

CAPÍTULO II

LOS ÓRGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

I. *Presidente de la República*

Las facultades del presidente de la República son objeto de los artículos 80 a 93, de la constitución de México. El artículo 88 establece una limitación de las facultades del presidente de la República, al prohibirle salir del territorio nacional sin el permiso del Congreso.

Las facultades relativas a las relaciones internacionales aparecen en el artículo 89. Según el párrafo II de ese artículo 89, corresponde al presidente de la República remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover a “los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes”.

En el párrafo III se atribuye al jefe del Estado la facultad de “nombrar ministros, agentes diplomáticos o cónsules generales, con aprobación del Senado”.

El párrafo VI otorga al presidente que, según la constitución, es el jefe de las fuerzas armadas, la posibilidad de disponer de ellas para la defensa exterior de la federación.

Esa facultad la extiende el párrafo VII, a la guardia nacional, con el mismo propósito; pero la utilización de la guardia nacional, por el jefe del Estado está supeditada a la aprobación del Senado.

Una importantísima prerrogativa del jefe del Estado en materia de relaciones internacionales es la de declarar la guerra, pero sujeta a la condición fijada por el párrafo VIII: “previa ley del Congreso de la Unión”, que lo autorice a ello.

De modo curioso, el párrafo IX atribuye al jefe del Estado “la concesión de patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso”. Tal disposición es un anacronismo, puesto que México se había adherido, ya en 1910, a la declaración de París de 1856, que abolía el corso. En fin, el jefe del Estado es quien, según el párrafo X del artículo 89, lleva la dirección de las negociaciones diplomáticas y puede celebrar tratados con potencias extranjeras, “sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”.

Conviene fijarse en la contradicción que existe entre el artículo 89 párrafo x, y el artículo 76, párrafo i, que somete la ratificación de los tratados no al Congreso, según hemos visto que señala el artículo 89 párrafo x, sino al Senado (la verdad es que el artículo 76 habla de “aprobar los Tratados...”), que será el órgano provisto del poder de concluir tratados, o *treaty making power*.

II. El Senado

El artículo 76 es el que contiene las disposiciones constitucionales relativas a las facultades del Senado, como órgano de control de las relaciones exteriores de México.

El párrafo i de este artículo considera como “facultad exclusiva” del Senado la de “aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras”; el párrafo ii deja sujeta a la ratificación del Senado los nombramientos que el presidente de la República, de acuerdo con lo establecido por el artículo 89, haya hecho de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

Según el párrafo iii, el Senado es el órgano que autoriza al presidente de la República “para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas nacionales”.

III. La Secretaría de Relaciones Exteriores

A) *La ley de secretarías y departamentos de Estado*, del 24 de diciembre de 1958, en su artículo 1º, dice que “para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la Administración, el Poder Ejecutivo tendrá las siguientes dependencias...”; y continúa, enumerando las secretarías y departamentos de Estado, incluyendo entre ellas, en segundo lugar, a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores son delimitadas en el artículo 3, de esta ley:

Artículo 3º “A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Manejar las relaciones internacionales, y por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

2. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la ley del servicio exterior mexicano; y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales y de registro civil; auxiliar al Departamento respectivo en la promoción del turismo, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

3. Recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales;

4. Promover, conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio, el comercio exterior del país, y difundir en el exterior los datos convenientes sobre la cultura, la agricultura y la industria nacionales;

5. 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;

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

7. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

8. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

9. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

10. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

11. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

12. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

13. Intervenir en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenan los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

14. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

El párrafo xiv deja, como vemos, abierta la puerta para la concepción posterior de una gran cantidad de facultades.

En el artículo 20 se señala que “cada secretaría o departamento formulará respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República”, con lo cual la Secretaría de Relaciones también tiene facultades fundamentales.

B) *La Ley del Servicio Exterior*³

a) *Funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.* En el Artículo 1º se señala que “el servicio exterior de los Estados Unidos Mexicanos, depende del Poder Ejecutivo de la Unión, que lo administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta secretaría, dentro de las facultades y obligaciones señaladas por la constitución política, las normas del derecho internacional y las leyes vigentes, se encargará de girar instrucciones a los funcionarios que forman parte de dicho servicio, fijar sus atribuciones en misiones diplomáticas u oficinas consulares, ejercer vigilancia sobre ellos y dar debido y exacto cumplimiento a esta Ley y su reglamento”.

De acuerdo con el artículo 3, “la Secretaría de Relaciones Exteriores determinará el número y categoría de las misiones diplomáticas y de los funcionarios que sirvan, pudiendo nombrar en su caso misiones especiales de duración transitoria. Asimismo, determinará el número y la categoría de las oficinas consulares, pudiendo fijar y cambiar su residencia y jurisdicción y aumentar o disminuir el número de funcionarios que las atiendan”.

b) *La organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.* La Secretaría de Relaciones está en proceso de reestructuración. Se ha hablado, por ejemplo, de la necesidad de una subsecretaría para el Comercio Exterior.

En líneas generales su estructura actual es la siguiente: secretario, titular de la secretaría; subsecretario; segundo subsecretario; oficial mayor; consultor jurídico del secretario.

³ Su modificación está en estudio, por una comisión nombrada al efecto.

Director en jefe para el servicio exterior; director en jefe para organismos internacionales; director en jefe para asuntos varios.

Dirección general del servicio diplomático. Dirección general de ceremonial. Dirección general de organismos internacionales. Dirección general de límites y aguas internacionales. Dirección general del servicio consular. Dirección general de asuntos de trabajadores migratorios. Dirección general de asuntos jurídicos. Dirección general de cuenta y administración. Dirección general de relaciones culturales. Director general de prensa y publicidad.

Director del organismo de promoción internacional y de cultura. Comisión Nacional del Comercio Exterior.

C. Legislación aplicable al servicio exterior de México

a) Enumeración de las principales disposiciones:

1. La "Ley del servicio exterior, orgánica de los cuerpos diplomático y consular mexicano", del 30 de enero de 1934, con su reglamento del 30 de abril del mismo año. Tanto la ley como el reglamento han sufrido una serie de modificaciones: el 5 de abril de 1938, afectando a los artículos 26 a 31 del reglamento; el 19 de noviembre de 1940 se modificó por ley, el capítulo iv del título vi del reglamento, que se refiere a las funciones notariales del servicio exterior.

2. Además, hay que tener en cuenta el reglamento del 12 de abril de 1938, para la expedición y visa de pasaportes.

b) Análisis de la "Ley del servicio exterior".

1. Nombramiento de los funcionarios del servicio exterior. Lo realiza el presidente de la República con base en las facultades que le otorgan los párrafos ii y iii del artículo 89 de la Constitución política. El párrafo ii autoriza al presidente de la República a "remover a los agentes diplomáticos"; el párrafo iii concede al presidente de la República, la facultad de "nombrar los ministros, agentes diplomáticos, y cónsules generales, con aprobación del Senado".

2. Categorías de los funcionarios del servicio exterior. Están fijados en el artículo 68 del reglamento de la ley del servicio exterior:

I. Los funcionarios diplomáticos, en los cuales hay las siguientes categorías:

a) Embajador extraordinario y plenipotenciario.

Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario.

Encargado de Negocios *ad hoc*.

Consejero.

Primer secretario.

Segundo secretario.

Tercer secretario.

b) Agregado.

II. Los funcionarios consulares:

a) Cónsul general.

Cónsul de primera.

Cónsul de segunda.

Cónsul de tercera.

Cónsul de cuarta.

Vice-cónsul.

b) Cónsul honorario.

Vice-cónsul honorario.

III. Visitadores. Son representantes personales del secretario de relaciones, y tienen amplias facultades para comprobar el funcionamiento de las diversas misiones diplomáticas cuya visita se les encomienda, extendiéndose esas facultades no sólo a ver, examinar y juzgar la actuación del enviado diplomático o consular, sino también al control de sus actividades, que incluye la revisión de los libros y documentos que dichos funcionarios están encargados de llevar.

IV. Empleados del servicio exterior:

a) Intérpretes.

Traductores.

Contadores.

Oficiales.

Escribientes del servicio exterior.

b) Auxiliares.

Los funcionarios del servicio exterior pueden ser de carrera, honorarios y auxiliares; a ello se refiere el capítulo II del reglamento.

3. El ingreso al servicio exterior. En el capítulo IV del Reglamento se distinguen dos grupos:

I. Para ser designado embajador, ministro plenipotenciario o cónsul general, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido treinta años de edad. (Artículo 92 del reglamento.)

II. Para ingresar al servicio exterior de carrera, con el carácter de funcionario, aparte de los requisitos de capacidad y competencia que deberán comprobarse por certificados de estudios o por examen de las materias que fija el reglamento se requiere:

1º Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

2º No haber cumplido 27 años de edad en la fecha en que, con motivo de la convocatoria respectiva, presente la solicitud de ingreso.

3º Comprobar con un certificado oficial de escuela dependiente de la Secretaría de Educación Pública o de escuela particular cuyos estudios sean reconocidos legalmente por la misma Secretaría o por la Universidad Nacional, que se ha cursado la secundaria.

4º Comprobar a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores buenos antecedentes y costumbres.

5º No tener defectos físicos que, a juicio de la propia Secretaría, lo incapaciten para el servicio.

6º No ser miembro de asociación religiosa o secta alguna, contraria a las instituciones de la República.

7º Ser aceptado por el Secretario de Relaciones Exteriores.

Hay entonces una serie de limitaciones de carácter personal, podríamos decir, y otras de carácter social o político.

Las de carácter personal serían las de ser mexicano por nacimiento, no tener defectos físicos, y de ser soltero.

La condición señalada en el párrafo 7º, "ser aceptado por el secretario de Relaciones Exteriores", en unos casos implicará el ejercicio de un poder discrecional por parte de la Secretaría de Relaciones, sobre todo para los altos puestos, sin embargo para los puestos de una categoría inferior, ese poder discrecional se encuentra condicionado por sistemas como el concurso, o la oposición, en los que los solicitantes deben probar sus conocimientos, con base en un programa previamente señalado, y que incluye materias que abarcan del derecho internacional público, derecho internacional privado, derecho diplomático, comercio exterior de México, hasta taquigrafía, mecanografía, mantenimiento de archivos, etcétera.

4. Las obligaciones de los miembros del servicio exterior mexicano. Aparecen enumerados en el capítulo III de la Ley del Servicio Exterior y podemos clasificarlos de acuerdo con los siguientes criterios: 1º, obligaciones generales para todos los miembros del servicio exterior; 2º, obligaciones particulares para los jefes de misión diplomática; y, 3º, obligaciones para los jefes de oficinas consulares.

1º Obligaciones generales para todos los miembros del servicio exterior. Son similares a las obligaciones que incumben a los miembros del servicio exterior de todos los países en general:

“I. Mantener y promover en sus adscripciones respectivas:

a) Las relaciones entre México y el extranjero, correspondiendo principalmente a los agentes diplomáticos las de carácter político, y a los consulares las de carácter económico.

b) La comprensión espiritual y cultural entre el pueblo de México y el del país en el que ejerza sus funciones, de preferencia en aquello que signifique un mejoramiento o progreso en el orden social y del trabajo.

II. Proteger los derechos e intereses del Gobierno de México y de los mexicanos que se encuentren en su jurisdicción.

III. Velar por el prestigio de la República.

IV. Reclamar directamente o por conducto de la misión diplomática correspondiente, según el caso, las inmunidades, prerrogativas, franquicias o cortesías a que tengan derecho conforme a los tratados relativos y prácticas internacionales, especialmente las que el Gobierno de México conceda a los funcionarios diplomáticos o consulares de otros países.

V. Vigilar el cumplimiento de los tratados, convenciones y obligaciones de carácter internacional vigentes, en que el Gobierno de México sea parte, informando oportunamente a quien corresponda sobre toda violación que observaren.

VI. Guardar sigilo y discreción sobre los asuntos oficiales que se les encomienden o lleguen a su conocimiento. Esta obligación subsistirá aun después de abandonar el servicio exterior.

VII. Obedecer las instrucciones u órdenes de trabajo que reciban y cooperar tanto con los subordinados, como con los superiores en la prestación de sus servicios oficiales.

VIII. Observar las reglas sociales dentro de sus categorías respectivas, acatando las indicaciones que a este respecto les hagan sus respectivos jefes.”

2º Obligaciones particulares para los jefes de misión diplomática:

I. La función principal del jefe de misión es la de dirigir la misión diplomática, a cuya cabeza se encuentra, según las instrucciones que haya recibido de la Secretaría de Relaciones, pero ello no excluye cierto derecho de iniciativa para la realización de otras funciones particulares que de modo concreto se les atribuye.

II. Organizar la administración de la embajada o legación en cuanto se refiere a la división de los trabajos y a la eficiencia del servicio.

III. Enviar informes periódicos (cada seis meses) a la Secretaría de Relaciones sobre las actividades que realiza el personal a sus órdenes en la misión diplomática.

IV. Una función importante del jefe de misión es la de enviar informes sobre la situación política, económica, social, cultural, etcétera, del país en que se encuentra, para que su propio gobierno esté al corriente de la evolución general de dicho país. Para la realización de esta función, el jefe de la misión deberá utilizar, según la ley mexicana, todos los medios lícitos que estén a su alcance.

V. Como última obligación debe atender todas las funciones que señala el artículo 7 de la Ley del Servicio Exterior, en el caso de que al jefe de misión diplomática le hubieran sido encomendadas, temporal o permanentemente, las funciones consulares.

3º Obligaciones exclusivas para los jefes de las oficinas consulares:

I. Prestar cooperación y ayuda a las misiones diplomáticas del Gobierno de México en cuyas jurisdicciones estén comisionados.

II. Los jefes de misión están encargados de asegurar “dentro de las limitaciones que fije el reglamento, funciones notariales para actos que deban ser ejecutados en territorio mexicano.

III. Ésta es también una función de carácter general, que otorga el derecho internacional a todos los funcionarios consulares, y es la de informar periódicamente sobre la situación económica y social en el distrito consular que está colocado bajo su jurisdicción.

IV. Organizar la administración de las oficinas consulares en la forma que prevenga el reglamento de esta ley.

V. Además, dice la Ley del Servicio Exterior, el funcionario consular ejecutará “todos los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones”, sin precisar concretamente hasta dónde alcanzan estas facultades u obligaciones del agente consular y dejando entonces la mano abierta para que dentro de las facultades del agente consular quede una gran gama de actividades. Se añade, que pueden actuar, en determinados casos, como delegados de las diversas dependencias del Poder Ejecutivo.

VI. Finalmente, el agente consular está obligado a “ejecutar los actos y desempeñar las comisiones que les fueren encomendadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

La Ley del Servicio Exterior, cuyo análisis terminamos aquí, incluye también una serie de disposiciones de carácter diverso, como los relativos a vacaciones y licencias, sobre separación y disponibilidad, sobre viáticos, y, en fin, sobre compensaciones y pensiones.