece que la construcción de la política de cooperación internacional requiere la participación de todos los actores en el proceso cooperativo para establecer un acuerdo básico en torno a ella, a fin de conducir de manera eficaz y coherente los distintos esfuerzos que realiza nuestro país al respecto. En este sentido resulta esencial la contribución y respaldo del Congreso de la Unión en la definición del marco normativo y el diseño de las líneas estratégicas de la política de la Cooperación Internacional de México. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 8 de abril de 2010, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

consigo, en primer lugar, mayor diálogo, entendimiento y consenso en las acciones a emprender y, en segundo lugar, un fortalecimiento en el desempeño del país en el exterior.

Y es que la definición consensuada de asuntos prioritarios y urgentes para la política exterior de México es urgente, ya que la falta de consenso entre los Poderes de la Unión ha llevado al estancamiento en el logro de objetivos como lograr una mayor cercanía con Estados Unidos e incrementar la presencia de México en organismos internacionales, cayendo en una parálisis y confusión estratégica.

Al respecto, en la antesala de la visita que realizara la recién nombrada jefa de la diplomacia estadounidense, Hillary Clinton, y de la primera visita que realizara el presidente de EE. UU., Barack Obama, después de haber jurado el cargo, el doctor Francisco Valdés Ugalde sostenía que tal hecho representaba una oportunidad invaluable para “asumir una posición que combine pragmáticamente los intereses de México con una visión de Estado para una relación trascendente para todos los países del continente Americano, en la cual México puede jugar un papel fundamental.”<sup>224</sup>

En el mismo tenor, el periodista Antonio Navalón escribía que “El país requiere de un acuerdo nacional, de lo contrario nos quedaremos con la peor parte: todo el mundo sabrá que somos un problema y que además hemos sido incapaces de ponernos de acuerdo. Es importante que cuando Felipe Calderón se sienta con el presidente del imperio, en las condiciones que lo haga, haya tenido antes la precaución de pactar la política bilateral con todos aquellos que representan el arco parlamentario”.<sup>225</sup>

En el desarrollo del presente trabajo se ha demostrado la urgente necesidad de crear mayores mecanismos de interlocución entre el brazo ejecutivo y el legislativo del Estado mexicano en la materia; acciones que se enmarcarían en un acuerdo nacional que comprometa a cada uno en las acciones necesarias y suficiente para alcanzar los objetivos que se plantee el Estado en la sociedad internacional.

Después de todo, ningún país es autárquico ni puede vivir aislado, por lo que su política exterior debe ser la mejor posible.

Tal y como se expone en el capítulo II, es innegable que existe una gran cantidad de temas que abulta la agenda de política exterior de México, lo cual, lejos de generar

---

<sup>224</sup> Francisco Valdés Ugalde; “Y con EU, ¿qué?” en *El Universal*, México, 22 de marzo de 2009, sección Opinión, p. 22

<sup>225</sup> Antonio Navalón; “Hacer la tarea” en *El Universal*, México, 30 de marzo de 2009, sección Nacional, p. 2



parálisis, debe de provocar la coordinación de las distintas autoridades para el desahogo de los puntos que resultan urgentes para el país. Si se conserva el estado actual de la política exterior, esa agenda no podrá resolverse con la velocidad que las condiciones internas y externas exigen.

De ahí que otro de los retos es evitar que en el marco de la crisis económica internacional, México deje de mirar más allá de sus fronteras y se ensimisme en los asuntos de política interna, perdiendo con ello la oportunidad que significa estrechar lazos con otras naciones. Después de todo, “La globalidad en crisis conduce la política hacia las interioridades. No es un repliegue defensivo, al menos todavía, pero sí una mirada concentrada en las dificultades más próximas.”<sup>226</sup>

De llevarse a cabo la ampliación de facultades del Poder Legislativo, se estaría dando un paso trascendental en el sentido de lograr una política exterior de Estado, la cual, como se ha señalado, debe cumplir con dos componentes básicos: ampliar el proceso de democratización en la formulación de la política exterior mexicana y fortalecimiento del entramado institucional que apoya las acciones de política exterior

Sobre el segundo componente, las iniciativas de ley y de reforma expuestas en el cuarto capítulo del presente trabajo tienen el objetivo de fortalecer a órganos públicos como el Servicio Exterior Mexicano y por ende, a los consulados que México posee en el extranjero.

