

405
2ij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LA DESIGNACION DEL SECRETARIO DE
RELACIONES EXTERIORES EN MEXICO.
UNA PRACTICA VICIADA

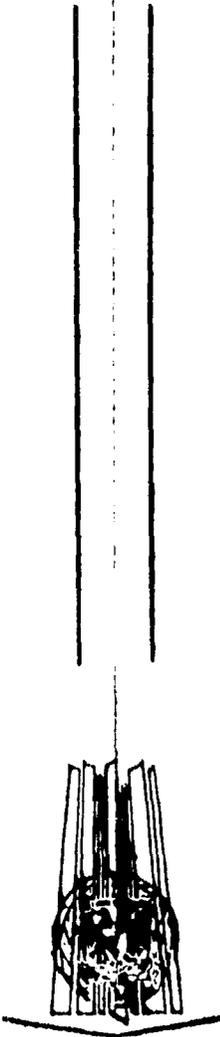
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALBERTO SANTOYO VELEZ



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

MAYO DE 1998.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ALMA MATER

*LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO*

E.N.E.P. ARAQON 1989-1996.

*Por haberme brindado la oportunidad de ingresar a esta
institución y poder llegar a realizar en el ámbito
personal y profesional.*

A MIS PADRES:

PEDRO SANTOYO ZAVALA

4

CARMEN VELEZ DE SANTOYO

*Gracias por haberme dado la vida y sentirme orgulloso
de ser hijo suyo, también por el apoyo que me
brindaron en todo momento para haber podido llegar a
esta meta que hoy se cumple, y estar por siempre
juntos.*

A MI HERMANO:

EVERARDO SANTOYO VELEZ

Con el infinito cariño que nos une.

A MI NOVIA:

GABRIELA

*Mil gracias por haberme dado todo tu cariño, amor,
comprensión, ternura y apoyo ya que eres lo mejor que
tengo en mi vida, y espero que lleguemos a realizar y
fructificar nuestros sueños y sueños. Te Amo.*

A MIS AMIGOS:

A todos ellos les deseo lo mejor de la vida.

A MIS MAESTROS:

Por darme la enseñanza y conocimientos básicos de mi carrera profesional.

A MI ASESOR:

Gracias por haberme apoyado en todo momento para la realización de este trabajo de tesis.

A MI FAMILIA:

Por la unión que tenemos y que dare siempre.

INDICE

INTRODUCCION

pags.

1

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DEL ESTADO MEXICANO

1.1	La soberanía de México: Interna y Externa.	
1.2	La soberanía Mexicana a través de la historia.	5
1.3	La Supremacía Constitucional.	8
1.4	La Constitución Política vigente en México ante el Derecho Internacional.	9
1.5	La forma Constitucional del Gobierno de México.	12
1.6	El Sistema Federal.	13
1.7	La división de Poderes en nuestro país, teoría y práctica.	21
		27

CAPITULO II

LOS ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

DE MEXICO INTERNO Y EXTERNOS

2.1	Los Organos de las Relaciones Internacionales en general.	
-----	---	--

31

2.2	El Jefe de Estado.	32
2.2.1	Panorama Histórico.	35
2.2.2	Diferentes denominaciones.	37
2.2.3	El tratamiento de los Jefes de Estado como figura de Representación Internacional.	43
2.2.4	Inviolabilidad de los Jefes de Estado.	48
2.3	El Ministerio de Relaciones Exteriores.	49
2.3.1	Antecedentes.	52
2.3.2	Funciones Específicas.	57
2.3.3	Las condiciones que debe reunir el Ministro de Relaciones Exteriores.	58
2.4	Los Agentes Diplomáticos y Consulares.	61

CAPITULO III

LA DESIGNACION DEL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

3.1	Las Facultades del Presidente de la República.	65
3.1.1	Facultades de Nombramiento Libre.	72
3.1.2	Facultades de Nombramiento con la Aprobación del Senado de la República.	76
3.1.3	Otras Facultades del Presidente de la República en materia Internacional.	77
3.2	Funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores de conformidad con la Ley Organica de la Administración Pública Federal.	78

3.3	El Servicio Exterior Mexicano.	83
3.4	Los principios de Política Exterior de México	87
3.5	Necesidad de que el Secretario de Relaciones Exteriores pertenezca al Servicio Exterior Mexicano.	90
	CONCLUSIONES	93
	BIBLIOGRAFIA	98

INTRODUCCION

Desde que logró su independencia, nuestro país se ha preocupado por las relaciones con los demás Estados, debe recordarse que fueron los Estados Unidos de América el primer país que nos reconoció como una nación libre y capaz de desenvolverse en el concierto internacional. Desafortunadamente no se corrió la misma suerte al buscar el apoyo de los Estados Europeos como Inglaterra y Francia, hubo de transcurrir algunos años para que esas grandes potencias, como lo son ahora, reconocieran en México un signo miembro de la sociedad internacional.

Mucho del éxito obtenido ante otros gobiernos se debe al buen trabajo realizado por la entonces Secretaria de Relaciones Internacionales y Exteriores, y a los funcionarios, diplomáticos y demás personal que integraban a esa incipiente dependencia.

La vida como un país libre y autónomo no ha sido tarea fácil para México. Nuestra situación geográfica y riquezas naturales nos han hecho en no pocas veces, un Estado envidiado y codiciado por las potencias quienes han visto en nosotros la posibilidad de expansión en todos sentidos. Desde siempre, las relaciones internacionales han constituido un punto importante para México, es por ello que la Secretaría de Relaciones Exteriores han requerido de funcionarios ampliamente capacitados y conocedores de la realidad de nuestro país.

Es el presidente de la República la máxima autoridad en materia internacional, según lo disponen las distintas fracciones del artículo 89 Constitucional, para el mejor desempeño de esas facultades que van desde la

designación del Secretario de Relaciones Exteriores, hasta el declarar la guerra a otro país en nombre del país, previa aprobación del Congreso de la Unión.

Resulta muy preocupante que el Presidente de la República cuente con tantas atribuciones legales. Ello hace reparar en la realidad de lo que conocemos como un estado de derecho y sobre un gobierno democrático, representativo y federal. La realidad muestra que el Poder Ejecutivo goza de un grado mayor de jerarquía que los otros dos, convirtiendo a su titular en alguien casi omnipotente.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el destacar primeramente que el estado de derecho en el que supuestamente vivimos es una mera ficción, ya que los acontecimientos de los últimos años muestran que las soluciones a los problemas sociales, económicos y de otra índole, son de tipo político y no recurrieron como debería de ser, al derecho como un instrumento regulador de la sociedad humana. Por otra parte, se pretende dejar claro que el Presidente de la República al ejercer las atribuciones que la constitución le otorga en materia internacional ha observado algunas prácticas que ya resultaron viciadas y afectan el buen nombre de México en el exterior.

Una de esas practicas es la designación del Secretario de la Relaciones Exteriores del Ejecutivo Federal, también lo es que esa designación debe recaer el alguien que más allá de ser una persona de la entera confianza del Presidente, o alguien con quien se tiene un compromiso político, debe ser un verdadero negociador y conocedor de lo que ha sido la trayectoria de este gran país, así como de sus necesidades y relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional.

Este trabajo pretende evidenciar que si existe un organismo especializado para la formación de funcionarios diplomáticos y consulares, como lo es el Servicio Exterior del país, el cual cuenta con su propia normatividad, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores sea un político renombrado con grandes *tablas*, como se conoce en el argot al grado de experiencia, pero que no tenga idea de la importante encomienda que es esa dependencia. Como señalan algunos autores, un buen agente diplomático no puede improvisarse, ni es el producto de la casualidad; de la misma manera, el Secretario del ramo exterior debe ser egresado del Servicio Exterior, ya que ello garantizará que esa dependencia administrativa lleve a buen puerto las funciones a ella conferidas.

Este trabajo no propone grandes o espectaculares reformas constitucionales, ya que ellas lejos de beneficiar al país, crean un marco constitucional ya de por sí muy debilitado, por el contrario, se propone que el titular del Ejecutivo Federal al momento de hacer la designación de Secretario de Relaciones Exteriores, tome en consideración al personal de la propia dependencia, y más específicamente, el del Servicio Exterior con más experiencia y trayectoria.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DEL ESTADO MEXICANO

1.1 LA SOBERANÍA DE MÉXICO: INTERNA Y EXTERNA

El estado como lo señala el autor Armando Pesantes García, en su concepción contemporánea, y como una formación social suprema, posee una potestad intrínseca para organizarse jurídicamente y poder proyectarse externamente en cuanto miembro de la comunidad internacional, sin más limitación que los derechos de otro ente similar. Ese poder, fundamental y autodinámico, que no reconoce subordinación a otra autoridad, recibe el nombre de soberanía.¹

La soberanía tiene un significado tanto político como jurídico, y es un atributo esencial de los Estados independientes. Se trata de una potestad que está sobre toda autoridad dentro de un Estado, de un máximo poder, indivisible que sin embargo, posee dos grandes aspectos o partes, una de carácter interno y otra externa, en cuanto se refiere a sus manifestaciones vitales en el espacio.

En virtud de la soberanía interna, el Estado se convierte en la autoridad máxima dentro de sus fronteras o demarcaciones geográficas, tanto terrestres como espaciales y marítimas, contando con facultades irrestrictas para expedir sus propias leyes, aplicarlas y sancionar coercitivamente a toda transgresión a las mismas. En este sentido, debe decirse que la soberanía se ejerce, desde el punto de vista jurídico, en un *Estado de derecho*, es decir, todas las actuaciones del gobierno deben basarse en lo dispuesto por las leyes internas de un país, por lo que la ley deberá imperar en todo momento.

¹ *Las Relaciones Internacionales*, Editorial Cajica, 2ª edición, Puebla, 1977, pp. 35 y 36.

En virtud de esa soberanía interna, el Estado tiene el inalienable derecho de autodeterminarse, de crear sus propios órganos de gobierno, de conformidad con sus necesidades; de crear sus leyes de acuerdo a los requerimientos de su pueblo, en fin, de manejar sus destinos libremente.

Por razón de la soberanía interna, ninguna voluntad ajena, sino exclusivamente la propia, tiene el derecho de comprometerlo con obligaciones que no conozcan de su voluntad, o de dirigir sus intereses internacionales. La soberanía en su aspecto externo implica para los demás Estados, ciertas obligaciones, básicamente se trata de una abstención a intervenir en los asuntos internos de otro ente como ellos, la soberanía externa refleja finalmente el aspecto independiente de un Estado, así como su personalidad jurídica internacional libre, ya se señaló que los países cuentan con el derecho de autodeterminación y cuentan con el compromiso de que no sufrirán ningún tipo de intervención en sus asuntos internos, como sucedía hace algunos años. Debe recordarse que México siempre se ha manifestado en el concierto internacional por la libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos, aspectos que forman parte del rico acervo internacional de nuestro país, así como de sus principios rectores de la política internacional.

La soberanía como derecho fundamental del pueblo mexicano tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución política vigente de nuestro país que literalmente establece:

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

De la simple lectura del artículo arriba citado, se puede comprender que la soberanía es un derecho esencial y originario del pueblo mexicano, esto significa que México, desde el momento en que logró su independencia como una nación libre, ha traído consigo una larga y rica tradición que le permite a sus futuras generaciones el encontrar su propio destino. Nuestro país es una gran unidad que a través de la historia se ha ido gestando, y que como una nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin desligarse de su pasado, el cual lo nutre de experiencias innumerables, ricas y pobres, agradables y amargas, ni menos del presente.

El vocablo "*originariamente*" debe ser entendido como un derecho que nació conjuntamente con el pueblo de México, y que jamás se separa de él, es la voluntad del pueblo el punto de partida básico para instrumentar la forma de gobierno del país. De echo, la propia constitución señala en su artículo 40 que el gobierno es netamente democrático y representativo, en virtud de que es el pueblo el encargado de gobernarse a sí mismo, sin embargo como ello resultaría imposible de facto, debe expresar su sentir para elegir a aquellos que han de llevar esa voz y efectuar todos los actos tendientes a conseguir el beneficio social.

La Soberanía Nacional es el derecho más valioso que posee el pueblo mexicano y jamás debe ser trastocado por fuerza o voluntad extraña alguna.

1.2 LA SOBERANÍA MEXICANA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

Afirmaba el gran autor Jellinek que la soberanía es un producto histórico, y a la vez, un concepto polémico.²

En la antigüedad no se conocía a esta figura, porque no se dio entonces la oposición del poder del Estado a otros poderes. La idea sobre la soberanía fue gastándose a finales de la Edad Media para justificar ideológicamente la victoria que el Rey había alcanzado, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: El Papado, El Imperio y Los Señores Feudales, del primero reivindicó la integridad del poder temporal; el segundo le negó el vasallaje que como reminiscencias del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador; de los Señores Feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a ser de su patrimonio.

De este modo, el autor Ivan Bodino definió por vez primera al Estado en funciones de su soberanía:

"El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de los que le es común, con potestad soberana (summa potestas)".³

De la soberanía así entendida nació con el tiempo y sin mucho esfuerzo, el absolutismo, ubicando al monarca como el centro de todo el poder de un estado, y por supuesto, el titular de la soberanía también.

² Cít. por Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, 23ª edición, México 1989. p. 4.

³ *Ibid.* p. 5.

Con el advenimiento de la Revolución Francesa, la soberanía del Rey fue sustituida por aquella perteneciente al pueblo.

En relación a la idea de soberanía en nuestro país, las primeras Constituciones Mexicanas, de 1814 y 1824, ya contenían en sus primeros artículos la idea de la soberanía; cabe aquí recordar que estas ideas al igual que muchas otras instituciones democráticas nuestras son una notable influencia de los Estados Unidos, país que nos ha legado sin embargo buenas experiencias, a lo largo de su vida republicana.

México al adquirir su independencia como un Estado libre, empezó a concebir la importancia de su soberanía, por ello era premisa importante que un derecho tan valioso como ese fuese plasmado en la Constitución. Nuestra Ley Fundamental vigente, al igual que la antecesora de 1857, tutela la figura en comento, pero sólo después de referirse a las llamadas Garantías Individuales, a la nacionalidad y la ciudadanía.

1.3 LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

Toda Constitución como expresión de la voluntad libre y soberana de un pueblo, debe necesariamente tener la estructura y atributos propios de una ley suprema. Tal carácter que todo cuerpo normativo fundamental tiene, suele ser proclamado o expresado en su propio texto. de esta manera, la Constitución Política vigente de nuestro país dispone en su numeral 133:

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

El anterior numeral establece un criterio jerárquico de las leyes en México. De este modo, la propia Carta Magna establece una trilogía jurídica compuesta por ella misma y, ante todo, le siguen las leyes del Congreso emanadas de ella, y por último, los Tratados Internacionales, siempre y cuando cumplan con los tres requisitos que la propia Constitución establece. Una interpretación literal de este artículo permite concluir que por encima de la Carta Magna no podrá existir ley alguna, y que de ella derivarán todas las normas que han de regular la conducta de los particulares Mexicanos, así como de sus gobernantes e instituciones.

Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente ad hoc, o conformada para la elaboración de la misma, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Carta Magna por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, así también, constituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades.

En nuestro régimen existe pues, una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades, lo que significa que nuestra Constitución adoptó en este apartado el sistema de los Estados Unidos.

De lo anterior puede considerarse con toda razón que la supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: El Poder Constituyente es distinto de los Poderes Constituidos, ya que estos últimos existen y tienen facultades a partir de la Constitución que es obra de los primeros.

Retornando a lo señalado por el artículo 133 ya comentado, aunque la expresión literal del texto nos lleva a pensar a primera vista que no sólo la Constitución es Ley Suprema, sino también las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales, sin embargo, del propio texto constitucional se desprende que la Carta Magna es superior a las Leyes Federales, ya que estas para formar parte de la ley suprema deben emanar o nacer de ella; lo mismo sucede en relación a los tratados que deben estar de acuerdo a la Constitución. Se alude de esta manera al principio de subordinación, que por cierto es otra influencia del sistema de los Estados Unidos, de los actos legislativos respecto a la norma fundamental.

Finalmente, debe resaltarse que el mismo numeral señala que ninguna constitución local podrá contravenir de manera alguna a la constitución general.

1.4 LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

Es el mismo numeral 133 de la Constitución vigente el que da la respuesta a la interrogante sobre la relación existente entre la Constitución Política y el Derecho de Gentes. De la lectura de ese numeral se obtiene que la norma internacional tiene la Jerarquía de Ley Suprema, igual que la Constitución, siempre y cuando cumpla con los tres requisitos que el artículo establece:

- a) Que la norma internacional no contravenga alguna disposición Constitucional. Queda aquí de manifiesto nuevamente el principio de supremacía constitucional, cualquier compromiso que México adopte, deberá estar de acuerdo con la Carta Magna, sin embargo, si una constitución local contraviniera a la norma internacional, esta última deberá prevalecer sobre aquella;

- b) Que el tratado sea celebrado o haya sido celebrado por el Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 fracción X de ese mismo ordenamiento fundamental, que faculta al Ejecutivo de la Federación a realizar cualquier instrumento entre México y otros Estados u organismos internacionales, observando los principios de nuestra política exterior, también incluidos en ese numeral;

- c) El instrumento internacional o compromiso contraído por nuestro país, debe ser ratificado por el Senado de la República para que adquiera su validez plena.

La posición de México ante el Derecho Internacional ha sido siempre de gran respeto a sus normas e instituciones. Nuestra Nación siempre se ha manifestado fiel creyente de que el derecho de gentes es el instrumento idóneo para regular las relaciones entre los Estados, es por ello que adoptamos una posición dualista sobre uno de los temas más polémicos en la doctrina internacionalista, la relación entre el derecho interno y el derecho internacional.

Por otra parte, el artículo 89 de la Ley Fundamental le confiere muchas atribuciones al Ejecutivo Federal, y que van desde la designación de los Secretarios de Estado, hasta declarar la guerra en nombre de la nación. Destacan las atribuciones en materia de derecho internacional.

15 LA FORMA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO DE MEXICO

El sinuoso devenir histórico de nuestra nación ha sido testigo de la edificación de muchos gobiernos, algunos de derecho otros de facto o totalmente autoritarios.

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

Hoy en día se utiliza en exceso el vocablo democracia, se hace referencia a instituciones políticas creadas para alcanzar el bienestar del pueblo. Definitivamente, la institución del gobierno sigue siendo un tema verdaderamente apasionante para los grandes doctrinarios, pero no sólo para ellos sino, para

cualquier mexicano que ame realmente a este gran país.

Por otra parte, es muy común que sean las propias constituciones de los Estados, las que determinen y establezcan las formas de gobierno propias. Cabe recordar que México ha tomado muchas de las formas legales y figuras fundamentales de los Estados Unidos, país que ha servido de molde constitucionalista para el nuestro. De esta manera, la Constitución Política vigente, que data de 1917 señala las características de nuestra forma de gobierno en su artículo 40 que señala literalmente:

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

Este numeral ofrece bastante material digno de ser comentado:

El término república ha tenido a lo largo de la historia significaciones diversas, desde aquella muy general de Roma, que se refería a la "cosa del pueblo", hasta aquella más completa y de un carácter particular del genial Nicolás Machiavelo, al oponer el concepto República al de Monarquía.

Para el autor Jorge Carpizo, la Constitución vigente de México emplea en este último sentido el concepto de república. A partir de la independencia y hasta mucho tiempo después, se sostuvo el principio monárquico.⁴

⁴ *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1989. pp. 87-88.

Se dice que un gobierno republicano es aquella forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado o el poder no son vitalicios, sino de renovación periódica, tomando siempre en consideración la voluntad del pueblo mismo.

Contrariamente, en el sistema de gobierno monárquico, el jefe del Estado permanece vitaliciamente a su cargo y lo transmite solamente, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de su familia que corresponda según la ley o la costumbre de su Estado.

El sistema de gobierno republicano ofrece una doble posibilidad, por una parte, la de seleccionar a la persona más apta para ocupar la primera magistratura de un país, y por otra, que en dicho proceso de selección intervenga de forma directa la voluntad del pueblo, circunstancias que lo vinculan con la figura de la democracia, en grado tal que con mucha frecuencia se suelen confundir ambos términos, aunque lo cierto es que actualmente ambos conceptos o ideales están estrechamente ligados en una inseparable comunión, dentro de la estructura del Estado contemporáneo.

Hay por otra parte, opiniones que coinciden en señalar que las monarquías también pueden ser compatibles con la democracia, como sucede en las monarquías europeas, en las cuales los jefes de gobierno son elegidos de la voluntad del propio pueblo, y sus atribuciones o facultades están expresamente determinadas por la Constitución, al igual que las del Jefe de Estado o Monarquía.

El vocablo Democracia por otra parte, ha sido muy utilizado a lo largo de los tiempos, y ha constituido sin duda un gran ideal de los pueblos.

El gran pensador helénico Aristóteles, señalaba que el poder de mando o también conocido como poder de gobierno, puede residir en un sólo individuo, en una minoría o una mayoría. Aparte de esto, debe decirse que cada uno de esos fundamentos del gobierno tenía una forma pura y una impura.

Cuando el gobierno de un Estado residía en un sólo individuo, se daba la forma pura de la monarquía, siempre y cuando ese individuo empleara ese poder de que se le había dotado en beneficio de la colectividad, pero si sucedía contrario sensu, es decir, si el individuo utilizaba ese poder en beneficio exclusivo de si mismo o de sus favoritos, se obtenía la forma impura.

Si el gobierno residía en una minoría, se daba la forma pura de la aristocracia, siempre y cuando el poder se utilizara en beneficio de todos, contrario sensu, cuando el poder se usaba en provecho personal, es decir, en beneficio de ese grupo reducido, se daba la forma impura de la "oligarquía"

Por último debe señalarse que el filósofo griego concebía que cuando el gobierno es llevado a cabo por la mayoría de la colectividad, resultaba la forma pura de la democracia, siempre que ese poder favoreciera a todos por igual; la forma impura de esa figura se conocía ya desde aquellos tiempos como "demagogia", ya que el poder se aplicaba tan sólo en beneficio exclusivo de la clase desprotegida, figura que se ha conservado hasta la actualidad.⁵

Dentro de esa clasificación cristotérica debe entenderse que el numeral 40 de nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia, al establecer dicho precepto un gobierno netamente del pueblo. El artículo que le antecede, es decir, el 39, de ese mismo ordenamiento fundamental, señala que todo poder

⁵ *Ibid.* p. 89.

público dimana del pueblo y ha sido instituido para beneficio del mismo, característica elemental de la institución democrática.

Nuestro sistema es también y por lógica consecuencia, *"representativo"*, en virtud de que somos todos mexicanos que integramos esta gran nación los que gobernamos, sin embargo, desde un punto de vista material ello resultaría casi imposible. Es por ello que mediante la figura de la representación, el pueblo escoge de conformidad con sus ideas, creencias y necesidades a todas aquellas personas que han de representarlo, y más específicamente a una sola, quien dirigirá los destinos de un Estado. Para llevar a cabo esa elección, la población de los Estados contemporáneos cuenta con el derecho al sufragio o voto, facultad popular que garantiza al propio pueblo que sus gobernantes son las personas idóneas para ejecutar todos los actos necesarios para lograr el bienestar social.

El sufragio refleja una expresión cívica e individual de la participación del pueblo en la vida política de un país; se trata de uno de los derechos básicos que las constituciones políticas les conceden a sus ciudadanos, ya que sólo estos últimos pueden manifestar su sentir acerca de la elección de aquellos que han de gobernar. De este modo, la suma de todos los votos revela de manera unánime o mayoritariamente, la voluntad general del pueblo.

Volviendo a lo relativo al sufragio, debe reiterarse que se trata de un derecho exclusivo para los ciudadanos de un país, en este sentido, el artículo 3 de la Constitución Mexicana señala quienes tienen ese atributo:

"Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. *Haber cumplido dieciocho años; y*
- II. *Tener un modo honesto de vivir."*

El numeral siguiente señala por su parte:

"Son prerrogativas del ciudadano:

- I. *Votar en las elecciones populares;*
- II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo u comisión teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. *Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.*
- IV. *Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y*
- V. *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición".*

Este artículo otorga principalmente, en sus dos primeras fracciones un derecho convenido en prerrogativa y que es exclusivo para los ciudadanos mexicanos. Se trata de una facultad exclusiva que sustrae del total de la población a los ciudadanos en su carácter de titulares únicos del derecho de voto, en su doble aspecto, el derecho de designar y aquél otro para ser designado.

La ciudadanía tiene un presupuesto lógico e imprescindible, la nacionalidad, es decir, aquél nexo a lazo Jurídico y Político que une a una persona con un Estado determinado.

La última de las características de nuestra forma de gobierno es la de ser "*federal*", misma que reviste gran importancia en nuestro país, ya que en virtud de ella se da una doble Jurisdicción, por una parte, los Organos Centrales y por otra, los Estados.

La distribución de facultades a los dos órdenes, uno denominado federal, y otro local, son en sí mismos de gran trascendencia para la vida del país ya que mantienen un equilibrio y garantizan la independencia de los Estados que componen la Federación de México.

Fauchille define al Estado Federal como:

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

Agrega después:

"...Por efecto de esta asociación, que aparte de voluntaria es permanente, el Estado Federal o Federación de Estados se presenta externamente como un sujeto único de derecho internacional. Esa reunión supone la existencia de un pacto solemne y expreso que se traduce en una suerte de transferencia del ejercicio de la soberanía externa de que está dotado cada uno de sus componentes, para la

constitución de un super Estado que asuma la representación soberana del conjunto, conservando ellos en el régimen de las relaciones interiores, un grado mayor o menor de autonomía".⁶

El sistema federal mexicano plasmado en el ya citado artículo 40 Constitucional, faculta a los Estados que componen el país para actuar libre en lo relativo a su régimen interior. Esto quiere decir que todos y cada uno de los Estados que conforman la Federación, tienen plena autonomía para organizarse de conformidad a sus propios intereses; posee, también libertad para emitir sus propias leyes, las cuales obviamente, no deberán en ningún momento contravenir a la Constitución Política, a las leyes del Congreso emanadas de ella o a los Tratados Internacionales suscritos por el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la Carta Magna.

Los Estados tienen también libertad o autonomía para manejar su hacienda, así como para establecer los mecanismos de tipo jurídico y político que resulten necesarios para gobernar en sus demarcaciones geográficas. Sin embargo, todos y cada uno de los Estados que integran la gran Federación Mexicana están unidos bajo un poder central y único, quien coordinará y dirigirá los destinos de esa unión de Estados. Cabe decir que ese poder central llamado Federación es también la persona Jurídica que se encargará de representar a sus integrantes en la sociedad internacional.

⁶ Citado por Pesantes García, Armando. *Op. Cit.* p. 32

1.6 EL SISTEMA FEDERAL.

Se ha señalado ya que la característica de Federal otorga al Estado una doble Jurisdicción, y casi siempre excluyente, por una parte aquella destinada a los órganos centrales y por otra, la de los Estados-miembros. La distribución de facultades entre estas dos órdenes, llamados "*Federal*" por antonomasia y el otro "*Regional*" o "*Local*", es en sí misma de absoluta trascendencia para el país, pues esa distribución debe resolver el problema de la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las Jurisdicciones ya citadas.

Aún con el reparto de competencias por la Constitución Política, se presentan algunas controversias en las que toca al intérprete decidir a cuál Jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad.

El federalismo es ante todo un fenómeno histórico, como bien lo señala el autor Felipe Tena Ramírez.⁷

"La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América".⁸

En esta frase del autor y profesor de Oxford se resume el origen y sentido del federalismo.

Esta figura en los demás países ha sido muy adoptada pero siempre tratando de conservar el antiguo modelo de los Estados Unidos.

⁷ *Op. Cit.* p. 102.

⁸ K.C. Wheare. *Federal Government*, Oxford University Press, 1947, p.1

Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o intereses. Así, las trece Colonias, independientes entre sí, estaban empero, subordinadas al soberano inglés; sin embargo, esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, ya que a partir de 1619, en que la compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión establecían expresamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres.

El federalismo había nacido y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del interesante juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Por razón de las circunstancias políticas, las colonias se vieron en la necesidad de unirse y fortalecer esa conjunción a fin de presentar un frente común y vigoroso contra Inglaterra.

En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica propicia para conducir a las colonias a la autonomía.

Resulta curioso el señalar que la unificación en sí misma, no era un objetivo de las colonias, sino un medio de desunirse de Inglaterra; de allí que con mucha frecuencia prevaleciera el regionalismo, que resultaba lo auténtico y permanente, contra una unificación, que parecía artificiosa y transitoria.

Años antes de que se iniciara la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, se reunió en Albany, en 1754, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias. En él se presentó y adoptó el llamado "*Plan de Unión de Albany*", cuyo autor fue Benjamín Franklin. Se trataba de un primer y original programa de gobierno federal y que constituyó el punto de partida de las elaboraciones posteriores.

En ese programa, se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Ese plan no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central.

A partir del año 1764, el parlamento inglés expidió varias leyes como la del Timbre, la de Ingresos y las Leyes de Townshend, las cuales grababan seriamente al comercio colonial, lo que provocó oposición y reavivó el argumento de los impuestos sin representación. Las colonias no se consideraban representadas en el parlamento inglés, por tanto, los colonos rechazaban a toda costa esos impuestos.

Con el transcurso del tiempo, se había madurado ya la idea de un constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos, que como el nuestro lo imitarían. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, ya que la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron meditar profundamente en la necesidad de una Constitución fija o rígida.

Una vez minada la soberanía del parlamento inglés, los norteamericanos comprendieron que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional, por sí mismos, bajo un sistema de competencias locales y otro de índole Central o Federal. El resultado de todos conocido fue la expedición en el año de 1787 de la Constitución Política de ese país, instrumento vigente hasta nuestros días.