Entre los mecanismos planteados para ampliar las facultades del Poder Legislativo en materia de relaciones exteriores, se propone la ratificación del Senado de la República del nombramiento del Titular de la SRE, con lo cual se fortalecería la operación del sistema de pesos y contrapesos. No obstante, el objetivo central al Ejecutivo Federal compartir la responsabilidad del nombramiento del responsable de la ejecución de la política exterior, conforme a la modalidad de ratificación, con el Senado de la República, se otorgaría al servidor público ratificado mayor legitimidad en el marco de la complementariedad de funciones del Estado democrático.

Como muestra de los resultados positivos que se obtiene tras la sinergia entre Ejecutivo y Legislativo, se encuentra el caso de los Estados Unidos donde el nombramiento de todos los integrantes del gabinete presidencial es confirmado por la Cámara de

---

<sup>226</sup> Lluís Bassets; “Interiores” en *El País*, Madrid, 26 de enero de 2012, sección Internacional, p. 4

Senadores.<sup>227</sup> De ahí que aunque gran parte de su primer periodo el presidente Barack Obama mantuvo en el núcleo de su equipo de política exterior a dos ex contrincantes, como lo fueron la secretaria de Estado Hillary Clinton y el vicepresidente Joseph Biden, así como a un secretario de Defensa, Robert Gates, heredado de la administración de George W. Bush y a un general que mostró discrepancias con el presidente por el tratamiento de las guerras en Irak y Afganistán, como lo fue David Petraus, todos ratificados por el Senado, este equipo logró trabajar unido y permitirle al presidente Obama tener en la política exterior una de sus principales herramientas para buscar su reelección.<sup>228</sup>

Asimismo, se hace necesaria la aprobación de tratados internacionales por parte de ambas cámaras federales, ello debido a que las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo han traído como consecuencia que los tratados internacionales puedan llegar a colocarse por encima de la Constitución, al contemplar derechos fundamentales no reconocidos expresamente por ésta pero que serán observados por las autoridades y defendidos a través de figuras como el juicio de amparo.

De tal forma, esta fuente, siendo la más importante del derecho internacional, en nuestro país únicamente es aprobada por el Senado, previa suscripción del Ejecutivo federal, sin que exista una causa que justifique la no intervención de la Cámara de Diputados.

Otra de las propuestas expuestas y que tiene que ver con la aprobación de los tratados internacionales, se ha considerado que el Senado también debe aprobar los acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda, convenciones, pactos, protocolos, entendimientos y cualquier otro nombre de instrumento internacional, que obligue a cualquier institución mexicana con una similar en el extranjero.

Se considera que cualquiera que sea su nombre, se trata de verdaderos tratados, sólo que gozan de un procedimiento de creación que elude la ratificación parlamentaria, en contra de todo proceso lógico y coherente de adopción de principios internacionales para aplicarlos en nuestro país.

---

<sup>227</sup> Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América, consultado el 31 de enero de 2012 a las 14:35 hrs. en la página de Internet <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>

<sup>228</sup> Fareed Zakaria; "The Strategist" en Revista *Time*, Estados Unidos, vol. 179, no. 4, 30 de enero de 2012, p. 16

Buscando crear los elementos necesarios para constituir una política exterior de Estado, se ha propuesto poner en funcionamiento mecanismos como la actualización de los propósitos y principios, así como de los órganos y actores responsables de la política exterior mexicana; crear un nuevo andamiaje constitucional para la interiorización y cumplimiento de las obligaciones internacionales; obligatoriedad efectiva de resoluciones en materia de derechos humanos emitidas por instancias internacionales; coordinar y definir responsabilidades en el diseño, ejecución y evaluación de la política exterior y celebración de tratados; fortalecer las facultades del Congreso de la Unión en materia de política exterior y celebración de tratados; establecer el referéndum como mecanismo de democracia directa para la aprobación de los tratados que así lo requieran; establecer condiciones y límites para la celebración de tratados y constitucionalizar la creación de un órgano plural y participativo de la política exterior mexicana (Consejo Nacional de Política Exterior).

Dichas acciones responden a la necesidad de pluralizar la planeación y control de las acciones en materia de relaciones exteriores, así como democratizar las decisiones tomadas y fortalecer las facultades del Poder Legislativo.

En lo referente a fortalecer al Servicio Exterior Mexicano, se ha hecho hincapié en la necesidad de crear la Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76, y VII del artículo 78 de la CPEUM, relativa a la ratificación de agentes diplomáticos y cónsules generales, en la cual se contemplan mecanismos de información y rendición de cuentas con los cuales el Senado de la República y la Comisión Permanente podrán contar con antecedentes y herramientas que permitan a sus integrantes ratificar los nombramientos realizados por el Ejecutivo y fortaleciendo, a su vez, la facultad constitucional de la Cámara Alta de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.

Con el mismo objetivo, se ha presentado la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del SEM, cuyo propósito es limitar la facultad constitucional del Poder Ejecutivo federal para efectuar nombramientos políticos en las Misiones de México en el mundo y fomentar la necesaria equivalencia entre rango y puesto que debe caracterizar a cualquier servicio de carrera; binomio que tiene que estar anclado en la esencia misma de un servicio civil de carrera.

De igual forma, se propone eliminar que el ingreso al servicio de carrera sea permitiendo a funcionarios ascender sin pasar por los rangos de la carrera, o a quienes habiendo terminado un nombramiento provisional en rangos superiores, deseen permanecer en el servicio sin antes haber cumplido con los requisitos de ingreso y ascenso que la ley establece.

En más sobre las propuestas de reforma de la Ley del SEM, se plantea reforzar el marco legal para que el SEM cuente con las herramientas necesarias que garanticen su funcionalidad y, a su vez, permitan el pleno resguardo de los derechos y obligaciones de los hombres y mujeres mexicanos que siguen la vocación diplomática.

En tal sentido, se postula devolver a la Ley del SEM el carácter orgánico, para que sea, nuevamente, el ordenamiento jurídico que rija el quehacer de la Secretaría en consonancia con la CPEUM y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en tanto debe definirse al Servicio Exterior Mexicano como el cuerpo permanente de servidores públicos del Estado que prestan sus servicios en las misiones de México en el exterior, en la SRE y en las oficinas de Asuntos Internacionales de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Se propone que la SRE encabece y coordine el conjunto de acciones de política exterior de la Administración Pública Federal. Por ello comisionará a miembros de personal de carrera con el perfil apropiado en las oficinas de asuntos internacionales de otras dependencias del Ejecutivo Federal. Ello además de una serie de mayores prestaciones a los integrantes del SEM.

Se plantea eliminar el llamado “Examen de Media Carrera” que se aplica a los primeros secretarios, por su inoperancia y puesto que duplica innecesariamente los mecanismos de evaluación que constituyen los exámenes de ascenso establecidos.

Como parte de la iniciativa de Reforma Política propuesta el 3 de febrero de 2010, se contemplan ciertas reformas que incidirían de forma directa con la definición de la política exterior de México, tales como la suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo por parte del Titular de la SRE en caso de la falta o incapacidad absoluta, a su vez, del Titular de la SEGOB; establece que el Presidente de la República pueda presentar un informe por escrito al Congreso de la Unión o bien, para exponer sus proyectos de ley, facultad que podrá delegar en los Secretarios de Estado que, en el objeto de investigación

de este trabajo, incluiría al titular de la SRE y se trataría de un mecanismo de control hacia el Poder Ejecutivo.

Asimismo, los Secretarios de Estado deberían rendir un informe de labores en los meses de febrero y septiembre de cada año y asistir a cada una de las cámaras cuando fueran citados, para dar explicaciones sobre su gestión. Cada cámara tendría el derecho a citarlos, para estos efectos, una ocasión de forma semestral, y en razón de analizar su informe. Se fortalece la pregunta parlamentaria, facultando a los grupos parlamentarios de cada cámara para realizar preguntas por escrito a los Secretarios de Estado, los cuales contarán con 15 días para dar respuesta, pudiendo prolongar este plazo otro tanto, por acuerdo del Presidente de la cámara respectiva.

En la Reforma Política se establece la figura de moción de censura, a petición de por lo menos una tercera parte de los integrantes de alguna de las cámaras, incidiendo en los Secretarios de Estado.