El sistema federal del vecino país del norte fue sin lugar a duda, toda una experiencia, y al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en los países que no habían recorrido una trayectoria histórica a la que en los Estados Unidos desembocó de manera natural y espontánea el sistema federal.

La autonomía de este sistema se hizo más patente al ser adoptado por países unitarios, como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido mucho sobre si nuestro pasado colonial justificaba o no la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824.

Al consumarse la independencia de nuestro país en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato. Los diputados al primer Constituyente reunido en 1822 no representaba a entidades autónomas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no habían pertenecido a la Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso.

Una vez disuelto por Iturbide el primer Constituyente, estalló la rebelión de Casa Mota, encabezada por el General Santa Ana. Fue entonces cuando se agitó la opinión pública por los jefes rebeldes, despertando la ambición de las

diputaciones provinciales, creadas por la Constitución centralista de Cádiz, para ejecutar las medidas del gobierno central y que hasta entonces no habían tenido manifestaciones de vida.

A la caída del Imperio, y reiterando el Constituyente, algunas de las provincias exigieron la implantación del sistema federal, amenazando con la segregación.

El 21 de mayo de 1823, el Congreso había resuelto convocar a un segundo Constituyente para que expidiera la Constitución que el primero no había podido formular. De esta forma, ese segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 31 de enero de 1824, expidió el Acta Constitutiva, cuyo artículo 5º estableció la forma federal y el 7º enumeraba los Estados integrantes de la Federación.

Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por vez primera, de hecho y de derecho, los Estados.

El federalismo, que había sido una actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad. Hasta el triunfo definitivo de la República, fue dentro del programa liberal la tesis más combatida por los conservadores y la más discutida en los intentos de transacción de los moderados. Su importancia polémica, y esencialmente política, ocultó durante los años de lucha su conveniencia real para la vida del país.

Desde entonces la vida Jurídica y Política de nuestro país ha recorrido el camino de un federalismo que en sus inicios pretendió seguir los destinos de los Estados Unidos de América, sin embargo, el federalismo mexicano ha tomado sendas propias, muy diferentes de las del vecino del norte.

Resulta importante el señalar que el sistema federal lejos de coordinar y dirigir los destinos de este país, ha limitado en mucho el desenvolvimiento de los Estados miembros.

La realidad política marca una diferencia muy notable en cuanto al actuar de los Estados y al del Poder Central o Federación.

Por otra parte, debido a ese federalismo muchas veces mal entendido y aplicado con exageración, el Presidente de la República cuenta con un cúmulo importante de atribuciones que la misma Constitución le confía, y que lo convierten en una figura casi omnipotente con un control casi total de la actividad política, jurídica y social del país.

Desde el punto de vista constitucional resulta muy criticable que el Jefe del Ejecutivo Federal posea tantas atribuciones, ya que ello perjudica u obstruye un Estado de Derecho de tipo Federal y democrático.

1.7 LA DIVISION DE PODERES EN NUESTRO PAIS, TEORIA Y PRACTICA

La división de poderes no debe ser considerada como meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada por la experiencia histórica de los pueblos.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los grandes pensadores a quienes preocupó la división de los Poderes, dedujeron sus principios de su propia realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-Ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. En Roma, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno de las varias formas combinadas que contenían la Constitución Romana.

En épocas más recientes, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser esta indivisible incluyó en el órgano legislativo. El inglés J. Locke y el galés Montesquieu formularon la moderna teoría de la división de poderes.

Señalaba Locke:

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

comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".⁹

Por su parte, Montesquieu expresaba una frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema:

"Para que no pueda abusarse del Poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder".¹⁰

Para los dos pensadores, la limitación del Poder Público, es una garantía de libertad individual. Para ellos, cuando se concentran el poder legislativo y el ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo colegiado, no puede haber libertad; y no la habrá tampoco si el poder judicial no está lo suficientemente separado del legislativo y del ejecutivo.

Nuestra Carta Magna retomó la idea de la división del Poder Público, plasmándola en el artículo 49 que literalmente señala:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán

⁹ Citado por Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* p. 212.

¹⁰ *Idem.*

facultades extraordinarias para legislar".

Podría pensarse que el artículo anterior expresa una coordinación entre los tres poderes de la Unión, y ello resultaría válido toda vez que teóricamente, ninguno de los Poderes Públicos tiene más Jerarquía que los demás, aunque en la práctica sucede lo contrario, ya que se observa una marcada desproporción, siendo el Ejecutivo el Poder más amplio de los tres existentes. Esto significa que todas las ideas expuestas sobre un sistema de gobierno republicano y democrático son solamente historia. Hoy en día, el Presidente de la República cuenta con facultades tan amplias que lo convierten en una autoridad casi omnipotente.

CAPITULO 2

LOS ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MEXICO, INTERNOS Y EXTERNOS

2.1 LOS ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN GENERAL

Los estados contemporáneos para llevar a cabo sus múltiples relaciones internacionales, cuentan o se valen de ciertos órganos administrativos, de conformidad con su regulación interna. Se trata de órganos a los cuales se les dota de facultades para el cumplimiento de las relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.

La mayoría de los publicistas concuerdan que los órganos encargados de las relaciones internacionales tienen una delicada función, a la vez que importante, ya que debe recordarse que todos y cada uno de los Estados actuales necesitan imperiosamente el apoyo financiero, cultural, así como de la realización de todo tipo de tratados o convenios que les permitan mejorar en mucho, el nivel de vida de su pueblo, situación que explica en mucho el porqué la historia muestra que resulta aún hoy en día, muy utópico el pensar en la completa autosuficiencia de los Estados, situación que desde luego, y filosóficamente, resultaría ideal para los Estados. Por otra parte debe recordarse la figura tan trascendental de la soberanía de los Estados. mucho se ha discutido acerca del ejercicio de esa soberanía estatal, y de la relación de esta con el Derecho Internacional.

Lo cierto es que el ejercicio de la soberanía de los Estados se propone de manifiesto en el momento en que los países deciden relacionarse con los demás integrantes de la comunidad internacional, situación ésta, que algunos llamarían ejemplo de la soberanía externa de los Estados.

Regresando al tema de este apartado, la mayoría de los Estados coinciden con la existencia de ciertos órganos, totalmente regulados y estructurados, dotados de facultades y obligaciones por sus leyes internas, encargados de la difícil pero trascendental misión de relacionar y representar a su Estado con otros. De este modo, los órganos de las relaciones internacionales de los Estados se clasifican en internos y externos.

Los primeros son aquellos entes que van a representar a su Estado y dirigir su política exterior dentro del mismo, y bajo esta categoría se encuentran dos grandes personalidades, el Jefe de Estado y posteriormente, el Ministro de Relaciones Exteriores, que en muchos países recibe distintas denominaciones.

La segunda categoría la constituyen aquellas personas que tienen en sí la función de representar a México en otros territorios, tienen la tarea de negociar a nombre y beneficio del país; son personas con una alta capacitación y conocimiento de las necesidades de México, y son, los Agentes Diplomáticos, y los Cónsules, los que en su conjunto van a formar lo que se conoce como "*Misión Diplomática*".

2.2 EL JEFE DE ESTADO

Resulta conveniente recordar que en el campo internacional, igual que en el nacional, el Estado es una ficción jurídica política que realiza muchos actos jurídicos de trascendencia internacional a través de su gobierno, incluyendo en él, al Jefe de Estado y a su Jefe de Gobierno.

El Jefe de Estado no es necesariamente el Jefe de Gobierno. De conformidad con los sistema de gobierno, en aquellos regímenes monárquicos como en la Gran Bretaña, España, Camboya, Países Bajos, Suecia o el Reino de Tailandia, existen ambas figuras, es decir, un representante del Estado que es el Rey o Jefe de Estado, y por otra, una persona cuya finalidad es efectuar los actos de gobierno, propiamente dicho, y que de alguna forma está supeditado a la voluntad del Rey, el Primer Ministro o Presidente, también conocido como Jefe de Gobierno.

En los sistemas republicanos de carácter democrático y representativo, como el nuestro, no resulta tan fácil entender la presencia y diferencia entre ambas personalidades. Cabe mencionar aquí, que en los sistemas como el nuestro, la figura del Presidente de la República, que asume tanto al Jefe de Estado, como al de Gobierno, tiene amplias facultades constitucionales, por lo que llega a convertirse en una especie de soberano con poderes ilimitados, aunque escogido por el propio pueblo.

El Jefe de Estado, aparte de constituir por sí mismo el órgano administrativo más importante de un Estado, ejerce la función representativa exterior, y por ende, sus actos en materia internacional se entienden como actos del propio Estado. La función representativa del Jefe de Estado es total ya que abarca los aspectos más destacados de la vida en relación de los Estados, como son la recepción y envío de los agentes diplomáticos y cónsules, la conclusión y ratificación de convenios, en su caso la declaración de guerra, así como el establecimiento de la paz.

Es el derecho interno de cada Estado el que le otorga todas y cada una de las facultades en materia internacional a su Jefe de Estado, como en el caso de México que en el artículo 89 Constitucional se encuentran incluidas tales encomiendas.

El Jefe de Estado en virtud de ese carácter representativo que posee, es también acreedor a determinadas prerrogativas de carácter internacional.

Debe recordarse que los Jefes de Estado son considerados como sujetos de derecho internacional en razón de su carácter representativo. Retornando a las prerrogativas que se mencionaron anteriormente, el jefe de Estado como órgano máximo de representación de su país goza de inmunidades y privilegios.

Basta recordar que es un agente diplomático, el más alto de todos los funcionarios de su Estado, y por tanto gozará de inviolabilidad en su persona, bienes y familia; de inmunidad diplomática respecto a la jurisdicción civil, penal y administrativa del Estado que visita.

Aparte de lo anterior, es muy común que los Estados den un trato o ceremonial protocolario especial cuando un primer mandatario llega a su territorio.

El trato que se le da desde su llegada hasta el momento en que abandona ese territorio debe ser digno de su alta investidura, y esta en relación directa con la importancia de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados.

En este tipo de actos, la reciprocidad internacional juega un papel primordial ya que por medio de ella, los Estados logran un equilibrio en cuanto al trato de sus respectivos mandatarios.

Resulta también muy común la práctica de conceder a los Jefes de Estado Visitantes ciertas prerrogativas de carácter gracioso logrando un mayor acercamiento entre ambos países.

2.2.1 PANORAMA HISTORICO

Es absolutamente innegable que todas las grandes culturas, pueblos e imperios que la historia ha conocido, los dirigentes, líderes o emperadores contraen siempre con un poder casi ilimitado que los permitía realizar cualquier tipo de acto en nombre de su pueblo. Dentro de las facultades que los emperadores o dirigentes de todas culturas poseían están indudablemente aquellas relativas a la representación de su país en otros territorios, de celebrar tratos con fines comerciales, alianzas con otros pueblos, a declarar e iniciar la guerra en nombre de su gente y enviar y recibir embajadores de otros lugares con los cuales su Estado mantenía relaciones de distinta índole.

Las facultades en materia exterior que los monarcas gozaban eran de suma importancia para los intereses de ese imperio ya que las conquistas de nuevos territorios y riquezas emergían como uno de los más caros y codiciados ideales.

Es hasta fines del siglo XVIII de nuestra era, que la doctrina y la práctica estuvieron acordes en conferir todos los poderes, incluyendo la misma soberanía al Jefe de Estado, llegando a un grado de no poder diferenciar los límites existentes entre su interés personal y el del pueblo.

Por otra parte, la teoría relativa al origen divino de las dinastías, es decir, de un derecho emanado de dios mismo y destinado a gobernar a los pueblos y dirigir sus destinos, llevó necesariamente al absolutismo y a una forzada conclusión de que el monarca estaba plenamente capacitado para tratar y manejar los asuntos públicos con la misma facultad de uso, disfrute y aviso que desde los albores del Derecho Civil se ha reconocido a los titulares de la propiedad privada.

La célebre frase de Luis XIV "*El Estado soy yo*", sintetiza de alguna manera la realidad jurídica de su época, y justifica en cierto modo el nombre de soberanos con que genéricamente se distinguía a los monarcas, quienes de facto acumulaban en sus personas todos os atributos inherentes a la soberanía.

Con el paso del tiempo los monarcas pudieron comprometerse de manera directa, por sí y ante sí en tratados, convenios y diversas transacciones de la más variada índole, interviniendo en muchas veces de manera personal en los pactos públicos o secretos, solamente acordados por sus conveniencias. Del mismo modo, todos los representantes diplomáticos acreditados ante los demás Jefes de Estado lo eran, en un sentido real y figurado, de la persona de su soberano.

El advenimiento de la República Francesa trajo el privilegio de operar una radical transformación del viejo concepto de la soberanía, al señalar que ésta reside esencialmente en el pueblo, el cual, para efectos prácticos de administración, representación y precautelación de los intereses generales, delega en mandatarios, siempre y en todo momento sujeto su actuar a las diversas actas constitutivas y a las Leyes especiales que establecían diversas limitaciones al poder del mandatario, mismas que hoy en día parecen haberse olvidado ya que jurídicamente el Ejecutivo Federal goza de facultades casi inimaginables.

La influencia que el movimiento revolucionario Francés trajo al mundo fue de suma importancia. El último estertor del absolutismo dejó de existir en el siglo XIX, conocido como la Santa Alianza, y que era una coalición de monarcas absolutos asociados con el fin de impedir los avances de las ideas democráticas, y de retrotraer las instituciones fundamentales al Estado en que se encontraban hasta el estallido del movimiento insurgente francés iniciado el 14 de julio de 1789.

En América nacieron como consecuencia de la Revolución Francesa, formas de Gobierno basadas en el slogan de que la soberanía nacional reside en el propio pueblo y que es el quien puede determinar de manera libre la forma de gobierno conveniente a sus necesidades.

2.2.2 DIFERENTES DENOMINACIONES

Cada Estado tiene y ejerce el derecho de conferir a sus mandatarios, órganos supremos de sus relaciones internacionales, los nombres o títulos más apropiados o convenientes. La generalidad contemporánea señala que las autoridades de un Estado lo sean a título personal, pero hay excepciones que la propia historia del mundo cuenta, Estados en los cuales esas funciones fueron o aún están otorgadas a un organismo colectivo, ejemplo, en la desaparecida Unión Soviética, un órgano colectivo como el Presidium del Soviet Supremo, era quien ejercía los actos de gobierno; en Suiza el Consejo Federal de la Confederación Helvética, y en algún tiempo en Uruguay, ya que esa nación sudamericana volvió al sistema presidencialista después de experimentar algunos años sin resultados favorables el sistema colegiado de gobierno.

De las denominaciones más usadas actualmente, el título más antiguo es de Jefe de Estado, denominación que correspondió históricamente a los Estados constituidos bajo la forma política monárquica. Las más recientes lo son los de los Gobernantes de sistemas republicanos, en razón de la más cercana época del establecimiento de las Repúblicas en su forma moderna.

Puede señalarse también que a la organización política estatal corresponde el título de Jefe de Estado, en tratándose de sistemas monárquicos. Al Jefe de Estado de un Reino se le denomina Rey; el de un Imperio, Emperador; el de un Principado, Príncipe; el de un Gran Ducado, Gran Duque; el de un Emireto; Emir; etc. En los sistemas republicanos, salvo algunas excepciones como las antes citadas, el Jefe de Estado adopta el nombre de Presidente. ¹¹

Desde un punto de vista estricto de importancia para el derecho diplomático, las denominaciones de los mandatarios, carecen de trascendencia ya que el derecho diplomático, así como el mismo derecho internacional parten del principio de igualdad de los Estados.

Muchos de los títulos antiguos han quedado abolidos, al no poder justificar su subsistencia, o al haber desaparecido las entidades políticas que los sustentaban. Entre esas denominaciones están las de Elector, Margrave, Landgrave, Hospodar, etc.

Con el devenir de la historia, las naciones llegaron a una especie de acuerdo tácito por el cual se aceptaba que cada Estado tenía el derecho de distinguir a su Jefe de Estado con títulos adicionales más oportunos o convenientes, sin que esto significara una obligación de acatarse para los demás Estados.

A esta categoría pertenecen ciertos títulos anexados como los de carácter religioso, casi siempre concedidos por el Papa por méritos especiales en el campo piadoso.

¹¹ Pesantes García, Armando. *Op. Cit.* p.132.

A manera de ejemplo, los reyes ingleses siguen usando oficialmente, después de distintivos de su dignidad real, el nombre de *Defensores de la Fe* que León X concedió a Enrique VIII y a sus descendientes en 1521, antes de que ese monarca separara a la iglesia de Inglaterra de Roma. Otros soberanos usaron títulos como los de Hungría, Rey Apostólico; los de Francia, Rey muy Católicos, título adjudicado a Fernando e Isabel, a raíz de su exitosa expulsión de los moros de la península Ibérica.

El progreso de las conquistas democráticas fue restringiendo poco a poco ciertas prácticas sobre la denominación de los Jefes de Estado, de hecho, paulatinamente se fueron aboliendo los sistemas monárquicos para dar paso a los regímenes republicanos.

Por otra parte, en los regímenes republicanos se ha dado una tendencia muy frecuente a intercalar el término *Constitucional*, al de Presidente de la República, con el fin de despejar dudas sobre el origen legal de su autoridad. Hay quienes consideran que tal añadido es por demás superfluo y redundante en aquellos Estados con una firme tradición legalista.

La denominación de Rey es sin duda, el más antiguo de todos los títulos monárquicos para los Jefes de Estado. Cuenta con un origen remoto, y se le encuentra casi siempre en hazañas del más audaz y destacado de los guerreros, proclamando Jefe y después gobernante por los suyos. Algunos electos por el pueblo, mientras que otros, los más poderosos, impusieron el derecho a ser sucedidos por sus hijos, fundándose de esa manera las dinastías, con el concurso de las clases sacerdotales que, para asegurar la subsistencia hereditaria del poder, encontraron el expediente de hacerlo derivar de la voluntad divina de la cual ellas se arrogaban la interpretación. De manera excepcional, el Rey proclamado era escogido entre los individuos más sabios y prudentes.

Hasta la formación de los grandes Estados nacionales, el mundo antiguo, dividido en innumerables parcelas autónomas presenció la proliferación de los Reyes, título casi uniformemente asumido por cada jefe de pueblo con dominio territorial determinado. Las confederaciones de Estado que eventualmente se formaban de manera más o menos estable con fines políticos o religiosos comunes, fueron siempre asambleas de Reyes agrupados alrededor de un santuario o en torno del Rey regional más poderoso.

En la actualidad, aunque bajo una forma Constitucional, países como Bélgica, Dinamarca, España, Países Bajos, Inglaterra, Noruega y Suecia, están regidos por jefes de Estado hereditarios con el título de reyes. En Asia y África subsisten algunos más, sin embargo hay una fuerte tendencia a ir desapareciendo. Entre otros son reyes los gobernantes de Arabia Saudita, Burundi, Jordania, Laos, Livia, Marruecos y Tailandia.

En cuanto a la figura del Emperador, puede mencionarse que los gobernantes romanos sucesores de la República terminaron por usar el título de Imperator que primitivamente daban las tropas a los jefes militares victoriosos; es hasta la caída del Imperio que añadieron a ese nombre el de César, de donde han provenido las modernas denominaciones de Tzar y Kaiser de los Emperadores de Rusia y Alemania hasta la abolición de la monarquía en esos países a la finalización de la I Guerra Mundial.

El Oriente, hasta la extinción del Imperio Bizantino, sus soberanos también asumieron el título imperial.

Mientras tanto, en Occidente, el rey franco Carlos I el Grande o Carlo magno en un verdadero esfuerzo de unificación política de la cristiandad en su torno resucitó un efímero Imperio en el año 800, haciéndose coronar Emperador

por el papa León III, como un símbolo de sanación divina del hecho. Más adelante, Otón el Grande restableció el Imperio Romano-Germánico que, con diferentes alternativas subsistió hasta 1804, año en el que también el Primer Cónsul francés Napoleón Bonaparte se coronó a sí mismo Emperador en presencia del papa Pío VII.

En la actualidad, el título de Emperador sólo subsiste apenas en un sólo país, ya que sólo el monarca del Japón continua usándolo.

El término Papa, proveniente del griego "*pope*", que significa padre, es el nombre originariamente dado a todos los obispos, pero usado con exclusividad por el de Roma desde el siglo XI. Resulta éste un caso *sui generis* en virtud de que el obispo de Roma añade a su calidad de supremo Pontífice de la Iglesia Católica, Apostólica y Romana, la de jefe de Estado del Estado de la Ciudad del Vaticano, pequeño territorio enclavado dentro de la Capital italiana.

Aparte de los títulos mencionados, subsiste aún cierta variedad en el mundo. De este modo, el jefe de Estado de Bahrein en el Golfo Pérsico se denomina Jefe; el de Irán, Sha o Shainsha (que significa rey de reyes); los de Bután y Sikkim en Asia, usan el tradicional nombre indio de Maharajá; el de Qatar, Jefe, el de Kuwait, Emir; el de Omán, Sultán, etc. En Europa conservan también la forma monárquica otros tres pequeños Estados, que son Luxemburgo, Mónaco y Lichtenstein, regidos el primero por un Gran Duque y los dos siguientes por Príncipes.¹²

" *Ibid.* p. 137.

El título republicano más usual es el de presidente. Con la única excepción de aquellos gobiernos colegiados, en los que pese a que la función directriz compete a un grupo de personas, de todos modos hay una que nominalmente lo preside, como es el caso del Consejo Federal Suizo o el recientemente extinguido Consejo de Gobierno del Uruguay, en los cuales por turnos anuales para efectos protocolarios uno de los Consejeros adopta el nombre de Presidente del Consejo, todos los demás se denominan Presidente de la República, o a lo sumo y en algunos casos, Presidente Constitucional de la República, en una forma de recalcar el origen legal del mandato.

La historia cuenta que el primer mandatario republicano en usar el título de Presidente, fue George Washington, quien tomó posesión el 30 de abril de 1789 en Nueva York, al ser elegido para tal encomienda por la Convención Constituyente reunida en la Ciudad de Filadelfia en 1787 para redactar la Constitución que desde entonces rige a los Estados Unidos de América. Al proclamar su independencia de España las colonias centro y sudamericanas y adoptar la forma republicana de Gobierno, comenzaron a invertir con el mismo título de Presidente de la República, a sus Jefes de Estado respectivos.

Los demás países del mundo que en los siglos pasados habían logrado derrocar a sus monarquías o que habían logrado su nacimiento a la vida autónoma como repúblicas, invariablemente han continuado con esa práctica.

En aquellos casos, por cierto muy ocasionales, en que la continuidad Constitucional se ha roto por alguna causa y, principalmente en los países latinoamericanos, algunos de los gobernantes de facto no se han atrevido a usar un título tradicionalmente unido a la noción de democracia y de legalidad, y han asumido otras denominaciones, como Jefe Supremo, Encargado del Mando Supremo, Presidente Provisional, etc. En otros casos, cuando han sido llamados

a desempeñar la primera magistratura en forma interna, por ausencia del titular o a falta de este, y no teniendo el derecho de adoptar el título de *Presidente*, usan nombres como el de Embajador del Poder Ejecutivo, denominación que en sí misma contiene el origen legal, pero al propio tiempo interno de sus funciones.

2.2.3 EL TRATAMIENTO DE LOS JEFES DE ESTADO COMO FIGURAS DE REPRESENTACION INTERNACIONALES

Debido a la alta investidura y categoría excepcional del Jefe de Estado, el derecho diplomático le reconoce un tanto especial, tradicionalmente aceptado; les corresponde de hecho y por derecho en las relaciones internacionales, aunque muchos Estados no lo reconozcan o lo hagan abolido expresamente. Este tratamiento especial está destinado a destacar sobre la de los demás la personalidad del Jefe de Estado, añadiendo a su nombre y título una nueva y pomposa distinción que denota respecto en alto grado hacia tal gobernante.

El tratamiento al Jefe de Estado implica que el dirigirse verbalmente o por escrito hacia él debe usarse un lenguaje respetuoso y con formulas de cortesía que hoy en día quizá ya no se entiendan tan bien empleadas como en otras épocas.

A lo largo de la historia, el hecho de que los Jefes de Estado de una misma clasificación o Jerarquía llegaron a recibir idéntico tratamiento, fue motivo de arduos debates entre vanidades encontradas en juego. Formulas como "*Majestad*", "*Su Majestad*", para distinguirse indirectamente al mandatario, y "*Vuestra Majestad*", al hacerlo directamente, eran el tratamiento exclusivo de los

Emperadores; los Reyes eran tratados como "Alteza" hasta el siglo XV en que el Rey de Francia impuso para si mismo ese tratamiento, siendo muy pronto imitado por los Reyes de Dinamarca y la propia Inglaterra, confirmado luego por Carlos I de España, en su calidad de Rey de ese país.

El papa, en su doble carácter de Jefe de Estado y de Jefe de la Iglesia ha recibido el tratamiento de "Santidad" y "Vuestra Santidad", en las referencias directas o indirectas a su persona.

Los presidentes republicanos, en el orden internacional y diplomático son calificados como excelencia, y sus variantes como "Su Excelencia", "Vuestra Excelencia", pero como contraste con las monarquías, sus esposas no reciben ni un título, ni un tratamiento particular.

Otro rubro interesante en el tema del trato de los Jefes de Estado lo constituyen las atribuciones de tales funcionarios, sobre todo cuando se encuentran en otro Estado. Como regla básica, compete al derecho interno el establecer el límite de las atribuciones del Jefe de Estado; en efecto, las legislaciones nacionales especifican en cada caso, y de conformidad con su organización política la clase de poderes, teóricos o efectivos que asignan a sus respectivos Jefes de Estado para el cumplimiento de sus dos funciones primordiales, como Jefe de la Jerarquía administrativa u órgano supremo interno del Estado la primera, y como representante máximo del Estado, u órgano supremo de sus relaciones internacionales, la segunda.

La extensión de esos poderes del jefe de Estado ha evolucionado notablemente en los últimos siglos paralelamente a la transformación de la concepción misma del Estado y al progreso de las diversas ideas y concepciones políticas. Sin duda, la evolución francesa fue el punto de partida histórico de la

fijación, por medio de las leyes constitutivas, del alcance de la intervención de los mandatarios en la conducción de los asuntos públicos. En todo caso, la tendencia en esa materia ha sido siempre restrictiva, dependiendo su cuantía del régimen político adoptado.

Hay autores quienes consideran que es prácticamente imposible determinar de manera absoluta cuales son, específicamente, las atribuciones del Jefe de Estado en materia internacional, ya que según se piensa, estas facultades van a variar de Estado a Estado. Sin embargo, tal opinión no encuentra mucho eco en la práctica mexicana, ya que debe pensarse, y después de un profundo análisis, cuales son las facultades que el presidente de la República goza, emanadas de la Constitución, sobre todo en materia internacional, la conclusión es sencilla, el Jefe del Ejecutivo Federal goza de todas las facultades internacionales que un primer mandatario, desde designar a un agente diplomático o consular hasta declarar la guerra.

Lo anterior sí implica serios problemas jurídicos y políticos para la vida democrática, ya que muchas de las decisiones y más aún, de las designaciones del Jefe del Ejecutivo mexicano se deben a situaciones políticas, más que por necesidades de servicio.

Resultaría bueno volver la mirada hacia todos aquellos hechos históricos que dieron en conjunto una patria independiente, ya que la democracia actual pareciera ser incompatible con un Ejecutivo dotado de amplísimas facultades constitucionales.

Con relativa frecuencia, y particularmente en la época contemporánea como consecuencia de una vida muy activa de relación internacional y la facilidad de las comunicaciones, los Jefes de Estado se trasladan fuera de los

limites de sus Jurisdicciones nacionales. Tomando en cuenta su alta investidura y la necesidad de preservar la armonía entre los componentes de la comunidad mundial, el derecho diplomático contempla para este tipo de casos, una serie de medidas, adecuadas para las diferentes situaciones a que puede dar lugar un hecho de esta naturaleza.

Por regla general, la presencia de un jefe de Estado extranjero en otro país, se debe a una invitación expresamente formulada para hacerlo, pero no por eso se descarta la posibilidad de que ello ocurra en circunstancias menos normales, como pueden ser el deseo de éste de presidir una delegación a alguna reunión internacional; un viaje forzado por motivos de conmoción interna; una situación de emergencia internacional; el simple tránsito hacia otro destino, y por último, la posición de incógnito.

El primer supuesto implica en primer término el despliegue de un ceremonial especial, destinado a testimoniar al personaje visitante y en su persona a la Nación que representa, el aprecio con que se mira su permanencia en el territorio nacional.

La invitación correspondiente suele hacerse directamente de jefe de Estado a su militar, o mediante los canales diplomáticos, pero mediando siempre una gestión de sondeo previo, para asegurar que la revelación pública de esa invitación no pueda ser motivo de especulaciones contraproducentes, si a caso por cualquier circunstancia se la declina. Una vez aceptada y fijada la fecha para la visita, se debe formular un ceremonial.

Sus detalles dependen en gran parte del grado de vinculación existente entre ambos Estados, del tiempo disponible, y aún de la misma personalidad y prestigio del invitado. Pero en un programa de recepción de este tipo en ningún

caso pueden rescindirse de ceremonias protocolarias de rigor, que comprenden la presencia personal del Jefe de Estado local a la llegada y a la salida del visitante; honores militares; recepciones oficiales de carácter social, y otros agasajos que, debidamente aprobados con anticipación, deben constar en un programa expresamente elaborado.

Además, en estas ocasiones, que se denominan visitas de Estado, para solemnizarlas debidamente, suelen suscribirse acuerdos culturales, comerciales o de cualquier otra índole, que traduzcan un grado de armonía y de cooperación internacional.