Se propone eliminar el juicio político cuando se trate de servidores públicos, ya que en su caso se contempla el proceso de moción de censura. Por ello, se reforma todo el proceso de declaración de procedencia previsto en el artículo 111. Y se precisa que una vez iniciado el proceso penal no podría recobrase la inmunidad constitucional. En caso de presunta responsabilidad penal, cometida por los funcionarios públicos que cuentan con inmunidad constitucional, entre ellos el titular de la SRE, y una vez ejercitada la acción penal por parte del Procurador General de la República, el juez de la causa detendría el procedimiento y solicitaría al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se integrara una sala especial, compuesta por 3 ministros, cuya función exclusiva sería valorar los elementos aportados por el Ministerio Público y decidir si ha lugar a la apertura del procedimiento penal.

A la par del análisis de estas propuestas planteadas, el Poder Legislativo federal además de las facultades constitucionales que posee en materia de política exterior, desde hace algunos años y como consecuencia de su fortalecimiento e independencia frente al Presidente de la República, ha desarrollado una serie de actividades que corre por una pista paralela a la política exterior dirigida por el propio Ejecutivo.

Se trata de la llamada diplomacia parlamentaria llevada a cabo no por los embajadores o por los servidores públicos de alta jerarquía de la SRE, sino por los

legisladores que se ha vuelto habitual que reciban a jefes de estado y de gobierno, parlamentarios de otros países, cuerpo diplomático acreditado en México, reuniones interparlamentarias (que han demostrado ser un mecanismo eficaz para dar a conocer inquietudes y proponer soluciones de forma directa y concreta a los pares de otras naciones) y reunirse personalmente con titulares de Relaciones Exteriores y presidentes de legislativos de otros países, y que ha permitido el diálogo e intercambio de experiencias que favorecen las relaciones con otros Estados y ha resultado ser un recurso eficaz del Poder Legislativo para contribuir al pleno desarrollo de México en el exterior sin las presiones habituales de la diplomacia bilateral ejercidas por algunos países. Por ello, los legisladores mexicanos se han consolidado como interlocutores válidos en la sociedad internacional, ya que son actores con poder de decisión.

## BIBLIOGRAFÍA

*Agenda de la Administración Pública Federal 2009*, Sección I, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2009.

Aguilar Villanueva, Luis F.; *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Bremen, Juan José; *El fin de la Guerra Fría y el salvaje mundo nuevo*, Taurus, México, 2006.

Camacho Vargas, José Luis; *Actualidad y desafíos de la Reforma Parlamentaria en México. Rumbo al Poder Legislativo del siglo XXI*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2012.

Camacho Vargas, José Luis; *Actualidad y desafíos de la Reforma Parlamentaria en México. Rumbo a la LXII Legislatura*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2012.

Camacho Vargas, José Luis; *El ABC de la Cámara de Diputados*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008.

Camacho Vargas, José Luis; *El ABC del Senado de la República*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2009.

Camacho Vargas, José Luis; *El Congreso Mexicano*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2006.

Camacho Vargas, José Luis; *Reformando al Estado*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2008.

Cárdenas Hernández, Raymundo; *Hacia una Política Exterior de Estado en México*, H. Cámara de Senadores, México, 2002.

Casar, María Amparo; *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Castañeda, Jorge; *Obras completas III. Política exterior y cuestiones internacionales*, IMRED-SRE-COLMEX, México, 1995.

Chanona Burguete, Alejandro; *La Política Internacional del Nuevo Milenio*, ponencia presentada en el marco del XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Huatulco, Oaxaca, 9-11 de octubre de 2003.

Cid Capetillo, Ileana (comp.); *Diversidad cultural, economía y política en un mundo global*, FCPyS-UNAM, México, 2001.

Cossío Díaz, José Ramón; Rodríguez Huerta, Gabriela; *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, Senado de la República-ITAM-Porrúa, México, 2003.

Curzio Gutiérrez, Leonardo Antonio; *Introducción a la ciencia política*, Oxford, México, 2009.

Dahl, Robert; *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, EE. UU., 1989.

Del Arenal, Celestino; *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, México, 1990.

*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, Segunda Edición, 1998.



*Elecciones y partidos políticos*, México, UAM-I, 1999.