Por otra parte, se cree que los honores especiales no tienen razón de ser cuando las circunstancias que determinan la permanencia más o menos, prolongada de un Jefe de Estado extranjero en el territorio de otro Estado. Simplemente, se limitarán a las cortesías y facilidades corrientes, como en el caso de que un jefe de estado haya arribado motu proprio presidiendo la delegación de su país a alguna reunión de tipo internacional que tenga lugar en el país visitado; o cuando un estado de violencia en su propia patria le haya forzado a abandonar la momentáneamente.

Cuando un Jefe de Estado se traslada a otro país en calidad de persona particular, ya sea en vía de paseo, de descanso, por motivos de salud u otros que no le interese revelar, se dice que lo hace de incógnito, situación que obliga a las autoridades extranjeras a que se le respete, ignorando deliberadamente su presencia en el territorio nacional, por más que inevitablemente se la casca, a menos que, para los efectos jurídicos a que haya lugar, emanados de la presencia de un jefe Estado en un país que no es el suyo, decida él dar a conocer su identidad en un momento dado.

Por último, y en relación al Jefe de Estado, debe hacerse mención de una figura de índole diplomático que gozan los altos mandatarios, la inviolabilidad.

2.2.4 INVOLABILIDAD DE LOS JEFES DE ESTADO

La inviolabilidad de un Jefe de Estado en territorio extranjero se traduce en la falta de poder de las autoridades locales tanto para arrestarlo como para someterlo a medidas de apremio de ninguna clase, beneficio que se extiende a los miembros de su familia y a su comitiva. Si solamente se reconociera su inviolabilidad personal, el arresto o la violencia ejercitada sobre un familiar o acompañante oficial significaría una coacción moral suficiente para presionarlo a ejecutar actos o dejar de realizarlos sin la libertad indispensable.

La única posibilidad de las autoridades locales para desembarazarse de un visitante incómodo que hubiera abusado de la hospitalidad nacional ejecutando actos reñidos con los principios de la convivencia, consistente en una sutil insinuación de que abandone el país.

Un Jefe de Estado que se encuentre en territorio extranjero, durante el tiempo que permanezca en él, gozará de inmunidad de Jurisdicción civil. Sin embargo, cabe hacerse una distinción de aquellos actos que el mandatario realice en su calidad oficial y los que ejecute privadamente, es decir, sin relación con las funciones de su cargo.

En este rubro cabe destacar que la práctica internacional se ha pronunciado por considerar que aún cuando el Jefe de Estado haya ejecutado ciertos actos en el territorio del Estado que visita, a título personal, tales actos no deben tener restricción alguna, esto en razón directa de alguna desacreditación internacional pública y como muestra de reciprocidad entre los Estados.

Por otra parte, y haciendo mención a la inmunidad de Jurisdicción Penal, la probabilidad de que un Jefe de Estado cometa en territorio extranjero algún crimen o delito, es muy remota, pero no deja de existir tal posibilidad, y para el derecho diplomático, de ocurrir, no cabe arresto físico, ni siquiera algún enjuiciamiento criminal contra el Jefe de Estado.

La única medida que el Estado visita podría tomar sería la expulsión inmediata del mandatario, sin violencias, quedando abierta la medida de exigir la reparación de los perjuicios causados. Tal beneficio se extiende a su familia y comitiva.

2.3 EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES

En virtud de que el Jefe de Estado realiza tantas funciones dentro de su país, necesita imperiosamente de asesores quienes le puedan auxiliar en aquellas materias básicas para ese Estado en las cuales el mandatario no es experto. A tales asesores se les denomina Ministros de Estado o Secretarios de Despacho.

Una materia de gran trascendencia para cualquier Estado actual la constituyen las relaciones internacionales. El Jefe de Estado delega entonces la delicada función de las relaciones con otros Estados al Ministro o Secretario de Asuntos Exteriores, en el derecho anglosajón denominado *Foreign Affairs Ministry*, persona capacitada que cuenta con la visión fresca acerca de las necesidades de su país, y que asesorará al Jefe de Estado en el desarrollo de la materia exterior de su país.

El Ministro de Asuntos Exteriores, también conocido como Canciller es el eslabón entre se Estado y los Estados Extranjeros; es el mandatario del Jefe de Estado en cuanto se refiere a las relaciones internacionales, como ya se ha señalado. Es también, el Jefe de los diplomáticos de su país, y a él se han de dirigir los diplomáticos extranjeros.

En casi todos los países, es el ministro de mayor importancia política; en los sistemas parlamentarios, se da frecuentemente el caso de que lo conserva para si mismo, el Primer Ministro, que es así, a la vez, Primer Ministro y Ministro de Asuntos Exteriores.

Cabe destacar que el Ministro de Asuntos Exteriores puede ser persona de confianza del Jefe de Estado, o persona que cuente con una aprobación legislativa, como sucede en los regímenes parlamentarios.

Sea cual fuere su designación, es una de las figuras más interesantes para el moderno derecho diplomático en virtud a las funciones que tal funcionario ha de desempeñar dentro y fuera de su territorio, donde se convierte en el portavoz oficial de su Jefe de Estado.

Es el punto de partida de la difusión mundial de las naciones diplomáticas permanentes y del establecimiento simultáneo de un coordinador ejecutivo de sus actividades. Otros datos aseguran que la primera referencia a un Secretario real para las relaciones internacionales aparece en Inglaterra en 1253, interrumpida por un largo lapso de casi dos siglos, para reaparecer en el año 1433 bajo el nombre de Secretario Principal o Primer Secretario, quien en el año de 1539 habría dividido sus atribuciones con otros de igual rango, tomando cada uno a su cargo un departamento, dedicados, respectivamente al llamado Secretario del Norte a atender los asuntos relacionados con Alemania, Dinamarca, Países Bajos, Polonia, Rusia y Suecia, y el denominado Secretario del Sur, a los asuntos referentes a España, Francia, Italia, Portugal, Suiza y Turquía.

Por otro lado, se tiene conocimiento de que el título de Secretario de Estado principal data de 1601, y que entre 1768 y 1782 un tercer Secretario para mirar por los asuntos coloniales habríase establecido. Es por todo lo anterior que los autores conciben la idea de que la unificación de todos los asuntos internacionales en la persona del Secretario de Relaciones Exteriores, arranca aproximadamente en 1782.

En España, el primer Ministro de Asuntos Exteriores fue nombrado el 11 de julio de 1705, aunque ya Carlos I se valía de un Ministro para la administración exterior, y para recibir dictámenes y consejos de un cuerpo consultivo secreto en las cuestiones internacionales del Vasto imperio que presidía bajo el nombre adicional del Carlos V de Alemania.

Cuando las naciones americanas alcanzaron sus respectivas independencias, las relaciones internacionales constituían ya un imperativo vital en el mundo, por esto, en cuanto estuvieron en aptitud de organizarse internamente, crearon un Ministerio dedicado a las relaciones exteriores.

2.3.1 ANTECEDENTES

La historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores es uno de los capítulos más interesantes del México independiente. A continuación, un pequeño esbozo sobre el origen de esta dependencia:

Primeramente cabe decir que la incipiente organización de la administración pública mexicana tuvo gran influencia de la Constitución de Cádiz. La citada administración pública del país contenía en su inicio a las Secretarías de Despacho de Estado de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina, además de la de Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes y la del Despacho de la Gobernación del Reino de Ultramar.

Lo anterior sugiere pensar, acertadamente, que la administración pública de nuestro país adoptó la misma estructura que la española.

El 8 de noviembre de 1821 la Regencia del Imperio de México creó las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina, así como la de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyo objetivo básico era el establecimiento de relaciones diplomáticas con otros países.

Su primer titular fue el señor José Manuel Herrera, y fue también el que estableció por vez primera una distribución de los negocios de la dependencia obedeciendo a la noción de actividad funcional, esto es, al objeto de la Secretaría, y que correspondía a las ramas de Estado, Gobierno, Beneficencia, Fomento, así como las relaciones diplomáticas con otras Cortes extranjeras.

En ese año, nuestro país ya tenía relaciones amistosas con Perú, Chile, Guayaquil, y estaba en planes el iniciar relaciones con los vecinos del norte.

El normal desarrollo de la Secretaría se vio alterado en muchas ocasiones por los constantes sucesos de índole político y social que una nación que apenas había nacido a la vida independiente, experimentaba.

México atravesaba por una etapa de transición y bastante difícil; observaba constantes cambios en sus gobernantes.

Un dato importante para citar aquí es que el 28 de diciembre de 1836, finalmente el reino de España reconoció a México como un país independiente.

Desde su establecimiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores tuvo a su cargo una complicada y perseverante función negociadora sobre el conocimiento de nuestro país como un nuevo miembro de la sociedad internacional.

La actividad diplomática desplegada por esta dependencia se basó en lograr ese reconocimiento señalado por parte de los Estados Unidos de América, Inglaterra y Francia.

Por otra parte, se prodigaron grandes esfuerzos para organizar a la milicia nacional, para que ayudara a las fuerzas armadas a repeler los esfuerzos españoles de reconquistar a nuestro país. Se iniciaron las relaciones de tipo consular, y ello consiguió el establecimiento de relaciones diplomáticas con otros países.

Otro logro importante de la Secretaría fue sin duda la configuración definitiva de los límites con los Estados vecinos, primeramente con los Estados Unidos, y después, Guatemala.

En el año de 1823, la misión de buscar el reconocimiento de nuestro país como nación independiente encontró eco en el vecino país del norte, siendo la primera nación en considerarnos independientes. Para 1825 los Estados Unidos nombraron a un ministro plenipotenciario en nuestro país, en tanto que don Pablo Obregón recibía el beneplácito como embajador mexicano en esa misma nación.

El período que va de 1836 a 1853 es uno de los más dramáticos y dolorosos en la historia del país, ya que se experimentan dos invasiones extranjeras; nuestro país pierde más de la mitad de su territorio, además de otros problemas internos. Es en este apartado temporal, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se transforma en el Ministerio de Relaciones Exteriores, separándose de los asuntos internos. En ese tiempo, la tendencia original de las relaciones exteriores, se significó por su propensión a fundar los vínculos externos en el comercio.

El nuevo Ministerio de Relaciones Exteriores continuó con los objetivos alcanzados para la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, el mantenimiento de buenas relaciones con las naciones importantes como Inglaterra, Prusia y España, así como con ciudades como Suiza, Bevier y Württemberg.

Los sucesos ocurridos en el período que va de 1853 a 1891, no fueron menos dramáticos; una dictadura, un imperio y una invasión nuevamente. En abril de 1853, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en mayo de ese mismo año, en la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

En esta etapa, las relaciones con los Estados Unidos eran ya buenas, sin embargo, en 1877 los lazos diplomáticos entre ambos países se rompieron debido al cambio de gobierno que se produjo en México a consecuencia del triunfo de

la Revolución de Ayutla.

Para el año de 1885, los lazos diplomáticos con el vecino país del norte ya se habían mejorado sustancialmente, constituyéndose varios tratados.

En 1871 las relaciones con varios Estados europeos se hallaban suspendidas en virtud de la agresión hecha por algunas de esas naciones a nuestro país, o por violaciones al principio de neutralidad.

Tiempo más tarde, el General Porfirio Díaz llega al poder por medios no pacíficos, en el año de 1877. Cabe decir que su primer cuatrienio resultó muy difícil, ya que los Estados Unidos habían invadido la frontera norte del país, con el pretexto de perseguir a los indios bárbaros; a esto debe sumarse que muchos países no reconocían el gobierno de Díaz.

En el año de 1884, este personaje retorna al poder. Entre sus programas políticos destaca la supresión de la reelección de los gobernadores, así como la sujeción de los Estados a un poder central.

Corre el año de 1910; en junio y julio se llevaron a cabo elecciones presidenciales, resultando triunfador el mismo Porfirio Díaz. En esta etapa, las condiciones sociales, económicas de las clases desprotegidas alcanzaron un aumento notable, lo que ocasionó un movimiento armado que empezó en ese mismo año. Puede decirse que la Revolución Mexicana trajo un restablecimiento de los principios nacionalistas que habían sido guardados por mucho tiempo.

A finales del siglo XIX, la Secretaría de Relaciones Exteriores, alcanzaba una consolidación organizativa que le permitiría obtener un exacto desempeño, más completo y eficiente de sus cometidos. Sus programas, dicho sea de paso, tendían

a lograr una verdadera especialización.

El desempeño de esta dependencia entre los años de 1891 y 1917 puede ser dividido en dos períodos o etapas: La primera, abarca de 1891 a 1910, y se caracteriza por la consolidación de la Secretaría dentro del estable orden del gobierno del General Díaz; la segunda, comprende de 1910 al 17, es un fiel reflejo del cambio traído por el movimiento armado.

La Revolución trajo consigo un nuevo orden constitucional, entre cuyas novedades se destacan el fortalecimiento del cargo de Presidente de la República.

En cuanto a las relaciones exteriores, estas estuvieron selladas por un agudo nacionalismo, que en no pocas veces provocó la denuncia de tratados que se consideraron como contrarios a la Constitución, como ocurrió en los instrumentos celebrados con Inglaterra, Holanda, Francia, Italia y otros más, quienes de inmediato manifestaron su descontento.

La Constitución de 1917 es una fiel herencia de la de 1857, aunque en algunos apartados es muy diferente, en la Ley fundamental del 17, se logra una separación entre las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, dotándoles a cada una de un margen de competencias legales.

En el año de 1930, la Secretaría en comento observó un buen incremento de sus competencias y deberes. Esta dependencia administrativa contaba ya con una normatividad propia. A partir de entonces, se han sucedido las transformaciones funcionales de la misma, tendientes a lograr una mejor función en materia de Relaciones Exteriores.

2.3.2 FUNCIONES ESPECIFICAS

Corresponde al derecho interno de cada Estado el determinar las funciones del Ministro de Asuntos Exteriores, sin embargo, gran parte de sus actividades están reguladas por una costumbre internacional sólidamente arraigada, y que relativamente difiere poco de país a país.

El Ministro de Asuntos Exteriores es el Superior Jerárquico de la reparación administrativa encargada del manejo de los asuntos externos, y ejecutor de la política internacional de su país, además de ser un intermediario y personero autorizado entre los Estados extranjeros y el suyo, o sea, un órgano ejecutivo de las relaciones internacionales.

Como Superior Jerárquico del Ministerio de Asuntos Exteriores, le corresponde organizar sus servicios; designar, de conformidad a sus leyes y reglamentos nacionales, a los funcionarios y empleados del servicio exterior, trasladarlos, promoverlos y capacitarles en todo lo relativo a sus funciones de representación; además, dirigir las actividades cotidianas del Despacho a su cargo; firmar la correspondencia que de él proceda, o en su caso, autorizar a otros funcionarios para hacerlo a su nombre; expedir cartas credenciales, las letras de retiro y los execuaturs consulares, así como su refrendo.

Debe además, informar al Jefe de Estado acerca de las cuestiones de interés que afecten o sean susceptibles de afectar el curso de las relaciones internacionales de su país; expedir los pasaportes diplomáticos, y oficiales de acuerdo a sus leyes internas; proponer la condecoración de Personajes extranjeros; integra al consejo de Ministros o Gabinete Presidencial; asistir a los actos

protocolarios impuestos por sus funciones; representar al Jefe de Estado en las Ceremonias de carácter internacional a las que éste no concurra; informar al Congreso Legislativo de su país, ya sea regularmente o a solicitud expresa acerca de la marcha de los asuntos a él encomendados; vigilar las labores de las misiones diplomáticas nacionales; fiscalizar la marcha de los consulados del país, y en general realizar todo lo que las leyes específicas establezcan.

Finalmente debe señalarse que este personaje es por lo regular un fiel vocero de la voluntad del pueblo, primero y después, del Jefe de Estado.

2.3.3 LAS CONDICIONES QUE DEBE REUNIR EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

El cúmulo de responsabilidades que tiene actualmente un Ministro de Asuntos Exteriores, conlleva la exigencia de un mínimo de condiciones en la persona que asuma tal encargo, definitivamente que el éxito en el encargo de tan alta responsabilidad radica en mucho en la preparación del Ministro, sumando la capacitación, el Ministro de Asuntos Exteriores debe tener una vocación de servicio hacia la materia internacional.

Quizá podría pensarse que bastaría para tener éxito en la conducción internacional de un Estado el ser un buen diplomático, lo cual es cierto solamente en parte en virtud de que el encargado del Despacho Internacional de un Estado, sin duda debe ser más que un diplomático, un gran negociador, pues es responsable que un diplomático de carrera carezca de ciertos elementos o cualidades complementarias que no es posible soslayar, como son las que

proporcionan la idea del hombre de Estado, de personalidad definida y con un certero sentido político, que le permita equilibrar sus decisiones entre lo conveniente en el campo internacional y lo oportuno para el frente político de su país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser también, una persona con un sentido ético y espiritual muy alto, con valores bien estructurados ya que durante el desempeño del encargo, es muy posible que el servidor público transforme su personalidad hacia sentidos opuestos al de servicio.

La historia nuestra que en muchos de los casos los grandes Ministros de Asuntos Exteriores no siempre ha surgido de los cuadros diplomáticos, pero sí han sido individuos metódicos, sagaces y patriotas, dotados además de una gran capacidad de capacitación de lo óptimo, de lo perjudicial, o de lo simplemente banal para su país.

Pero además, se han caracterizado por una prolongada permanencia en sus cargos, lo cual les ha dado experiencia, maestría y naturalidad con los asuntos a ellos encomendados.

Contradictoriamente a lo expresado en párrafos anteriores, se piensa, constituyendo la idea central del presente trabajo de investigación documental, que el Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores, al menos de México, debe ser egresado del Servicio Exterior, es decir, un diplomático de carrera, que cuente además de las características o perfiles que se mencionaron, con un pleno conocimiento de todas y cada una de las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y por ende, del Servicio Exterior.

Los tiempos presentes ya no permiten tan fácilmente que se improvisen a muchos servidores públicos, y principalmente el encargado del ramo exterior debe ser realmente un diplomático idóneo para ejecutar las políticas exteriores de México.

En ocasiones da la triste impresión de que México no da la importancia, ni la seriedad a las relaciones internacionales, circunstancia que se ratificó con muchas designaciones de políticos o personas muy ajenas al ramo exterior, sin embargo este tipo de prácticas deben ir desapareciendo en aras de una garantía de mejoramiento de nuestras relaciones internacionales.

El problema sin embargo es desde este punto de vista, muy particular, cuestión de la Constitución, después de un análisis de los sucesos políticos y sociales que la sociedad mexicana ha tenido que enfrentar con gran entereza, la idea de las facultades del Ejecutivo Federal dotados por la Carta Magna, sugiere muchos pensamientos diversos.

Mucho se ha discutido acerca de las facultades que el Ejecutivo Federal goza en el ejercicio de su cargo, de la libertad que tiene para designar a sus Secretarios de Despacho, lo cierto es, que en muchas de las ocasiones en que el Presidente de la República haga alguna designación importante dentro de su gestión, ésta recae en políticos de gran fama a quienes les da igual dirigir una Secretaría de Estado que otra, el grave problema de la Secretaría de Relaciones Exteriores es que en muchas de las designaciones del Secretario, el Ejecutivo Federal ha nombrado tomando en consideración aspectos o situaciones más de índole política que de necesidad de servicio.

La persona que dirija los destinos de México en materia de relaciones internacionales, debe ser definitivamente alguien que conozca la materia internacional y sobre todo, que sepa perfectamente cuales son las necesidades u objetivos de México en sus múltiples e importantes relaciones con los demás Estados.

Se insiste en que el Secretario del ramo exterior debe ser un diplomático de carrera quien por sus altos méritos y trayectoria dentro del Servicio Exterior, puede llevar con éxito y garantía los destinos internacionales de México, quizá una reforma Constitucional en este sentido ayudaría a eliminar una práctica tan viciada como lo ha sido la designación del Secretario de Relaciones Exteriores.

2.4 LOS AGENTES DIPLOMATICOS Y CONSULARES

Los órganos externos de representación de los Estados están conformados por dos grandes instituciones, por un lado, los agentes diplomáticos, y por otro, los consulares, ambos por virtud de sus funciones son quienes representan a su Estado en otros Territorios.

Ha quedado asentado que la institución diplomática es tan antigua como el mismo hombre, ya que la necesidad de representación de los clanes o tribus, hasta los modernos Estados como los concebimos, ha constituido una preocupación para el hombre.

El hecho de capacitar, designar, enviar y el de recibir tanto a los agentes diplomáticos como a los consulares, constituye un derecho inalienable de los Estados. Son por consiguiente, sus propias normas y lineamientos las que marcan las pautas a seguir para la elección y envío de los diplomáticos y consulares que el Estado juzgue conveniente, siempre de conformidad a su economía y sobre todo, al nivel o importancia de sus relaciones con otros Estados.

Ambos representantes tienen una función por demás interesante, pero también delicada, la de ser los portavoces de su Estado, tratando de negociar la celebración de todos aquellos instrumentos bilaterales que unan más a los Estados; representar los intereses de los nacionales del Estado acreditante, que ahí se encuentran, a la vez que presentarles todo tipo de ayuda legal; enterarse por todos los medios lícitos de la situación que se vive en el Estado receptor, tanto social como económica y cultural, y hacerla saber a su Estado. Hay quienes simplifican la actitud diplomática en tres grandes clases: *negociar, observar e informar*.

Resulta por otra parte, señalar que tanto los agentes diplomáticos como los consulares de un Estado, constituyen o integran lo que se denomina "*La Misión diplomática de ese Estado*". La diferencia que existe entre ambos funcionarios es que los diplomáticos tienen una finalidad política, sus actuaciones van dirigidos hacia la representación de los intereses de su Estado, mientras que los agentes consulares, tienen un fin más que nada, de carácter administrativo y comercial, por lo que establece una diferencia quizá muy sutil, pero que permite distinguir a ambas instituciones las cuales, gozan de independencia entre sí.

Por último, cabe destacar que tanto los agentes diplomáticos como los consulares, gozan en el desempeño de sus funciones de una serie de prerrogativas que los autores clasifican en dos grandes rubros; inmunidades y privilegios. Las inmunidades son aquellas protecciones jurídicas que colocan al agente

diplomático o consular fuera del alcance de la jurisdicción local del Estado donde se encuentra.

Las inmunidades engloban las materias penal, civil y administrativa, y derivan o se conceden al diplomático y al agente consular por virtud de un instrumento multilateral signado por casi todos los Estados, incluyendo a México, la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, por una parte, y por otra, por la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

Los privilegios pueden ser concebidos como actos graciosos extraordinarios que emanan de los Estados por razón de la reciprocidad internacional y que ayudan a que la función de los agentes diplomáticos y consulares goce del mayor desembarazo posible. Se trata de concesiones que no están contempladas por alguna norma de carácter internacional.

México, a parte de reconocer la aplicabilidad de las Convenciones arriba señaladas, cuenta con la Ley del Servicio Exterior, ordenamiento legal que regula las actuaciones de las distintas misiones diplomáticas de nuestro país en otros Estados.

CAPITULO 3

LA DESIGNACION DEL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

31 LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Como ha quedado asentado en el capítulo primero de este trabajo de investigación, nuestro sistema de gobierno está debidamente estructurado conforme a la teoría de la división de poderes. A este aspecto, el artículo 49 de la Ley fundamental señala que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, agrega el numeral que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo, excepto el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión, según lo manifiesta el artículo 29 de la misma Constitución general, relativo a la suspensión de las garantías individuales.

La división del Poder Supremo garantiza, al menos en la teoría, un sistema de gobierno democrático, donde cada poder tenga autonomía plena en cuanto a sus competencias. El numeral arriba citado otorga la misma jerarquía legal a los tres poderes, aunque ya en la práctica es un hecho que el Ejecutivo posee más atribuciones constitucionales, situación que lo coloca en una jerarquía bastante marcada con respecto al Legislativo y Judicial de la Federación.

En relación al Poder Ejecutivo Federal, conviene citar lo dispuesto por el artículo 80 Constitucional que señala:

*"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominara **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**".*

Cabe señalar aquí, que la denominación de "*Presidente*", es un título que en muchos países, principalmente latinoamericanos, se concede al máximo dignatario, aunque si bien es cierto, en otros tantos se le agrega a tal título la fórmula "*Constitucional*", para describir la forma de su ascensión al poder es totalmente apegado a derecho.

El citado artículo 80 Constitucional establece que el Ejecutivo será unipersonal, esto significa, que residirá en una sola persona, a diferencia de aquellos Estados donde el Ejecutivo es de carácter plural o pluripersonal, ya que tal mandatario se deposita en varias personas.

En nuestro país, el Presidente de la República asume dos importantes figuras desde el punto de vista del derecho internacional, ya que por una parte es el Jefe de Estado y, además de Gobierno, en virtud de las múltiples funciones del Presidente de la República, difícilmente se puede observar la diferencia específica entre ambas figuras, sin embargo, la doctrina sí establece distinciones entre ambas; basta remitirse a aquellos Estados de regímenes monárquicos como Inglaterra, Suecia, España o Tailandia, dónde existe un Rey quien asume la figura de Jefe de Estado, con funciones de representación de su país, así como de coordinación de los actos de gobierno.

Existe también un Primer Ministro o Presidente, quien se encarga de llevar a la práctica los programas de gobierno de un país, figura a quien el derecho internacional identifica como Jefe de Gobierno. Se reitera que en nuestro país, el Ejecutivo Federal reúne a ambas funciones, convirtiéndose en un gobernante con plenos poderes, supeditado en pocas veces a un órgano colegiado como lo es el Senado de la República.

El presidente de la República cuenta con amplias atribuciones, como se ha señalado con anterioridad, mismas que son clasificadas en: facultades ordinarias y, aquellas otras de tipo extraordinario. Las primeras tienen su fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 de la Constitución vigente, donde destacan atribuciones en rubros fundamentales para la vida jurídica, política y social de México.

De esta manera, en la fracción I de este numeral, se otorga al Presidente del País la facultad de promulgar y Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Cabe en este sentido resaltar una clara vulneración de la actuación del Ejecutivo Federal en la esfera del Legislativo, ya que como se recuerda el papel del Ejecutivo en el proceso legislativo resulta de vital importancia.

Por otra parte, el titular de ese poder tiene también derecho a iniciar leyes, de conformidad con lo que establece el artículo 71, supuesto éste en que se vuelve a observar esa invasión en la esfera de competencia del legislativo, ya que si en Presidente es el que inicia una ley, será el quien tendrá el derecho final de aceptarla o no, mediante el derecho de veto.

En la fracción II, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, el Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en otras leyes que de ella emanen.

En este sentido debe agregarse que el presidente de la República, para el mejor desempeño de sus funciones se auxilia del personal de su entera confianza denominado "*Gabinete Presidencial*", se trata de una serie de asesores en ramas bien definidas y que constituyen una garantía en el desempeño de las funciones del gobierno. Este cuerpo de asesores que dicho sea de paso reciben el nombre de Secretarios de Estado o de Despacho, encuentran su fundamento y regulación jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La facultad que tenga la fracción comentada al titular del Ejecutivo es totalmente libre ya que para designar a los Secretarios de Despacho, no necesita más opinión o voluntad que la suya. En muchas de las veces, las designaciones de los Secretarios de Despacho conllevan situaciones más de tipo político que de necesidad de servicio.

Sin duda que el ejemplo más claro de lo anterior se puede observar en las distintas designaciones que se han hecho a lo largo de la historia de México, del Secretario de Relaciones Exteriores, rama donde se requiere de una persona que cuente con los conocimientos necesarios sobre la realidad de México, presente, pasado y futuro, así como sus necesidades. No puede improvisarse al titular del ramo exterior, ya que ello perjudicaría en mucho la imagen de nuestro país en el extranjero.

Pese a lo anterior en muchas de las veces se ha cometido ese grave error, pensando que un político con experiencia puede hacerse cargo de la dependencia en comento. Es indudable que urgen nuevos criterios para desechar ese tipo de prácticas que a través de nuestra historia han sido viciadas.

Una posible solución, sería que la designación del Secretario de Relaciones Exteriores se llevara a cabo del personal de carrera que cuente con más experiencia, y que haya mostrado un buen desempeño en el Servicio Exterior, para ello, resultaría muy saludable una reforma a esta fracción II.

Este particular será tratado con más amplitud a lo largo de desarrollo del presente capítulo. Finalmente, debe también destacarse que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente al abogado de la nación, así como al gobernador del Distrito Federal, remover a los grandes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover a los demás empleados superiores de la Federación, siempre y cuando este nombramiento o remoción no este sujeto a otras disposiciones legales.

De conformidad con la fracción III, el Ejecutivo puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos (debe entenderse a los embajadores como jefes de misión), y Cónsules generales, con la aprobación del Senado. En esta fracción destaca el hecho de que el presidente nombre a los embajadores y cónsules generales, sin embargo, muchas de las veces, esas designaciones obedecen más que nada a razones políticas que a una elección fundamentada en necesidad del servicio. En este sentido, la designación que haga el titular del Ejecutivo, estará sujeta a lo que disponga el senado de la República.

Las fracciones IV, V. y VI se refieren a la facultad del Presidente para designar a los oficiales del Ejército, Armada; Marina y Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa de la soberanía del país, la fracción VII faculta al Ejecutivo Federal a disponer de la Guardia Nacional, de conformidad con la fracción IV del artículo 76 de la Carta Magna.

La VIII encierra el derecho exclusivo del máximo dignatario del país para declarar la guerra en nombre de la nación, previa expedición de la Ley respectiva por parte del Congreso de la Unión. La fracción X, engloba otra facultad en materia de derecho internacional, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, ya bilaterales o multipartitos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Para llevar a cabo tal encomienda, el titular del Poder Ejecutivo deberá observar irrestrictamente los principios normativos de convivencia de nuestro país con los demás como son: la libre 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 para la paz y la seguridad internacionales. Todos estos principios han colocado a México como un Estado verdaderamente pacifista y respetuoso de las normas e instituciones internacionales.

La fracción XI, otorga al presidente la prerrogativa de convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo acuerde la Comisión Permanente; la XII lo faculta para prestar el auxilio necesario al Poder Judicial para el ejercicio expedito de sus funciones; mediante la fracción XIII, el Ejecutivo Federal puede habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como designar su ubicación.

Cabe agregar que esta facultad no está sujeta a aprobación extra alguna; el Presidente de la República puede también conceder, conforme a las leyes respectivas, los indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia federal ya aquellos otros por delitos del orden común en el Distrito Federal, de conformidad con la fracción XIV; la fracción XV, le otorga el derecho de conceder

privilegios de tipo exclusivo y por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; la fracción XVI, señala que en cuanto la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos a que se refieren las fracciones III y IV, con la aprobación de la Comisión Permanente; el Ejecutivo Federal puede designar a los distintos magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiendo los nombramientos, a la aprobación de la asamblea de representantes de la ciudad capital, de conformidad con la fracción XVII; el titular del Ejecutivo puede designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal judicial; sometiendo los nombramientos, licencias y renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Cabe mencionar que apenas el año pasado se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y también a la Suprema Corte de Justicia, misma que cuenta ya con una nueva estructura orgánica.

El Presidente de la República cuenta asimismo con muchas otras atribuciones que la doctrina denomina de tipo extraordinario, en virtud de que no están insertas en las diferentes fracciones del artículo 89, sino que están contempladas en distintas partes de la Constitución, como sucede con el artículo 29 relativo a la suspensión de garantías individuales, facultad exclusiva del Ejecutivo Federal en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga en peligro grave o conflicto a la sociedad mexicana, previa opinión del Abogado de la Nación, los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y con la aprobación del Congreso de la Unión.

Además de la Constitución, las leyes federales también le otorgan expresamente muchas otras atribuciones al Jefe de Estado de Gobierno del país.

3.11 FACULTADES DEL NOMBRAMIENTO LIBRE

El Ejecutivo Federal tiene el derecho exclusivo de designar a funcionarios de los poderes judicial y propio. El citado artículo 89 en su fracción II otorga libertad plena al Presidente para que este designe a los integrantes de su Gabinete Presidencial, al Procurador General de la República, así como al gobernador del Distrito Federal, de manera totalmente libre.

La razón de que el constituyente de 1917 le haya dado tal libertad tiene una razón lógica. El Ejecutivo Federal necesita contar con libertad para nombrar al cuerpo de asesores que lo han de auxiliar en el cometido plurifuncional que desempeñará. A este respecto, el autor Tena Ramírez señala que el sistema presidencial presupone el absoluto atributo del Presidente para designar a los Secretarios de Estado, sin necesidad de contar con la voluntad del Parlamento ni con ninguna otra.

Cabe decir que en el Congreso Constituyente de Querétaro se propuso por veinticinco diputados que la designación de los Secretarios de Estado se llevara a cabo por el presidente, pero, con la aprobación de la Cámara de Diputados; según el autor citado, si esto hubiese sido aceptado, nuestro sistema presidencial

hubiese naufragado en un mar de desorientación.¹³

Actualmente, existen opiniones jurídicas de gran peso que apoyen el criterio legal en el sentido de que el Presidente necesita de libertad plena para nombrar a todos y cada uno de sus secretarios de Estado, designaciones que recaen con una trayectoria importante en el servicio público, y que por lo regular son conocidos del Presidente.

Resultaría entendible que él se hiciera rodear de la gente de su entera confianza, ya que la labor en equipo resulta mas provechosa cuando se cuenta con personas ya experimentadas. Pese a esas opiniones que apoyan el criterio Constitucional, debe señalarse que cada sexenio se observa como esos altos funcionarios o políticos van rotándose en las diferentes Secretarías de Estado, y ante lo cual surge la interrogante sobre la necesidad de que tales altas personalidades se especialicen en una o dos áreas solamente, ya que resultaría casi imposible que un político afamado llegase a conocer con gran amplitud todas las esferas del Poder Ejecutivo Federal.

Aparte de lo anterior, sería muy saludable que se permitiera el acceso a esos puestos o encomiendas a la gente joven con ideas renovadoras que pueden ayudar al país a un mejoramiento notable.

Existen también, opiniones contrario sensu, es decir, aquellas que señalan que el Presidente deberá sujetar sus designaciones de Secretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador del Distrito Federal, aun órgano colegiado, ya sea al Senado o al propio Congreso de la Unión.

¹³ Tama Ramírez, Felipe. *Op. Cit.* pp.469 y 470.

El espíritu de este trabajo no es dirimir tal interrogante constitucional, pero sí lo es el señalar que el Ejecutivo Federal al designar al Secretario de Relaciones Exteriores, omite la importancia del Servicio Exterior de carrera, así como de su personal, mismo que ha sido ya capacitado para desempeñar cualquier puesto que tenga que ver con la representación de nuestro país en el extranjero.

La práctica enseña que la designación del titular del ramo exterior recae también en algún alto político afamado que, difícilmente conoce las necesidades de México en materia internacional. El improvisar de este modo a un Secretario de Relaciones Exteriores, implica un constante peligro para el buen nombre de México e inclusive, para el desarrollo normal y posible incremento, de las distintas relaciones que nuestro país mantiene con otros Estados. Como ejemplo de esto, basta recordar que al finalizar el sexenio anterior, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari designó al señor Manuel Camacho Solís, Secretario de Relaciones Exteriores, encomienda que sólo desempeñó un desconocimiento total de la importancia de ese despacho administrativo del gobierno federal.

Resulta totalmente ilógico el pensar que si existe un órgano encargado de la selección, capacitación y dirección del personal que ha de representar los intereses de México en el mundo, una de esas personas no puede aspirar a ser designado como encargado del ramo.

Resultaría entonces conveniente que por lo menos se le recomendara, legalmente, al Ejecutivo Federal para que en el momento de designar al Secretario de Relaciones Exteriores tome en consideración al personal que integra al Servicio Exterior, mismo que conoce perfectamente al desarrollo de esa dependencia, así como la importancia de las relaciones de nuestro país con el exterior.

El anterior criterio queda apoyado con la nueva Ley del Servicio Exterior Mexicano, que data de 1994, en su numeral 19 que literalmente señala:

"Sin perjuicio de lo que disponen las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de embajadores y cónsules generales la hará el presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular".

Debe recordarse que la designación de embajadores y cónsules generales ha corrido históricamente la misma suerte que la del Secretario de Relaciones Exteriores, improvisándose flagrantemente a los encargados de esos ramos.

Hoy en día, por lo menos la Ley del Servicio Exterior ya le recomienda al Presidente de la República, tome en consideración para la designación de embajadores y cónsules honorarios al personal de carrera del Servicio Exterior con más experiencia y competencia probada de la rama diplomático-consular. Si bien es cierto, el numeral que se supra citó no vincula al titular del Ejecutivo a tal obligación, sí lo hará reflexionar por lo menos en la importancia de tales designaciones.

Con la designación del Secretario del ramo exterior debe seguirse por lo menos este criterio al nivel de sus relaciones con los demás Estados.

3.1.2 FACULTADES DE NOMBRAMIENTO CON LA APROBACION DEL SENADO DE LA REPUBLICA

El presidente de la República puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos (es decir embajadores), y cónsules generales; coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales; a los empleados superiores de Hacienda, así como a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero la diferencia en estas designaciones es que el Ejecutivo requiere la aprobación del Senado de la República para la validez de las mismas. Puede también nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

En estos supuestos que también están contenidos en el artículo 89, fracción III, IV y VII, el constituyente de 1917 quiso dar un tinte democrático a las designaciones citadas, a través de la revisión o mas correctamente, ratificación por parte del Senado de la República, quizá estas fracciones son hoy en día una de las pocas reminiscencias de la división de poderes, donde se planteaba que ninguno de los mismos tendría más jerarquía legal que los demás. El papel del Senado de la República es de un órgano revisor de la actuación del Ejecutivo Federal.

3.13 OTRAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA INTERNACIONAL.

El titular del Ejecutivo Federal como Jefe de Estado que es, cuenta con atribuciones en materia internacional de gran importancia. Desde un punto de vista de análisis minucioso, el Presidente de la República cuenta con todas las atribuciones legales que en materia internacional interesan a un Estado.

Además de designar al Secretario de Relaciones Exteriores, el presidente puede designar a los embajadores o jefes de misión y a los cónsules, como órganos representantes de nuestro país en otros territorios, con la aprobación del Senado; puede también, remover a tales funcionarios sin necesidad de que medie otra voluntad que la suya.

Se ha señalado también que puede declarar la guerra en nombre del país previa ley que emite el Congreso de la Unión.

Indudablemente que la fracción X del artículo 89 Constitucional es la más importante, ya que ella le permite al Ejecutivo Federal dirigir la política exterior de nuestro país, es decir, la forma de comportamiento de México frente a los demás Estados con los cuales se tiene alguna relación.

De la misma manera, el Presidente puede suscribir tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado, la realización de tratados internacionales es la forma más clásica de las relaciones entre los Estados, y actualmente, la intervención de los mandatarios en tales eventos se ha acrecentado notablemente, se ha dicho que para la celebración de los diversos

instrumentos internacionales, así como en todas y cada una de las relaciones de México con los demás países, deberá el Ejecutivo observar los principios normativos exteriores contenidos en la misma fracción X, y que constituyen una de las grandes aportaciones de nuestro país al derecho internacional.

Finalmente, debe decirse que la jerarquía que la Constitución otorga al derecho internacional es la de ley suprema, igual que la propia Carta Magna, siempre y cuando el instrumento internacional cumpla con los tres requisitos que establece el artículo 133.

3.2 FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE CONFORMIDAD CON LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La existencia de las diferentes Secretarías de Estado que tienen como finalidad asesorar al Presidente de la República, encuentra su fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución vigente que literalmente señala:

"La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso (es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El artículo 91 Constitucional señala los requisitos para ser Secretario de Estado:

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

Por su parte, el numeral siguiente señala una atribución importante de los distintos Secretarios de Estado, el llamado **"Refrendo Ministerial"**:

"Artículo 92: Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

La finalidad del refrendo ministerial es avalar tanto el acto del Ejecutivo materializado en algún reglamento, decreto, acuerdo o cualquier orden, así como la firma del máximo dignatario mexicano.

Retomando el fundamento de las Secretarías de Estado, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna".

Por otra parte, el artículo 11 del mismo ordenamiento expresa que los titulares de los Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo presidencial.

De manera más particular, la ley en comento otorga facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores en el artículo 28, y son:

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

- I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
- II. Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomáticos y consulares en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones Federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

Cabe agregar que por decreto presidencial de fecha 19 de diciembre de 1995 el artículo en cita fue adicionado en su fracción II con dos incisos que literalmente señalan:

- 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.

Definitivamente destaca la nueva participación de la Secretaría del ramo exterior en la promoción comercial y turística de México a través de sus distantes embajadas y consulados acreditados. Por otra parte, ya se elevó al rango de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la necesidad de capacitar constantemente a los miembros que componen el Servicio Exterior del país.

Debe señalarse que la Ley de tal departamento administrativo data apenas de 1994, por lo que se busca una transformación integral del Servicio Exterior, tomando como modelos los sistemas de los Estados Unidos y Europa, donde ya cuentan con una verdadera carrera diplomática.

- 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 quieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la Constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;
- 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 cartas 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. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Como se desprende de la simple lectura de todos y cada una de las fracciones del artículo 28, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con encomiendas de gran importancia para el futuro de México. Desafortunadamente debe decirse que las mismas son casi desconocidas por el pueblo mexicano.

Los juristas en pocas ocasiones se ocupan del estudio y análisis de las atribuciones de la Secretaría, sin embargo, ésta constituye una de las dependencias de la administración Pública Federal de más trascendencia para los intereses, e inclusive para el futuro de nuestro país, ya que ella constituye el puente de conexión con el mundo.

3.3 EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Sin duda, el Servicio Exterior de nuestro país, constituye una de las unidades administrativas dependientes del Ejecutivo Federal de más importancia.

Vale decir que después de la consumación de nuestra independencia, en el año de 1821, resultaba de suma urgencia el organizar un cuerpo de representantes del país, cuya labor sería la de representar los intereses mexicanos en el exterior.

Debe recordarse que en esos años de gobierno de don Agustín de Iturbide, las atribuciones que experimentaba México eran bastante pesadas, razón por la que no resultaba nada difícil que nuestro país contara con un cuerpo de representantes ante otras naciones.

La Constitución Política de 1824 fijaría facultades amplias al Presidente de la República para nombrar a los representantes del país en el extranjero. Cinco años más tarde, durante el gobierno de Vicente Guerrero, en 1829, se promulgaría lo que puede ser considerado como el antecedente de la actual normalidad en materia de agentes diplomáticos y consulares, entonces denominada "Ley de Consulados", la cual consideró a los cuerpos diplomáticos y consular como órganos dependientes del gobierno.

Desde aquellos años, una de las principales preocupaciones de los Secretarios de Relaciones Exteriores, era sin lugar a duda, la correcta profesionalización del Servicio Exterior. Esta preocupación tenía sus razones válidas, ya que por una parte, la antigua administración de personal legada por las reformas borbónicas fue cayendo en un desuso gradualmente; por otra parte, no se había encontrado otra forma alterna para sustituirla.

La propia Secretaría de Relaciones Exteriores fue hasta el año de 1891, la dependencia que más transformaciones sufrió.

Es hasta el año de 1821 que se pudo configurar un Servicio Exterior que contara con una carrera administrativa, misma que habría que desempeñarse a través de dos diferentes e importantes cuerpos de servidores públicos: los diplomáticos y consulares.

Por otra parte, no resulta extraño el señalar que para dotar al Servicio Exterior del grado de institucionalidad y verdadera profesionalización, se tomaron modelos extranjeros, y más exactamente, el de los Estados Unidos, país que ya de por sí, nos había heredado muchas instituciones políticas y administrativas.

La Constitución Política de 1817 conservó también el criterio de amorilidad de los agentes diplomáticos y consulares. En ese mismo año se estableció el principio de que el nombramiento de esos funcionarios, sólo podría ser hecho por el Ejecutivo de la Federación, sin embargo, se estableció también que todos los nombramientos debían ser ratificados por la Cámara de Senadores.

Para el año 1896, el ingreso al cuerpo diplomático o consular, presuponia la necesidad de acreditar un curso profesional. Antes de tal curso, era necesario el aprobar un examen que se llevaba a cabo en el local de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia que se reservaba el derecho de aceptar o rechazar a los aspirantes.

Ya en la época de los gobiernos revolucionarios, se notaba una firme intención por desarrollar mecanismos tendientes a la profesionalización del servicio público general, y de manera más específica a la consolidación del Servicio Exterior de carrera.

Cabe el reconocimiento a don Abelardo Rodríguez, quien pudo reorganizar el Servicio Exterior en enero de 1934, después de haber acordado el establecimiento del servicio civil de carrera en ese año.

En 1960, se reorganizó al Servicio Exterior dentro del patrón fijado desde 1934, concebido como una organización permanente a la que se confiaba la salvaguarda de los intereses nacionales en el extranjero, así como la

representación política de México ante los demás Estados y organismos internacionales.

El Servicio Exterior debe ser entendido como un cuerpo de funcionarios o una entidad de carácter permanente a cuyo cargo esta la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero, así como el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos de índole internacional.

Actualmente, el Servicio Exterior ha sufrido importantes cambios, ya que el rumbo de las relaciones exteriores de México así lo amerita, sin embargo, el mismo garantiza que las distintas misiones diplomáticas y consulares de nuestro país en los diferentes Estados con los cuales mantenemos relaciones, sean las más apropiadas y permitan que la imagen de nuestra nación pueda crecer día a día.

Se ha señalado en otros apartados de este trabajo de investigación que la actual Ley del Servicio Exterior así como su reglamento datan de 1994. La exposición de motivos de la misma destaca algunas ideas importantes, por ejemplo, debe decirse que actualmente México mantiene relaciones bilaterales con 175 países, 28 más que al inicio de la pasada administración.

La actual Ley da el mismo tratamiento a las antiguas ramas diplomática y consular, sin embargo, por vez primera, se procedió a fusionarlas en una gran rama que se denominó *"rama diplomático-consular"*.

Esta regulación propuesta espera otorgar una mayor unidad al Servicio Exterior, así como adecuarlo a la organización prevaleciente en la mayoría de los países del mundo y lograr una más amplia versatilidad en las tareas diplomáticas y consulares, de este modo, un miembro del Servicio Exterior deberá poder atender indistintamente asuntos consulares y diplomáticos, esto permitirá una

mejor racionalización de gastos para el gobierno de la Federación.

3.4 LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Nuestro país cuenta hoy en día con una imagen muy especial en el concierto internacional. Se sabe que la voz de México es la de un Estado que se ha caracterizado por su constante lucha por mejorar en todos los apartados posibles, económico, comercial, cultural, etc., de la misma manera, se ha ganado un lugar importante como una nación netamente pacifista y respetuosa de las instituciones internacionales, así como del derecho de gentes. Esta postura de respeto tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional que literalmente expresa:

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

Es de destacarse que nuestro país considera al derecho de gentes como ley suprema, al igual que la propia constitución, siempre y cuando la norma internacional cumpla con los tres requisitos que el artículo arriba transcrito establece:

- a) La norma internacional (ya sea tratado, pacto o acuerdo celebrado entre sujetos de derecho internacional), no debe contravenir lo dispuesto por la Constitución general, esto hace recordar el principio de supremacía constitucional que consiste en que no puede existir norma alguna que se encuentre jerárquicamente por encima de la misma constitución general, por ello y en razón al ejercicio de soberanía de nuestro país, resulta fundado este primer requisito.

- b) La norma internacional debe tener su origen en la voluntad del Ejecutivo Federal como el órgano máximo de las relaciones internacionales de nuestro país. Es el Jefe de Estado y de Gobierno mexicano el único facultado para la celebración de los diferentes compromisos de nuestro país con otras naciones, ya sea de carácter bilateral o multilateral.

- c) Todos los instrumentos internacionales suscritos por México deberán ser sometidos al Senado de la República. La finalidad de que sea cuerpo colegiado el encargado de otorgar su aprobación definitiva al instrumento de que se trate es supeditar, aunque sea parcialmente, la voluntad del Ejecutivo a otro cuerpo del poder legislativo. En este supuesto, cabe aclarar que el legislativo de 1917 confundió los términos "aprobación" con uno más aplicable, según el derecho de tratados, "ratificación".

La propia Constitución vigente otorga al Presidente del país la facultad de conducir la política exterior de la nación, observando los principios rectores que el mismo ordenamiento fundamental señala:

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

X. **Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la auto determinación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional".**

Sin duda, el tema de los principios de política exterior de nuestro país es uno de los más apasionantes y que reflejan fielmente el camino de esta gran nación desde su independencia.

Sobre este tópico señala el ex-consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores Luis Miguel Díaz: "...La política exterior mexicana es en la actualidad una de las más prestigiadas y consistentes del mundo. Tales blasones han sido posible, en gran medida, gracias al enarbolamiento constante de una serie de principios que, en materia diplomática nuestro país ha sustentado de un proyecto integralmente preconcebido, es el resultado del devenir histórico del país, esto es, las condiciones mismas del mundo fueron configurando los razonamientos y actitudes internacionalistas postulados.

Es por ello que resulta conveniente afirmar que los principios que conforman la política exterior nacional no son efecto de modas eventuales o sujetas a la voluntad del Presidente en turno, sino que son producto de una difícil realidad internacional encarada con una arraigada voluntad de independencia y una estrategia internacional coherente en función de su calidad de Estado débil

y de apego irrestricto al derecho de gentes".¹⁴

Los principios de nuestra política exterior constituyen una gran aportación al derecho internacional, ya que como se ha señalado, nuestro país siempre se ha manifestado como un Estado respetuoso de la soberanía de los demás países y, fiel creyente del derecho internacional como mecanismo ideal para la buena convivencia entre los países.

3.5 NECESIDAD DE QUE EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES PERTENEZCA AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Nuestro país atraviesa, sin lugar a dudas, una etapa de serios problemas económicos, comerciales y sociales. Hoy más que nunca, debemos volver la mirada hacia la comunidad internacional, como un miembro de familia que necesita ayuda indiscutible. Debe aprovecharse al máximo la buena imagen que nuestro país ha ganado a lo largo de los años concretando diversos compromisos que nos puedan aportar ganancias mismas que se traducirán en mejores condiciones de vida y oportunidades para progresar en este país.

Hoy en día en que nuestra nación forma parte de una de las agrupaciones comerciales más importantes del mundo como lo es el **Tratado del Libre Comercio**, resulta innegable la importancia de las relaciones internacionales y por ende, del derecho de gentes. Sin embargo, debe hacerse incapie en el hecho de

¹⁴ Historia de las Relaciones Internacionales de México, Editorial Porrúa, México 1983, p. 1.

que las relaciones exteriores de México merecen mayor atención por parte de nuestros gobernantes, además de más publicidad para que la población este bien enterada de los diversos actos internacionales en que este país sea parte.

Se ha dicho que la designación de los Secretarios de Estado es una facultad discrecional del Presidente de la República, ya que puede hacer tales nombramientos o remociones sin que medie otra aprobación alguna. Se trata de una de las atribuciones de manera libre que la Constitución vigente le confiere al titular del Ejecutivo Federal.

Resulta muy preocupante que en muchas de las designaciones que el Ejecutivo hace de los titulares de las distintas Secretarías de Estado, el nombramiento tenga como motivación esencial un fin político, ya sea de premio de castigo, más que de una real necesidad de servir al pueblo.

En no pocas ocasiones hemos sido testigos de que los grupos de afamados políticos que tienen vigencia en un momento determinado, van recorriendo las distintas Secretarías de Estado, de este modo, hemós observado como esos hombres duran poco tiempo en su administración, la razón es muy simple, un buen Secretario de Despacho no se hace de la noche a la mañana, ni puede ser improvisado.

Tal vez resultaría sano el meditar acerca de instrumentar nuevamente, y como sucede en varios países Europeos en una carrera de servicio en la administración pública, la cual traería por consecuencia una correcta profesionalización de los servidores públicos.

Más específicamente, resulta reiterativo sin embargo, es el motivo básico de este trabajo de investigación el señalar que el Secretario de Relaciones Exteriores

debe ser un egresado del Servicio Exterior Mexicano, una persona que ante todo, tenga verdadera vocación de servicio, que realmente ame su labor, que conozca las necesidades actuales del país en materia económica, comercial, cultural y social, además que tenga una visión del futuro que le permita prever los diferentes acontecimientos internacionales en que nuestro país sea parte.

Sin duda la mejor cualidad del candidato a dirigir los destinos internacionales de la nación, es que cuente con la capacitación necesaria y que haya conocido el manejo de la Secretaría que en el futuro manejará.

Se concluye este trabajo resaltando que el Ejecutivo debe tomar necesariamente en consideración al personal del Servicio Exterior con más antigüedad experiencia y cuyo desempeño haya destacado en el ramo.

Sería conveniente también pensar que el Senado de la República podría intervenir más activamente en la vida exterior del país.

En este caso, podría dotarsele el derecho de decisión definitiva en relación a la designación que el Presidente haga del Secretario de Relaciones Exteriores, hecho que implicaría una posible reforma al artículo 89 en su fracción II de la Constitución Política vigente.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** La vida independiente de México constituye un logro conseguido a través de grandes esfuerzos y de sangre de todos aquellos que algún día creyeron en la grandeza de nuestra nación.
- SEGUNDA:** A partir de la independencia de México, se han adoptado muchas instituciones políticas y jurídicas que tuvieron su nacimiento en los Estados Unidos, como el sistema de gobierno federal.
- TERCERA:** De conformidad con el artículo 39 Constitucional, la soberanía nacional recae original y esencialmente en el pueblo mexicano siendo también este su titular. La soberanía nacional constituye el derecho más importante que como país tenemos.
- CUARTA:** La Constitución Política vigente es el ordenamiento regulador de la vida nacional. En ella se consagra la teoría de la división del Poder Público en tres grandes partes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales "teóricamente" tienen la misma jerarquía, además de que se complementan, respetando la esfera de competencias respectiva.

QUINTA:

Nuestro país ha adoptado la forma de gobierno republicana, democrática, representativa y federal, donde los Estados que integran a la Nación gozan de autonomía en cuanto a su régimen interno, orden jurídico y manejo de su hacienda, pero están unidos a un poder central llamado Federación, mismo que se encarga de coordinar y dirigir los destinos de todo el país.

SEXTA:

La división de los Poderes Públicos garantiza que el gobierno de un Estado sea realmente democrático, sin embargo, en nuestro país se aprecia una notable superioridad jerárquica del Ejecutivo Federal sobre los demás poderes, lo que hace que el Presidente de la República se convierta en una autoridad casi omnipotente.

SEPTIMA:

Resulta necesario el analizar todas y cada una de las atribuciones de la Constitución le otorga al Presidente de la República, y restringirlas, concediéndole más facultad de actuación al Senado de la República. Difícilmente podrá existir un país bajo estado de derecho cuando su máximo dirigente tiene tantas atribuciones legales.

OCTAVA:

En el panorama internacional, destaca la participación del Jefe de Estado o de gobierno como máximas autoridades y representantes de los Estados. En los últimos años se ha venido observando un incremento en

la participación de esos dignatarios en diferentes foros internacionales.

NOVENA:

Los Jefes de Estado o de gobierno gozan de prerrogativas en virtud de su alta investidura, mismas que se clasifican en inmunidades y privilegios. Cabe señalar que no existe fundamento legal internacional que obligue a los Estados a dar un tratamiento especial a los Jefes de Estado, sin embargo la costumbre internacional y la reciprocidad entre las naciones han venido estableciendo casi como obligatorio el trato tan preferencial que se les debe brindar.

DECIMA:

Para el mejor desempeño de su gestión, el Jefe de Estado cuenta con un cuerpo de asesores o ministros, quienes le auxilian en los rubros de más importancia para un Estado. Por lo regular, y como sucede en México, es el Jefe de Estado que nombra a esos funcionarios quienes deberán gozar de toda su confianza.

DECIMA PRIMERA:

Dentro de los diversos rubros o áreas de mas trascendencia para México y los demás Estados, esta sin duda la política exterior. El encargado de ejecutar la misma y de llevar a cabo las relaciones de nuestro país con el exterior y es el Secretario de Relaciones Exteriores. Este departamento administrativo fue creado en 1821, siendo de las primeras unidades que se crearon en el México independiente. Actualmente es

una de las secretarías de más importancia para la vida de México.

DECIMA SEGUNDA: La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con un marco de competencia legal perfectamente determinado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, pero además la misma tiene su propia normatividad o Reglamento Interior, así como la Ley del Servicio Exterior.

DECIMA TERCERA: Dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones destaca sin lugar a duda el Servicio Exterior, órgano administrativo encargado de llevar a cabo las funciones más vitales de la propia Secretaría en comento; selecciona, capacita y adscribe al personal humano que representará los intereses de México en el mundo.

DECIMA CUARTA: El personal integrante del Servicio Exterior de clasifica de conformidad con el artículo 3º de su Ley en personal de carrera, de tipo permanente y que comprende la rama diplomático-consular, el personal temporal y el asimilado.

DECIMA QUINTA: El ingreso al Servicio Exterior de carrera se lleva a cabo mediante un riguroso procedimiento de selección de conformidad con el artículo 28 de su Ley, y que permite obtener a los candidatos ideales para representarnos ante otros países. Este arduo procedimiento garantiza

que los egresados del Servicio Exterior no sean diplomáticos o cónsules improvisados como ha sucedido algunos años atrás.

DECIMA SEXTA:

Sin embargo y pese a lo anterior, en muchas de las ocasiones la designación que hace el Presidente de la República del titular de la Secretaría en comento recaiga en una persona no ideal para tal encomienda, ya que por cuestiones de índole político, han ocupado ese puesto personas totalmente ajenas, sin los conocimientos mínimos sobre la política exterior mexicana, inclusive, aveces sin la mínima idea de las necesidades del país. Se trata entonces de designaciones equivocadas que difícilmente toman en consideración al personal del Servicio Exterior de carrera, quienes pueden ser los idóneos para la dirección de la Secretaría.

DECIMA SEPTIMA:

Se considera pertinente que por lo menos el Presidente de la República tenga presente al personal del Servicio Exterior en el momento de hacer su designación del titular de la Secretaría de Relaciones, además de que el Senado bien podría dar su opinión al respecto.

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Internacional Público. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986, 1546 p.p.

BORZI ALBA, María Angélica T. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, 79 p.p.

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

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. Estudios Constitucionales, 3ª edición, Editorial Porrúa, México 1991.

DIAZ CISNEROS, Cesar. Derecho Internacional Público. 2ª edición, Editorial Tea, Buenos Aires, 1966, 346 p.p.

GOLLIARD, Claude Albert. Instituciones de Relaciones Internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 420 p.p.

G., Tikin. Cursos de Derecho Internacional. Editorial Progreso, Moscú 1980, 237 p.p.

JIMENEZ DE ARECHABA, Eduardo. Derecho Internacional Contemporáneo. Editorial Tecnos, Madrid, 1980. 645 p.p.

KELSEN, Hans. Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 756 p.p.

LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro H. Derecho Diplomático. Editorial Trillas, México, 1989, 181 p.p.

LION DEPETRE, José. Derecho Diplomático. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979, 379 p.p.

MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. 3ª edición, Editorial Porrúa, México 1986, 248 p.p.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1983, 293 p.p.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª edición, Editorial Porrúa, México 1990, 360 p.p.

OPPEN, Daniel. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Harla, México 1989, 369 p.p.

LEGISLACION

Constitución Política Vigente de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México 1994.

Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.