Estrada, Genaro; *La diplomacia en acción*, SRE-AHDM, México, 1987.

*Estudios económicos de la OCDE: México 1997/1998*, OCDE, Volumen 1998, Estrasburgo, 1998.

*Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI*, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, Washington, 2007.

Fernández de Castro, Rafael (coord.); *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002.

Fernández de Castro, Rafael; Ruiz Sandoval, Erika; *La agenda internacional de México*, Ariel, México, 2006.

Gaytán, Rosa Isabel; Zea Prado, Irene; *Antología de Política Exterior de México I y II*, FCPyS-UNAM, México, 2004.

González, Guadalupe; *México y el Mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México*, CIDE y COMEXI, México, 2006.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, tomo I, 6a. edición, Porrúa, México, 2002.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de política internacional*, tomo II, 6a. edición, Porrúa, México, 2002.

Herrera-Lasso, Luis M.; *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006.

Huerta Ochoa, Carla; *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.

*La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, México, 1997.

Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo; *The failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Volumen 1, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press, 1994.

London Fell, A.; *Origins of legislative sovereignty and the legislative state*, Estados Unidos de Norteamérica, Westport, CP: Praeger, 2008.

*Memorias de Trabajo de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdo*, Congreso de la Unión, VI Tomos, México, abril de 2008.

*México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, México, VI tomos, 2000.

Natarén Nandayapa, Carlos F.; Castañeda Ponce, Diana (coord.); *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del estado*, México, UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

Navarrete, Jorge Eduardo (coord.); *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, CEICH-UNAM, México, 2006.

Noel, Emilio; *Nuevos temas de derecho internacional. Ensayos sobre los nuevos principios y conceptos que rigen las relaciones internacionales*, Libros El Nacional, Venezuela, 2006.

Ojeda Gómez, Mario; *México: El surgimiento de una política exterior activa*, SRE, México, 1986.

Ojeda, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México*, COLMEX, México, 1984.

Pellicer, Olga; *México y el mundo: cambios y continuidades*, Porrúa-ITAM, México, 2006.

Pereira, Juan Carlos (coord.); *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ariel, España, 2008.

*Perspectivas de la Economía Mundial: Abril de 2004. Hacia las reformas estructurales*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2004.

Planas, Pedro; *Regímenes Políticos Contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

*Política exterior de México. 175 años de historia*, SRE-AHDM, México, 1985.

Rozental, Andrés; *La política exterior de México en la era de la modernidad*, FCE, México, 1993.

Rubio, Luis; Jaime, Edna; *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, 2007.

Samuelson Paul; *Economía*, Mc Graw Hill, España, 2002.

Seara Vázquez, Modesto; *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2001.

Tello, Carlos; *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM-Facultad de Economía, México, 2007.

Valdés Aguilar, Raúl; *Terminología usual sobre práctica y derecho diplomático*, SRE, México, 2008.

Vázquez, Josefina Zoraida; Meyer, Lorenzo; *México frente a Estados Unidos*, FCE, México, 2009.

Velázquez Flores, Rafael; *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés, México, 2005.

Williamson, John; *Policy Analyses in International Economics. The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, Enero 1990.

## **HEMEROGRAFÍA**

“Debate sobre el estado del capitalismo” en *El Financiero*, México, 26 de enero de 2012, sección Finanzas

Bassets, Lluís; “Interiores” en *El País*, Madrid, 26 de enero de 2012, sección Internacional

Bassets, Lluís; “Interiores” en *El País*, Madrid, 26 de enero de 2012, sección Internacional

Bassets, Lluís; “La eurozona, fábrica de miedo” en *El País*, Madrid, sección Internacional, 29 de enero de 2012

Castañeda Gutman, Jorge; “El cambio democrático y la política exterior mexicana” en *El Universal*, México, 29 de junio de 2002, Sección Nacional

Ana Covarrubias; “La política exterior “activa”... una vez más” en *Foro Internacional*, número 191-192, año XLVM, 2008, pp.13-34

*Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Julio-Diciembre de 2000

Curzio, Leonardo; “¿Y ahora?” en *El Universal*, México, 13 de agosto de 2007, sección Opinión

Dávila Pérez, María del Consuelo; “La política exterior de México en época de crisis” en *Relaciones Internacionales*, Centro de Relaciones Internacionales-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 40, México, septiembre-diciembre de 1987

Hernández-Vela Salgado, Edmundo; “Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional” en *Revista de Relaciones Internacionales*, número 96, Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, septiembre-diciembre de 2006

Méndez-Silva, Ricardo; “Reformas a la Constitución Política en materia de tratados” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, número 17, México, julio-diciembre 2007

Montaño, Jorge; “Relación sin rumbo” en *Examen*, Año XIX, No. 162, Comité Nacional Editorial y de Divulgación, PRI, México, Agosto de 2008

Navalón, Antonio; “Hacer la tarea” en *El Universal*, México, 30 de marzo de 2009, sección Nacional

Roberto Peña Guerrero; “Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior” en *Estudio científico de la realidad internacional*, FCPyS-UNAM, México, 1981

Pría, Melba; “Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana” en *Revista de Relaciones de Internacionales*, FCPyS-UNAM, México, núm. 101-102, mayo-diciembre de 2008

Valdés Ugalde, Francisco; “Y con EU, ¿qué?” en *El Universal*, México, 22 de marzo de 2009, sección Opinión

Zakaria, Fareed; “The Strategist” en Revista *Time*, Estados Unidos, vol. 179, no. 4, 30 de enero de 2012

## MESOGRAFÍA

Camacho Vargas, José Luis; “67% contra la reelección” en el *Portal de Noticias Eje Central*, <http://columnas.ejecentral.com.mx/paraalusionespersonales/2011/09/30/67-contra-la-reeleccion/>

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Comunicado de la SRE de fecha lunes 16 de mayo de 2011, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/184-164>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Consulta Mitofsky; *México: Confianza en Instituciones; Baja Generalizada. Encuesta Nacional en Viviendas*, [http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905\\_NA\\_Confianza\\_Instituciones.pdf](http://consulta.mx/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf)

*Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,*  
<http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

*Documento de posición de México en el Sexagésimo Sexto Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, SRE,*  
<http://www.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/69-canal-de-noticias-de-la-sre/1286-documento-de-posicion-de-mexico-en-el-66d-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas>

*Encuesta telefónica realizada el 27 de febrero de 2010,*  
<http://www.demotecnia.com/Historico/01032010.pdf>

*Estados Unidos prohíbe camiones de carga mexicanos,* página de Internet  
<http://www.eluniversal.com.mx/primera/32624.html>

*Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados,* <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

*Gaceta Parlamentaria del Senado de la República,*  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2>

*Infografía Programa Mesoamericano de Cooperación,*  
<http://www.sre.gob.mx/index.php/infografias>

*Infografía Propuestas concretas para fortalecer el papel de la OEA en la democracia, por parte de la Canciller Espinosa,* <http://www.sre.gob.mx/index.php/infografias>

*Iniciativa de ley presentada por el Diputado Porfirio Muñoz Ledo, integrante del Grupo Parlamentario del PT de la Cámara de Diputados,* el día 1 de marzo de 2011 y disponible en la página de Internet <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

*Iniciativa presentada por el diputado Heliodoro Díaz Escárraga, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, el día 4 de enero de 2012 y disponible en la página de Internet <http://gaceta.diputados.gob.mx/>*

*Iniciativa presentada por el senador César Camacho Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del PRI del Senado de la República, el día 14 de abril de 2005 y disponible en la página de Internet <http://www.cesarcamacho.org/site/document.php?id=204>*

*Iniciativa presentada por el senador César Camacho Quiroz, integrante del Grupo Parlamentario del PRI del Senado de la República, el día 5 de abril de 2006 y disponible en la página de Internet <http://www.cesarcamacho.org/site/document.php?id=191>*

*Iniciativa presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI del Senado de la República, el día 3 de diciembre de 2009 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=1170&lg=61>*

*Iniciativa presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, a nombre del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, el 23 de febrero de 2010 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=2230&lg=61>*

*Iniciativa presentada por el senador Ricardo García Cervantes, integrante del Grupo Parlamentario del PAN del Senado, el día 20 de octubre de 2011 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=11334&lg=61>*

*Iniciativa presentada por los senadores Rosario Green Macías y Carlos Jiménez Macías, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, el día 29 de marzo de 2011 y disponible en la página de Internet <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7903&lg=61>*

*Ley de Extradición Internacional, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/36.pdf>*



*Ley del Servicio Exterior Mexicano*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf>

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*,  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

*Ley sobre la Celebración de Tratados*, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>

*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*,  
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional.html>

*Primer Informe de Actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados*,  
[http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/relaciones\\_ext/Primer\\_Informe\\_Semestra\\_1\\_CRE.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/relaciones_ext/Primer_Informe_Semestra_1_CRE.pdf)

*Reglamento Interior de la SRE*, <http://dgctc.sre.gob.mx/pdf/ReglamentoInteriorSRE.pdf>

Revista *Contralínea*, <http://contralineainfo/archivo-revista/index.php/2009/05/03/misiones-de-paz-al-servicio-de-estados-unidos/>

Senado de la República, [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Versión estenográfica de la entrevista concedida por la subsecretaria de Comercio Exterior, Beatriz Leycegui, a Leonardo Curzio, en el programa radiofónico “Enfoque Noticias” el 18 de marzo de 2009, consultada en la página de Internet:  
<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p10027/180309BLGENTCURZIO.pdf>

## TESIS

Herrera Beltrán, Fidel; *El Poder del Poder Legislativo: Alternativas para renovar el sistema presidencial mexicano*, Tesis para obtener el grado de doctor en derecho público, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, Xalapa, octubre de 2010, 440 pp.

López Gamboa, Flor Sugey; *Los mecanismos institucionales de la cooperación para el desarrollo en la relación México-Unión Europea*, Tesis para obtener el título de Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 2010, 298 pp.

López López, Soledad Guendalani; *Los principios normativos de política exterior de México como defensores de la soberanía ante el nuevo orden económico internacional*, UNAM-ENEP Aragón, México, 1997, 184 pp.

Martínez Razo, Manuel Gabriel; *Fundamentación jurídica de la política exterior de México*, UNAM-ENEP Aragón, México, 2000, 176 pp.

Mateos Cibrian, Santiago; *La idea del interés nacional en la política exterior de México*, UNAM-ENEP Aragón, México, 1989, 126 pp.

Noguez Tinoco, Isaías Gonzalo; *El nuevo paradigma en la toma de decisiones de política exterior y la diplomacia en México*, UNAM-ENEP Aragón, México, 2003, 153 pp.

Royo Stein, Enrique; *Aproximación al estudio de algunos factores internos y externos de la política exterior: el caso de México*, UNAM-ENEP Aragón, México, 1991, 112 pp.

Salvador Delgadillo, Luis Gabriel; *El control de la política exterior en México: Análisis de las facultades constitucionales del Senado de la República*, UNAM-FCPyS, México, 2006, 195 pp.

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. <b>Elementos constitutivos de la Política Exterior</b>	19
Cuadro 2. <b>Factores que determinan la capacidad de negociación internacional de los Estados</b>	21
Cuadro 3. <b>Enfoques en el estudio de la política exterior de México</b>	29
Cuadro 4. <b>Componentes de las facultades en materia de relaciones exteriores</b>	52
Cuadro 5. <b>Fuentes del Derecho Internacional</b>	55
Cuadro 6. <b>Clasificación de las facultades del Poder Ejecutivo</b>	67
Cuadro 7. <b>Estructura Orgánica Básica de la SRE</b>	74
Cuadro 8. <b>Presidentes y vicepresidentes de la CENCA</b>	142
Cuadro 9. <b>Funcionamiento de la CENCA</b>	143
Cuadro 10. <b>Integrantes de la Subcomisión Redactora de la CENCA</b>	145
Cuadro 11. <b>Grupos de Trabajo de la CENCA</b>	148

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANPERT	Academia Nacional de Periodistas de Radio y Televisión
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BM	Banco Mundial
CENCA	Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdas
CFC	Comisión Federal de Competencia
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONACyT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAMM	Conferencia Nacional de Municipios de México
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	Corte Penal Internacional
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DOF	Diario Oficial de la Federación
FCPyS	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo

IMEPOL	Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo
IMRED	Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INDAUTOR	Instituto Nacional del Derecho de Autor
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LOCGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
NAFIN	Nacional Financiera
PAN	Partido Acción Nacional
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE	Secretaría de Economía
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEM	Servicio Exterior Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas