

X

2 ej.
1971

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

*El Diplomático y el Cónsul, Principales Organos
de las Relaciones Internacionales. Realización de
Funciones Consulares por un Diplomático*

152

XD

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PEDRO SALVADOR MENDEZ RAMOS

12169



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I.- PANORAMA HISTORICO DE LAS RELACIONES DIPLOMATICAS.	4
1.- La antigüedad.	5
2.- Edad media.	9
3.- Epoca moderna.	13
4.- Diplomacia bilateral y diplomacia multilateral.	16
CAPITULO II.- DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DI-- PLOMATICO.	20
1.- Derecho Internacional.	21
2.- El Derecho Diplomático y la Diplomacia.	23
3.- Fuentes del Derecho Diplomático.	25
CAPITULO III.- LOS AGENTES DIPLOMATICOS.	39
1.- Clasificación de los agentes diplomáticos.	42
2.- Funciones.	45
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáti-- cas de 1961.	45
3.- Nombramiento.	49
4.- Término de la misión de los agentes diplomáti-- cos.	52
5.- Inmunidades y privilegios diplomáticos.	55

	Pág.
CAPITULO IV.- LOS AGENTES CONSULARES.	66
1.- Clasificación de los Cónsules.	74
2.- Funciones.	77
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.	80
3.- Comienzo y término de la misión consular.	92
4.- Inmunidades y privilegios.	97
CAPITULO V.- EJERCICIO DE FUNCIONES CONSULARES -- POR PARTE DE AGENTES DIPLOMATICOS.	109
1.- Analogías y diferencias entre el sistema de relaciones diplomáticas y el sistema de relaciones -- consulares.	110
2.- Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones - Diplomáticas.	115
3.- Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones - Consulares.	118
4.- La Legislación Mexicana.	124
CONCLUSIONES.	142
BIBLIOGRAFIA.	147

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Todo en la vida tiene un motivo. El deseo de conocer un poco más a fondo las funciones que desempeñan los principales órganos de las Relaciones Internacionales, Agentes Diplomáticos y Cónsules, en el extranjero fue lo que me impulsó a elaborar el presente trabajo, que aunque con deficiencias propias de la vida de estudiante, es una modesta aportación que se hace como profano en la rama tan extensa del Derecho Internacional relativa al conocimiento de la función Diplomática y Consular.

En la actualidad se hace necesario buscar medios cada vez más eficaces para el mantenimiento de la paz entre los miembros que forman la comunidad internacional, con tal motivo han surgido numerosas organizaciones de carácter internacional de ayuda mutua, así como individualidades personales que han contribuido a ese mantenimiento de la paz mundial, pero no obstante esto, tradicionalmente la institución diplomática y la consular han sido los medios idóneos para tratar asuntos delicados e importantes, inclusive determinantes algunas veces para toda una Nación, en tal virtud muchas veces se encuentra en manos de los Agentes Diplomáticos y a veces también de los Cónsules el logro de la paz entre determinados Estados. Así pues son importantes las figuras de estos órganos exteriores de las Relaciones Internacionales, el objeto de este trabajo es tratar de destacar y delimitar las funciones del Agente Diplomático y las del Cónsul, así como también la coordinación existente entre ambos órganos, y otras cuestiones no menos importantes como son su nombramiento, su aceptación, término de su misión y privilegios e inmunidades de que gozan, todo lo cual en la medida que día a día se logre perfeccionar entre los Estados permitirá a estos órganos exteriores de las Relaciones Internacionales actuar con más acierto y seguridad en la búsqueda de esa paz y tranquilidad tan deseada por los miembros de la comunidad internacional.

El presente trabajo ha sido elaborado inicialmente con un bosquejo general de las Relaciones Diplomáticas existentes entre los Estados a través de la historia, para después pasar al estudio de cada uno de los órga-

nos exteriores de las Relaciones Diplomáticas y de las Relaciones Consulares, y finalmente señalar la coordinación existente entre ambos órganos en el extranjero, en la cual se trata de destacar los casos en que excepcionalmente el Derecho Internacional permite que el Agente Diplomático realice funciones Consulares, todo lo cual en la medida en que sea bien realizado coadyuva en gran parte al mantenimiento de las buenas relaciones entre los Estados.

CAPITULO 1.- PANORAMA HISTORICO DE LAS RELACIONES DIPLOMATICAS.

- 1.- La antigüedad.**
- 2.- Edad media.**
- 3.- Epoca moderna.**
- 4.- Diplomacia bilateral y diplomacia multilateral.**

CAPITULO I.- PANORAMA HISTORICO DE LAS RELACIONES DIPLO- MATICAS.

1.- LA ANTIGUEDAD.

El hombre ser sociable por naturaleza, ha tenido desde siempre, la necesidad de unirse y convivir con sus semejantes, ya sea en los momentos de peligro o en los de alegría. En ambos siente por lo general deseos de ser partícipe de la vida social o de que participen todos los que lo rodean en las contingencias de su propia vida. Sea como fuere siempre ha habido una dependencia entre los hombres, de familia a familia en un principio, después entre tribus y de clan a clan hasta llegar a las relaciones complejas, tal como ahora las conocemos de Estado a Estado y ha sido la historia misma que ha señalado la imposibilidad existente de que los pueblos vivan ignorándose, haciendo una vida aislada.

Debemos tener en cuenta que los miembros de la sociedad internacional no pueden vivir aislados y replegados sobre sí mismos, sino que por el contrario están obligados a estar frecuentemente en contacto los unos con los otros, es así como la Diplomacia se sitúa en el plano de las Relaciones Internacionales.

Deben pues, estudiarse las relaciones diplomáticas dentro del ámbito del Derecho Internacional, ya que las relaciones Diplomáticas solo pueden tener lugar entre sujetos del Derecho Internacional (1).

No podemos entender las Relaciones Diplomáticas y por consecuencia las Relaciones Internacionales en la antigüedad partiendo de la idea moderna de los Estados Soberanos. Afirma José Lion Depetre: "Las relaciones en los pueblos son tan antiguas como su existencia misma". (2)

- 1.- P. Cahier, "Derecho Diplomático Contemporáneo", Edit. Ralph, Madrid 1965, p-17.
- 2.- J.L. Depetre, "Derecho Diplomático", Ediciones: Textos Universitarios, (2a. edición), México, D.F. 1974, p-26.

Desde los tiempos más remotos, desde que existieron grupos humanos distintos hubo necesidad de establecer una comunicación entre ellos y en este sentido la Diplomacia tiene raíces profundas en la historia, relaciones éstas que solo analógicamente podrían llamarse Diplomáticas.

A través de la historia se puede observar que la Institución Diplomática satisface esa necesidad esencial de las diferentes comunidades humanas que es la de ordenar sus relaciones. Sin duda es posible apreciar que la actitud de los pueblos salvajes hacia los extranjeros e incluso hacia los miembros de las tribus vecinas a menudo se halla marcada por la desconfianza y la hostilidad, pero "Ya en los estadios más primitivos de la humanidad aparecen sin embargo ciertos complejos de intereses recíprocos que presuponen un contacto y una colaboración entre individuos y las sociedades". (3). Tan pronto como dos tribus se enfrentaban y siempre que no entrasen en conflicto inmediato, era evidente que se iban a plantear una serie de problemas de conveniencia que podían abarcar desde el robo de una propiedad por parte de un miembro de las dos comunidades hasta cuestiones muy complejas como por ejemplo el reparto del agua de un manantial o la alianza de dos grupos humanos contra un tercero. Los emisarios que se intercambiaban para arreglar tales cuestiones eran los antepasados de los actuales diplomáticos. (4). Eran diplomáticos primitivos que tenían similitudes con los actuales, tan evidentes como la de ostentar la representación de la tribu o jefe por delegación de los cuales actuaban y en tal sentido usando la terminología de hoy eran verdaderos plenipotenciarios para el asunto concreto que habían de tratar, y la de gozar de prerrogativas de su inviolabilidad personal, acompañada no pocas veces de un carácter sagrado (5).

Pasando de la organización tribal a tipos de sociedad más desarrollados; encontramos en la historia del Antiguo Oriente cierto número de documentos, cartas de índole diplomática, tratados y otros escritos relativos a las cuestiones Internacionales que demuestran la existencia de activas relaciones entre los reinos de aquellas remotas épocas.

3.- R. Numelin, "Le Origenes de la Diplatie", París 1945, p-16. citado por P. Cahier, op. cit., p-20.

4.- P. Cahier, op. cit., p-21.

5.- Enciclopedia Jurídica "Omeba", Tomo I, edit. bibliográfica, Buenos Aires 1967, p-581.

Uno de los Estados más importantes del Antiguo Oriente fue Egipto . Algunos historiadores mencionan que ya en tiempos de la VI dinastía (siglo-XXV A. C.) los Egipcios enviaron varias expediciones al país de Punt -- que se encontraba en la costa meridional del Mar Rojo. Los embajadores- Egipcios llegaron hasta aquellas tierras por mar y mantuvieron negociacio- nes con los jefes de las tribus locales. A medida que el tiempo pasó las- relaciones de Egipto con los Estados vecinos de Asia se hicieron más fre- cuentes. Egipto llegó a ocupar una posición preponderante en la vida in- ternacional del Antiguo Oriente en tiempos de la dinastía XVIII.

Como documentos importantes de la diplomacia en el antiguo - - Oriente encontramos la correspondencia de Tell-el amarna y el tratado del faraón Ramsés II con el rey de los Hititas Hattushil III.

En Asiria y Babilonia encontramos ya relaciones de carácter di- plomático, sobre todo acentuadas en tiempos del rey Asurbanipal.

Las leyes de Manú en la India que se remontan a más de 500 - años a.c. ya hablaban de la diplomacia y del papel del diplomático. El arte de la diplomacia según la doctrina de Manú estriba en la capacidad - de impedir la guerra y consolidar la paz (6).

En Grecia las ciudades ligadas por una comunidad de intereses, - raza, religión y cultura formaron un mundo independiente y distinto del -- que la rodeaba. Con su sistema de ciudades independientes los Griegos -- desarrollaron una diplomacia complicada de alianzas, pactos secretos, trata- dos, intervenciones, etcétera. las ligas fueron muy frecuentes. Considera- ron a los demás pueblos inferiores y bárbaros, reconociendo la existencia - de un Derecho peculiar que no se aplicaba a todo el mundo. Antes de de- clarar la guerra los griegos intentaban resolver el conflicto por la vía di- -- plomática, sirviéndose con frecuencia del arbitraje como medio de dirimir- conflictos y disputas y en ocasiones se pactaba que la decisión quedara en manos de los oráculos. El resultado de este sistema no fue del todo efecti- vo, ya que existieron frecuentes guerras, sin embargo el empleo de este -- sistema permitió un período de actividad política y el desarrollo de cierta actividad internacional.

6.- V. Potemkin, "Historia de la Diplomacia", Tomo I, Edit. Grijalvo, - México, D.F. 1966, p-16.

Los asuntos religiosos y políticos se negociaban por medio de delegados especiales o embajadores, los cuales en la Grecia clásica recibían el nombre de Presbites en ciudades como Atenas, Esparta, Corinto, estos delegados eran elegidos por la asamblea popular entre los ciudadanos que tuviesen cincuenta años como mínimo, dependía de las condiciones concretas del momento. Todos los embajadores eran iguales entre sí; una de las obligaciones principales de los embajadores en Grecia, lo mismo que en los demás Estados de aquel tiempo, era la conclusión de alianzas con otros Estados y la firma de tratados. El trato era para ellos algo mágico, su incomplimiento acarrea el castigo de los dioses (7).

A fines del siglo III a.c. en las relaciones entre los Estados del Hellenismo, empieza a intervenir la República Romana que en el año 197 venció a Macedonia y en 190 al Estado de los Seleuidas. A partir de entonces Roma se convierte en el centro más importante de las relaciones internacionales entre los Estados del Mediterráneo. Debiendo la República - su grandeza tanto a las conquistas guerraras como a su habilidad diplomática. Posteriormente el establecimiento del Imperio Romano constituye un avance en el desarrollo del Derecho Internacional al englobar prácticamente a todo el mundo civilizado en un sistema político único, ya que desaparece el aislamiento primitivo de los Estados y se deja de considerar a los extranjeros como pueblos enemigos inferiores. Cada ciudad y hasta cada unidad mas reducida era considerada como un cuerpo con vida propia, expresión de esta autonomía era el Derecho de Embajada llamado Jus Legationis (8).

En cuanto a los organismos diplomáticos encontramos que desde los tiempos más antiguos existieron en Roma los Feciales cuya función principal era la de arreglar las discusiones y diferencias surgidas entre las tribus, a cargo de estos corría la custodia de los acuerdos internacionales y la ceremonia de declaración formal de guerra y de conclusión de la paz, para lo cual seguían un procedimiento semilitúrgico lleno de formas sacramentales. En el período monárquico de la historia romana el Derecho a enviar embajadas pertenecía al rey y los embajadores eran los Feciales. Bajo la República los embajadores recibían el nombre de Legati u Oratores - cuya designación era hecha por el senado, la persona del embajador estaba defendida por los usos y por la ley y estaba investida de un carácter sagrado e inviolable al igual que los enviados extranjeros a Roma. La embajada Romana nunca estaba constituida por una sola persona, lo ordinario

7.- Ibid., p-16.

8.- Ibid., p-44.

era que fuesen tres los componentes de la delegación, sus fines podían ser los más diversos, tales como la declaración de guerra y conclusión de la paz, firma de tratados, organización de las provincias sometidas, arbitraje en los conflictos internacionales y arreglo de diferencias religiosas (9). En la época del Imperio los embajadores eran designados por el emperador y era el único al cual debían dar cuenta de su gestión.

Aún con todas estas características hasta el momento no puede hablarse de una diplomacia organizada, dado que, se envían embajadores solo cuando hay que resolver una cuestión precisa como declaración de guerra, conclusión de tratados de paz, de acuerdos comerciales, etcétera. La diplomacia continúa siendo ambulante.

2.- EDAD MEDIA.

En la Edad Media se mantiene y aún más se acrecenta la costumbre de enviar misiones diplomáticas, siempre sobre la base de la inviolabilidad de los embajadores, en esta época encontramos que el principio de comunidad internacional es esencialmente religioso. Bajo la autoridad moral de los papas, quienes envían con frecuencia a las naciones europeas sus representantes diplomáticos.

Así la Iglesia mantendrá la tradición de enviar misiones diplomáticas temporales, siendo éstas las predecesoras de los nuncios. Los príncipes intercambiaban también misiones, pero siempre con las características de ser temporales.

Las cruzadas que tienen lugar en este tiempo, es un acontecimiento que revela la división del mundo en dos grandes grupos antagónicos: los cristianos y los infieles. Siendo las cruzadas el origen del desarrollo del comercio entre el Occidente y el Oriente, teniendo así lugar el florecimiento de las repúblicas italianas, creándose oficinas comerciales permanentes en los países en los cuales se traficaba, apareciendo ahí el origen de los cónsules. Aunque sus antecedentes se remontan hasta Grecia en donde los Prostates y los Proxeni se consideran como antepasados remotos -

9.- Ibid., p-45-47.

de los agentes consulares. Los Prostates eran designados por los extranjeros para actuar como intermediarios en relaciones políticas y legales ante la colonia extranjera y el gobierno local. El Proxenus existió en las ciudades-Estado griegas y servía para representar a los nacionales de otro país ahí radicados, así como para darles protección, obtenerles garantía de sus préstamos, promover la venta de sus cargamentos y para manejar sus intestados (10).

El rápido impulso del sistema consular se debe sobre todo a las empresas heroíco-guerreras de las cruzadas.

En la Edad Media existía el principio de que era justo que los núcleos de personas extranjeras que vinieran a domiciliarse en un determinado lugar por razones de comercio, trajeran consigo los usos y costumbres, las leyes y privilegios de su país de origen. Tenían derecho a gobernarse entre ellos, sin disminuir por ésto la Soberanía del territorio, lo importante era que dicha soberanía les permitiera residir en él, les asegurase sus personas y propiedades y les dejase constituir Cónsules entre ellos, una vez obtenidas estas concesiones, ya los núcleos extranjeros eran un territorio aparte, dentro del territorio nacional, con propias leyes y jurisdicción. Estas facultades recaían en personas expertas, designadas por los comerciantes mismos y denominada "cónsul de los comerciantes".

Durante los siglos XI, XII y XIII, se forman una gran red de pacatos y convenciones, donde se estipulaban las concesiones entre los diversos Estados, las más importantes las encontramos entre las repúblicas italianas, Francia y España.

Con la estipulación de tales concesiones los Estados, no buscaban sino dar puesto seguro a sus mercancías y eximir de la jurisdicción local a los connacionales, obteniendo para éstos el derecho de radicar su comercio dentro de zonas de reserva y gozar de la protección de su cónsul.

En base a dichos tratados y usos se les atribuían a los cónsules un sin número de funciones tales como: proteger y defender a las personas y los bienes de los compatriotas contra cualquier agravio por parte de los particulares o de las autoridades locales; velar por la ejecución de los tra

10.- C. Sepúlveda, "Derecho Internacional Público", Edit. Porrúa, (2a. edición) México D.F. 1964, p-140.

tados y por la observancia de los privilegios sobre los cuales se basaban - las relaciones entre su gobierno y el gobierno cerca del cual estaban acreditados; hacer respetar a sus compatriotas las ordenanzas, estatutos y reglamentos relativos al comercio y navegación y usos locales; cuidar de las buenas relaciones entre sus conciudadanos y los naturales, y mantener el orden entre los mismos del país ya sea en tierra firme, ya sea en las naves mercantiles, en los puertos y radas; recoger la sucesión de los conciudadanos y cuidar de aquellas que estaban vacantes, finalmente la jurisdicción sobre los connacionales tanto en materia civil como penal.

Consecuentemente los cónsules eran la representación de su propio gobierno y protegían a sus compatriotas y en muchas ocasiones a otros extranjeros que no tenían salvaguardia alguna. Todo ésto indica la máxima importancia que tenían los cónsules por aquella época; su jurisdicción consular era para los conciudadanos como la prolongación de la jurisdicción de su propio soberano en tierra extraña.

Así, los cónsules quedaron convertidos en verdaderos agentes políticos. Era pues, el predominio del sistema consular a falta de una institución diplomática permanente, que para entonces no había nacido, y de hecho los cónsules eran los que desempeñaban muchas de las funciones que hoy tan solo competen a los agentes diplomáticos.

Con el surgimiento de las doctrinas nacionales brotaron nuevas teorías que llevaron por mucho tiempo a la decadencia a la institución consular. La soberanía absoluta de los Estados consideraba como una infracción a su integridad soberana la jurisdicción de otros países en su propio territorio, y se comienzan a fundar las legaciones con carácter permanente, dándoseles la función de representar a la soberanía externa de su Estado en otros Estados (11).

Es a mediados del siglo XV en donde encontramos el origen de la diplomacia organizada y permanente en las ciudades italianas.

La mayoría de los autores coinciden en que ese origen, esa característica de permanencia se encuentra en Venecia, república potencia marítima y militar que estableció primeramente misiones diplomáticas perma-

11.- A. Hernández B., "Atribuciones y prerrogativas de los Cónsules", -- Edic. Universidad de Zulia, Maracaibo 1951, pp-20-24.

nentes en Constantinopla y Roma y después en varias ciudades italianas, -- siendo Venecia la única ciudad donde las funciones diplomáticas fueron minuciosamente reglamentadas y donde comenzaron a aparecer verdaderos diplomáticos en el sentido moderno de la palabra.

Otros autores consideran que la primera misión permanente registrada es la establecida en Génova en el año de 1455 por Francisco de Sforza, duque de Milán.

No es nada fácil definir con exactitud cuándo y dónde se dió el paso vital entre la misión temporal y la embajada o legación permanente, lo cierto es que sus orígenes los encontramos en las ciudades italianas en las postrimerías de la Edad Media y que esta institución de las misiones diplomáticas permanentes se extendió rápidamente desde Italia a toda Europa, llegando pronto a sobrepasar en organización diplomática a las repúblicas italianas las dos grandes potencias Occidentales de aquella época: Francia y España.

A pesar de existir ya misiones permanentes, tuvieron que pasar más de tres siglos para que se reconociese definitivamente una jerarquía diplomática, ya que a lo largo de la Edad Media se designaba a los representantes diplomáticos empleando toda clase de nombres diferentes: legados oradores, nuncios, comisarios, procuradores, agentes o embajadores. Poco a poco se comienza a reconocer dos clases diferentes. Había el embajador quien era el representante, en teoría, personal del jefe de su propio Estado. Esa calidad representativa daba lugar a innumerables complicaciones. Se consideraba que representaba, en su propia persona, el Status y la dignidad de su soberano lo cual traía consigo una preocupación por la precedencia. No solo se esperaba de los desdichados embajadores del siglo XVI y XVII que se empeñasen en combate personal en defensa de su propia precedencia, sino que así mismo se esperaba de ellos que diesen la marca con el derroche de su ostentación, de la magnitud y poderío de sus propios soberanos, y como quiera que dichos soberanos en general, no les pagaban sueldo alguno, con frecuencia incurrieran en deudas. Por otro lado el concepto de su dignidad real, les vedaba entrar en contacto con cualquier persona que no fuese de sangre real, con lo cual sus fuentes de información y sus oportunidades de trato quedaban así limitadas (12).

12.- H. Nicolson, "La Diplomacia", breviario No. 3, Edit. F.C.E., (2a edición en español) México D.F. 1975, pp-33-34.

3.- EPOCA MODERNA.

Generalmente al querer fijar diferentes etapas en la evolución histórica de un movimiento, la elección de fechas es un poco caprichosa o arbitraria, la transición de una a otra época es lenta y a veces casi imperceptible y solo se aprecia en ocasión de ciertos acontecimientos, así el comienzo de la época moderna en el desarrollo de las relaciones diplomáticas lo podemos situar en los tratados de paz de Westfalia de 1648, primer congreso internacional en que se reúnen diversos países: Alemania, Francia y Suecia, para terminar la guerra llamada de los treinta años. Guerra que empezó siendo de carácter religioso y acabó por esencialmente política y que señala claramente el cambio de sistema político de Europa. Teniendo gran intervención el rey de Suecia y el cardenal Richelieu, ministro de Francia, en contra de la casa de Austria.

Los tratados de Westfalia representaron un cierto equilibrio europeo que requirió una vigilancia constante y recíproca de los Estados; presentó además el ocaso de los poderes políticos superiores, del papado y del Sacro Imperio Romano y la aparición de la idea de igualdad jurídica de los Estados, contribuyeron a generalizar en casi toda Europa el sistema de la diplomacia permanente (13).

La diplomacia en varios países europeos hizo grandes progresos, en cada uno de ellos surgieron diplomáticos de renombre mundial, Francia después de Richelieu tuvo a Mazarini, a Colbert, Tallyrand; en Italia -- después de Maquiavelo surgió en el siglo XIX el Conde de Cavour, en Austria el Conde de Meternich que sobresalió en el Congreso de Viena de -- 1815, en Alemania Bismark "El Canciller de Hierro", el varón de Humboldt, y otros diplomáticos no menos importantes que existieron a lo largo de este período (14).

Así la diplomacia en esta época tuvo una gran evolución, que se plasmó por una parte a través del empleo constante de las prácticas diplomáticas, y por otra, bajo la influencia de una copiosa doctrina internacional que planteó y desarrolló los distintos problemas jurídicos suscitados -

13.- P. Cahier, op. cit., p-16.

14.- J. L. Depetre, op. cit., p-27.

por las misiones diplomáticas, apareciendo obras tan importantes como "De Iure Belli ac Pacis" de Hugo Grotio que apareció por el año de 1625; -- "De Foro-Legatorum" de Bynkershoek publicada en 1727; "De Legatio Ni-bus" de Alberto Gentile que apareció por el año de 1612, mismas que con- tribuyeron en gran medida a precisar las características que tiene el Dere- cho Diplomático actual (15).

Posteriormente, el Congreso de Viena de 1815 reorganiza a Euro- pa después de las guerras Napoleónicas, mismas que acabaron con la estruc- tura política internacional del Continente Europeo y la relativa paz que -- había prevalecido desde los tratados de Westfalia. Este Congreso además -- de resolver los principales problemas políticos y territoriales en Europa, se- ñala el esplendor de la diplomacia clásica. Adopta una serie de disposi- ciones complementarias entre las cuales destaca el reglamento de catego- rías de la representación diplomática, estableciendo por primera vez un cri- terio de uniformidad en las categorías de los distintos agentes diplomáticos. Este reglamento pone fin a las interminables discusiones y conflictos rela- cionados con las cuestiones de precedencia que tan comunes eran en las -- prácticas diplomáticas del siglo XVIII (16).

La organización que surgió en el Congreso de Viena puso los - cimientos de un equilibrio europeo que a excepción de algunos conflictos - locales, dió a Europa un relativo clima de paz que duraría hasta el año - de 1914. Es en el siglo XIX cuando se echan las bases de los sistemas de solución pacífica de los conflictos entre los Estados y se comienzan a crear los grandes organismos internacionales, formas de asociación internacional - que se fundan en las ideas de solidaridad de desarrollo técnico y aspiracio- nes comunes de la humanidad. La creación de éstos organismos de coopera- ción internacional hacen necesaria la aparición de una nueva diplomacia.

La política exterior y con ella la diplomacia no deja de verse - afectada; por otra parte durante el siglo XIX y los primeros 14 años del si- glo XX por lo que se ha llamado "La Internacional de los Monarcas", las- testas coronadas crearon entre ellas, una especie de Mazonería; por muy - leales que fueran, en su mayoría a su carácter constitucional y a sus pro- pios ministros y súbditos, se sentían ligados unos a otros no solo por un --

15.- P. Cahier, op. cit., p-28.

16.- V. Potemkin, op. cit., p-376.

principio monárquico común, sino que por esa misma soledad que reina entorno a su trono (17).

La vieja diplomacia se veía obligada a adoptar las ideas y costumbres de los sistemas que representaba. Cuando cambiaban esos sistemas también cambiaba la diplomacia, aunque con un retraso perceptible. Así, cuando en el transcurso del siglo XIX las viejas teorías de la diplomacia se manifestaron mostrando nuevas formas, en realidad no fueron los diplomáticos quienes experimentaron un cambio de corazón, sino los sistemas políticos que representaban. Es posible distinguir entre las innumerables influencias que moldearon las modernas democracias, tres factores especiales que ejercieron un efecto específico sobre los métodos y la teoría de la negociación internacional. Esos tres factores fueron : Primero, un creciente sentido de la comunidad de las naciones; Segundo, una creciente apreciación de la importancia de la opinión pública, y Tercero, el rápido progreso de las comunicaciones (18).

Es el mismo siglo XIX el que presencia el resurgimiento de la institución consular, apareciendo también, como instrumento de las modernas formas de cooperación internacional, contribuyendo a su desarrollo el incremento del tráfico internacional favorecido por la Revolución Industrial y el liberalismo económico, la expansión de la navegación mercantil, el fenómeno de la emigración trans-océánica y otros factores análogos, lo que trajo aparejado el aumento de tratados entre los Estados para regular sus relaciones consulares. A la vez con el resurgimiento de la institución consular se aprecia una coexistencia paralela entre los Estados de relaciones diplomáticas y relaciones consulares. Situación que no pocas veces traía -- confusiones acerca de la función consular respecto de la función diplomática, situaciones que se han ido regulando por medio de los procedimientos que el derecho diplomático prevé (19).

17.- H. Nicolson, op. cit., p-63-64.

18.- Ibid., p-67.

19.- A. Maresca, "Las Relaciones Consulares", trad. Herminio Morales, -
edic. Aguilar, Madrid 1974, p-23-25.

4.- DIPLOMACIA BILATERAL Y DIPLOMACIA MULTILATERAL.

Las organizaciones internacionales nacidas a lo largo del siglo - XIX no tardaron en multiplicarse bajo la presión de variadas causas políticas, económicas y sociales, tales organizaciones en un principio eran bastante sencillas, pero cada vez se han hecho más complejas. El verdadero momento capital desde el punto de vista de la diplomacia a través de organizaciones internacionales se sitúa al crearse la Sociedad de Naciones. A raíz de los horrores de la primera guerra mundial, los gobiernos de aquel entonces creyeron que la defensa de la paz podía garantizarla mejor una gran organización política general.

De todas las innovaciones que afectaron a la diplomacia e introducidas desde la primera guerra mundial, la más importante fue la sociedad de naciones. La existencia de la sociedad modificó en ciertos aspectos importantes las viejas prácticas de la diplomacia. Aparte del concepto fundamental de una organización de seguridad mutua contra la guerra; aparte de la sesión de soberanía nacional que implicaría una adhesión estricta a su pacto constitutivo, la Sociedad de Naciones representó una innovación con respecto a todos los intentos verificados con anterioridad hacia la cooperación internacional, y ello por tres razones principales. En primer lugar, se basaba en un pacto o cuerpo de reglas y principios. En segundo término, celebraba reuniones anuales en una localidad determinada y en una fecha definida, y finalmente, poseía una secretaría permanente integrada por peritos internacionales especializados.

Esta tercera innovación, no es la que reviste menor importancia, hombres y mujeres de nacionalidades diferentes colaboraban de manera continua para la consecución de ciertos fines comunes (20).

Sabido es que la Sociedad de Naciones no dió los resultados esperados, sin embargo, dicha organización desempeñó cierto papel especialmente en la solución de conflictos menores y los Estados hubieron de tener en cuenta su existencia.

Fue la segunda guerra mundial la que presenció la substitución -

de la Sociedad de Naciones por la Organización de las Naciones Unidas, - a través de la cual gran parte de la política actual se realiza, pues sirve a las pequeñas naciones de foro donde pueden exponer sus puntos de vista, dejar oír su voz y desempeñar un papel en la política internacional, aunque restringido, debido a la existencia de los dos grandes bloques que dividen al mundo.

Aunque la Organización de las Naciones Unidas es el órgano político internacional más importante, no es sin embargo el único, existen en la actualidad un gran número de organismos internacionales, donde se deben tener cuestiones de interés mutuo para las naciones.

Las instituciones especializadas y otras muchas organizaciones internacionales son importantes, sobre todo por su labor técnica, a través de la cual se desarrolla lo que se le ha dado por llamar diplomacia técnica. - Los órganos de estas organizaciones son lugares de encuentro de los delegados de diferentes Estados, delegados que no son sino técnicos que pertenecen a diferentes administraciones estatales especializadas, de seguridad social, seguridad del trabajo, especialistas agrícolas, economistas, etc.. Las decisiones o recomendaciones de las organizaciones que derivan de estas reuniones constituyen también formas de diplomacia, puesto que tienen repercusiones en el orden jurídico interno de los Estados.

Es importante destacar que las organizaciones internacionales han contribuido a crear nuevas misiones diplomáticas. Se trata de las delegaciones permanentes de los Estados acreditados, no ya como sucedía en la diplomacia tradicional, cerca de un Estado, sino cerca de las organizaciones internacionales; y también aunque sea menos frecuente, de las misiones diplomáticas de las organizaciones internacionales acreditadas cerca de los Estados. (21)

En la actualidad la diplomacia no solo es llevada a cabo en forma bilateral, de Estado a Estado, sino que ha surgido una nueva diplomacia, la que es llevada a cabo a través de las organizaciones y conferencias internacionales, en las cuales se reúnen representantes de diferentes Estados para discutir problemas de interés común y tratar a través de la negociación de encontrar solución a determinados puntos controvertidos.

Otra forma de llevar a cabo la diplomacia en la actualidad, es

la que se da a través de reuniones de jefes de Estado, y ministros de asuntos exteriores, por lo que a esta forma de diplomacia respecta se tiene hoy en día la convicción que el trato personal de los jefes de Estado tiende a limar asperezas que pudieran existir entre los Estados, llegando a grandes acuerdos económicos, sociales y culturales con el fin de estrechar lazos de amistad y buscando reciprocidad y ayuda mutua.

Por otro lado, el surgimiento de estas nuevas formas de diplomacia no ha desplazado a la diplomacia tradicional, ya que no todas las negociaciones se celebran mediante reuniones de personajes políticos, ni de organizaciones y conferencias internacionales.

Si se observa la diplomacia técnica o la que tiene lugar a través de las organizaciones internacionales, se puede apreciar que los diplomáticos continúan siendo importantes. Las negociaciones referentes a temas técnicos son a menudo, muy delicadas, exigen una cierta penetración y un arte que los técnicos a sus funciones no siempre poseen. El diplomático desempeña pues, un papel de consejero, además, entre las funciones de las misiones diplomáticas permanentes, cuenta la de preparar dichas reuniones.

Respecto de la diplomacia que se realiza a través de las reuniones de jefes de Estado, el papel del diplomático es aún más grande. Aunque los jefes de Estado o los ministros de asuntos exteriores tomen las decisiones, son los diplomáticos quienes preparan la negociación y su papel es tanto más decisivo cuanto más importante sea la negociación. En el caso de la visita de un jefe de Estado a otro, el elemento natural de la preparación de esta visita es la misión diplomática del primer Estado acreditada cerca del segundo, la cual establecerá los contactos necesarios para resolver los detalles materiales y reunirá los elementos que hayan de integrar los expedientes de las cuestiones en litigio. Los miembros de la misión diplomática local en el curso de la negociación serán quienes asesoren al jefe del gobierno con consejos apropiados y realicen un trabajo material considerable, terminada la reunión, sigue siendo la misión diplomática local quien vela para que el Estado receptor ponga en práctica los logros obtenidos en las mencionadas reuniones. Lo propio ocurre en ocasión de las grandes conferencias internacionales. Los jefes de Estado o los primeros ministros están siempre rodeados de gran número de técnicos, entre los cuales cuentan los diplomáticos en gran número.

Así pues, resulta que en la medida en que la diplomacia actual recurre cada vez más a las organizaciones internacionales y multiplica las reuniones de personajes políticos, las misiones diplomáticas ven acrecentarse notablemente el campo de su trabajo (22).

22.- Ibid., p-44.

CAPITULO II.- DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DIPLOMATICO.

1.- Derecho Internacional.

2.- El Derecho Diplomático y la Diplomacia.

3.- Fuentes del Derecho Diplomático.

CAPITULO II.- DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DIPLOMATICO.

1.- DERECHO INTERNACIONAL.

El derecho Internacional Público se define como el conjunto de reglas y principios que regulan las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional (23).

El derecho internacional alimenta sus raíces en la naturaleza misma del hombre, que lo ha conducido en cierto modo en su afán de sociabilidad y mejoramiento, por diversas etapas a la organización del Estado y al aumento de sus necesidades cuya satisfacción ha debido buscar en parte fuera de su país, pues la naturaleza ha diseminado arbitrariamente los productos que le son necesarios, circunstancia que origina el encadenamiento de las relaciones comerciales, existiendo esta interdependencia recíproca también en los órdenes intelectual y artístico. El múltiple intercambio -- trae consigo el establecimiento de relaciones que acaban por ser sistematizadas y que los Estados tienen un marcado interés en hacer permanentes para crear un ambiente pacífico (24).

Es así que para llevar a cabo esas relaciones sistemáticas, los sujetos del Derecho Internacional, establecen reglas obligatorias para todos ellos, que emanan de su propio y libre arbitrio expresadas principalmente en convenciones o a través de prácticas internacionales que llegan a constituirse en costumbre, con el fin de alcanzar propósitos comunes.

23.- En la actualidad ya no podemos hablar de los Estados como únicos sujetos del Derecho Internacional, ya que con el surgimiento de las organizaciones, éstas han venido a constituirse también en sujetos del Derecho Internacional Público.

24.- M. Justo Sierra, "Derecho Internacional Público", (3a. Edición) México, D. F. 1959, p-18.

Para conducir esas relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional los Estados se valen de ciertos órganos, a los cuales se dota de las facultades adecuadas a su tarea, ellos son: los Jefes de Estado, que son los órganos representativos de mayor jerarquía; los Ministros de Relaciones Exteriores; los Agentes Diplomáticos y los Agentes Consulares. Los dos primeros se distinguen con el nombre de órganos centrales y los otros dos con el de órganos exteriores.

El Jefe de Estado además de ser por lo común el órgano administrativo más importante de un país, ejerce la función representativa exterior y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado. Esa función representativa es total, pero no tiene esa facultad a título personal, sino en representación del Estado que es el sujeto de Derecho Internacional reconocido.

Estas facultades que posee el jefe de Estado como órgano supremo de las relaciones internacionales del Estado son otorgadas y delimitadas por el Derecho Interno de cada país, algunas de las más importantes son : la recepción y envío de los agentes diplomáticos y consulares; la conclusión y ratificación de los pactos internacionales, la declaración de guerra, el establecimiento de la paz, las alianzas, etcétera.

El Ministro de Asuntos Exteriores actúa en representación del Jefe de Estado, con su consentimiento y bajo su control, es el que dirige las relaciones internacionales de su país y es además el jefe de todo el servicio diplomático y consular y de todos los órganos y personas relativas a las relaciones internacionales.

La organización del ministerio de relaciones exteriores la determinan los Estados según su propio interés (25).

Los agentes diplomáticos y los agentes consulares, órganos exteriores de las relaciones internacionales, al igual que los demás órganos encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores son objeto de estudio del Derecho Diplomático y Consular.

25.- C. Sepúlveda, op. cit., p-125-126.

2.- DERECHO DIPLOMATICO Y DIPLOMACIA.

Al referimos a la noción de Diplomacia nos encontramos que -- existen varias definiciones, algunas de llas son :

Charles de Martens.- La considera como "La ciencia de las relaciones y de los intereses respectivos de los Estados o el arte de conciliar los intereses de los pueblos entre sí" (26).

Según Pradier-Fodéré "La diplomacia despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales y la conducción de las relaciones exteriores, la administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles" (27).

River analiza tres aspectos del vocablo :

- a) La diplomacia es la ciencia y el arte de representación de los estados y de las negociaciones.
- b) Diplomacia es una noción completa que abarca el conjunto de la representación de un Estado, incluyendo el ministerio de asuntos exteriores, así mismo como el conjunto de agentes políticos.
- c) La diplomacia como la carrera o profesión del diplomático (28).

En virtud, de tales definiciones se aprecia que de ellas se desprenden dos elementos que son :

Primero.- en primer término la diplomacia se sitúa en el plano de las relaciones internacionales; en efecto teniendo en cuenta que los

26.- Ch. de Martens, "Le Guide Diplomatique", Leipzig, 1866, vol. I, p-2 (citado en P. Cahier, op. cit., p-16.).

27.- P. Pradier-Fodéré, "Cours De Droit Diplomatique", París 1899, vol. I, p-2 (citado en P. Cahier, op. cit., p-16).

28.- River, "Principes du Droit Des Gens", París 1896, vol. II, p-432 -- (citado en P. Cahier, op. cit., 16).

miembros de la sociedad internacional no pueden vivir aislados sino que — por el contrario están obligados a entrar en contacto los unos con los otros, tienen que imprimir una verdadera y concreta dirección de los asuntos exteriores y la expresión de esa dirección es la diplomacia.

Segundo.— Sin embargo, como no toda relación exterior de un Estado con otro puede ser considerada como diplomacia, surge el otro elemento de la diplomacia que la caracteriza como tal: la idea de negociación. En general podemos establecer que los Estados tratan de imponer a los otros su política internacional, resultando obvio el que generen choques o conflictos de intereses, pues bien es a través de la diplomacia como se va a tratar de imponer esa política internacional de unos Estados a otros, o bien a buscar el justo equilibrio. De todo lo expuesto podemos señalar — que la diplomacia es "La manera de conducir las relaciones exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación".

No debe confundirse la política exterior y la diplomacia, ya — que la primera es el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado ante otros Estados y además su actitud — dentro de las organizaciones y conferencias internacionales, son las líneas directrices que un Estado seguirá con respecto a otros sujetos del Derecho Internacional, y la diplomacia es la realización de esas líneas directrices.

En la conducción de las negociaciones los Estados recurren a órganos numerosos y la mayor parte de las veces especializados, el órgano — que más resalta es la misión diplomática. Las normas jurídicas destinadas a las relaciones de esos órganos de las relaciones externas constituyen el Derecho Diplomático.

Así, podemos definir al Derecho Diplomático como "El conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos del Derecho Internacional, encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores de tales sujetos" (29).

El Derecho Diplomático abarca pues, el estudio de los agentes diplomáticos, ya que son órganos de los sujetos del Derecho Internacional,

estudia también la función diplomática en todos sus aspectos; respecto a los actos diplomáticos y aunque éstos caen por entero dentro de la órbita del Derecho Internacional, ya que el cumplimiento competente de los deberes de los agentes diplomáticos contribuye a la realización de los objetivos principales del Derecho Internacional que son el mantenimiento de la paz y el establecimiento del imperio del Derecho en la comunidad internacional, también son objeto de estudio del Derecho Diplomático.

3.- FUENTES DEL DERECHO DIPLOMATICO.

No podemos abordar el tema de las funciones de los agentes diplomáticos, sin antes analizar las fuentes de donde surge ese conjunto de normas que regulan las relaciones diplomáticas en todos sus aspectos.

El término fuente dice -Dupasquier- crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio de donde ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del Derecho (30).

La palabra fuente proviene de fons, fontes, a su vez fundo, que significa el lugar donde brota el agua en superficie así fuente del Derecho es el manantial donde brota o aparece el Derecho o los procesos necesarios para la creación de las normas jurídicas. Dice Rivero a este respecto: se entiende por fuentes del Derecho, los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas del Derecho. Existen en efecto para crear el Derecho diversas técnicas en número limitado ellas son: la elaboración espontánea que conduce a la regla consuetudinaria; la elaboración por la autoridad pública que conduce a la regla escrita, de la cual la ley es el prototipo; la elaboración por el juez, que conduce a la regla jurisprudencial, en fin. Los diversos sistemas jurídicos, según el tiempo y los países recurren de manera muy desigual, a estos procedimientos, otorgando la preponderancia al uno o al otro (31).

30.- Citado por E. García Máynez, "Introducción al Estudio del Derecho", (1a. edición), p-96.

31.- Jean Rivero, "Derecho Administrativo", (2a. edición), París 1962, p-50.

Así en la cuestión relativa a las fuentes del Derecho interno, no existe problema alguno, ya que hay una autoridad bien definida que establece categóricamente a qué hechos se les puede dar el valor de crear la norma jurídica. Respecto de las fuentes del Derecho Diplomático, no sucede lo mismo ya que en el ámbito internacional no existe un órgano que precise a qué hecho se le va a dar el valor de crear la norma jurídica. En tal virtud las fuentes principales del Derecho Diplomático son los tratados y la costumbre internacionales, mismos que son producto de la voluntad expresa o tácita de los Estados. Son también fuentes del Derecho Diplomático las leyes internas de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina internacionales.

Por otro lado las reglas del Derecho Diplomático pertenecen a dos órdenes jurídicos diferentes: el Derecho Internacional y el Derecho Interno (32).

En el primer caso las reglas del Derecho Diplomático van dirigidas a los sujetos del Derecho Internacional para obligarles a adoptar una cierta conducta con respecto a sus propios órganos encargados de las relaciones exteriores y, así mismo, con respecto a los órganos similares de los otros sujetos del Derecho Internacional.

En el segundo caso las reglas del Derecho Diplomático van dirigidas a los órganos de las relaciones exteriores de los Estados considerados como sujetos del orden jurídico interno de esos Estados u organizaciones internacionales.

LOS TRATADOS.

Son por excelencia, los tratados, la manifestación más objetiva de la vida en relación de los miembros de la comunidad internacional, generalmente se definen como: Acuerdo de voluntades entre sujetos del Derecho Internacional para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Suele denominárseles indistintamente convenciones, acuerdos, con

32.- A. Maresca, "La Misión Diplomática", Milán 1959, p-27.

venios, pactos o tratados.

Dentro del Derecho Diplomático son fuentes principalmente en el ámbito internacional.

Características.- Se ha sostenido que los tratados deben poseer ciertos elementos y presentar ciertas características para que tengan validez así vemos que son aceptados en la comunidad internacional como elementos de los tratados: la capacidad, el consentimiento, el objeto y la causa.

Respecto de la capacidad y en virtud de que el *Jus Tractati* es un atributo propio de la soberanía, solo los Estados Soberanos pueden concertar tratados; el consentimiento es propiamente la voluntad del Estado y debe ser expresada por los órganos de representación competentes del sujeto de Derecho Internacional; el objeto debe ser lícito tanto para el Derecho Internacional como para el Derecho Interno; y la causa será lo que justifique la obligación.

En el tratado, el consentimiento se sobreentiende mediante la so la firma del mismo, quedando únicamente sujeto a la formalidad de la ra ratificación. En los tratados solo son admisibles como vicios del consentimiento el error y la coacción.

Respecto al error, resultaría difícil que se diera, en virtud de -- que la elaboración de los tratados se pone mucho cuidado e intervienen -- personas doctas en la negociación y la conclusión, pero en caso de que re motamente llegase a existir, las partes lo pueden enmendar por protocolo -- posterior o tratado subsecuente.

La amenaza o coacción contra la persona o el órgano que suscribe el tratado no es tampoco causa de invalidez, porque la ratificación ven dría a purgar este vicio.

En cuanto a la forma, tenemos que los tratados se realizan por -- escrito. Generalmente el tratado va precedido de un título, continúa el -- proemio que puede contener una recapitulación de los propósitos que muen -- ven a los signatarios a pactar y, a veces una breve mención de anteceden -- tes. En el proemio van los nombres de los plenipotenciarios y la fórmula -- usual de que se han comunicado sus respectivos plenos poderes y encontrón -- dolos en debida formá convienen, siguen después los artículos o cláusulas -- o sea la parte contractual propiamente dicha. Las últimas cláusulas se re

fieren a la duración del tratado y al canje o depósito de las ratificaciones, posteriormente la fecha, la firma y los sellos (33).

Como ya ha quedado dicho, los tratados primero son firmados y posteriormente son ratificados por los Estados participantes en él. La ratificación de los tratados es el trámite esencial por medio del cual los Estados se obligan mutuamente. Dicha ratificación se encuentra sujeta a las disposiciones constitucionales de cada país, haciéndose alusión a esto en los tratados, bajo la fórmula "Una vez que se cumplan las formalidades constitucionales, el convenio será ratificado". Para efectuarla se requieren varios pasos : una vez concluido el tratado se hace llegar a los órganos representativos del Estado; el Jefe del Estado señalará si el tratado conviene o no a los intereses del país y en caso de que el pacto satisfaga dichos intereses se someterá a los procedimientos internos de discusión y de aprobación con las recomendaciones y aclaraciones convenientes. En esta etapa, los tratados, en la mayoría de las ocasiones sufren modificaciones o desaparecen; y en el caso de que no sufran aclaraciones y el Jefe de Estado lo aprueba, se hace un instrumento en el cual aparece el texto del tratado, con la anotación de que ha sido aprobado por los órganos encargados y la declaración del Jefe del Estado de que el tratado ha sido ratificado.

Posteriormente sobreviene el intercambio de ratificaciones, en el lugar que se haya prefijado en el pacto. Cuando se trata de ratificaciones de tratados multilaterales, la práctica moderna es la de depositar los instrumentos de ratificación en un gobierno determinado o en el secretariado de una organización internacional. Por lo general los tratados multilaterales contienen cláusulas que rigen el depósito de las ratificaciones.

El efecto de la ratificación es hacer nacer, desde ese momento, un instrumento válido legalmente. Los habitantes de un país toman conocimiento de que éste ha celebrado un tratado por medio de la promulgación o publicación, que es un hecho de poca relevancia para la validez o la entrada en vigor del mismo.

Existen en los tratados, dos figuras denominadas accesión y adhesión, a través de las cuales terceros Estados que no intervienen en la cele

bración de los tratados pueden llegar a participar en los mismos, poniéndose bajo el imperio de sus estipulaciones.

La accesión consiste en que un tercer Estado se agrega por petición propia a un tratado ya vigente entre otros Estados para convertirse en parte con todos los derechos y deberes concomitantes, necesitando para realizar ésta, la aprobación y el consentimiento de todos y cada uno de los Estados miembros de ese tratado. El procedimiento que se sigue consiste en un cambio de notas con los países interesados, y una vez recibida la aceptación de todos, el interesado se une al grupo por un método parecido a la ratificación.

En la adhesión, el Estado que se incorpora debe cumplir las condiciones previstas de antemano, manifestando su voluntad de quedar incorporado al tratado y "depositando su adhesión -que es equivalente a la ratificación de un tratado multilateral- en el país en el que se estipuló que se hará el depósito. Una diferencia importante con respecto de la adhesión reside en que se pueden formular reservas en el acto de la adhesión, y así se pacta sólo parcialmente" (34).

Otra característica de los tratados es la reserva, que es "la manifestación hecha por una parte de no encontrarse dispuesta a aceptar alguna disposición determinada o de pretender alguna otra variación a su favor. Ninguna reserva puede tener efecto hasta que haya sido aceptada o acordada por todas las partes" (35).

Los tratados deben de registrarse. A este respecto el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que las partes deberán registrar los tratados a la mayor brevedad, y que en caso de no estar registrado y publicado dicho pacto por la Secretaría General, ninguno de los Estados que intervinieron en la celebración, podrá invocar su tratado ante ningún órgano de las Naciones Unidas.

Los tratados terminan sus efectos por muy diversas causas, unas de ellas emergen del tratado mismo, como son: el término, que en el mis

34.- Ibid., p-114.

35.- M. Sorensen, "Manual de Derecho Internacional Público", edit. - - F.C.E., México 1973, p-215.

mo se hayan establecido; por haberse ejecutado lo pactado; por cumplirse la condición o por denuncia.

Existen otras causas de extinción de los tratados, que aparecen - a posteriori, entre ellas encontramos: la renuncia, el incumplimiento, la guerra, la extinción del sujeto, y bajo ciertas circunstancias la imposibilidad de realizar el objeto y el cambio radical de las circunstancias que motivaron el pacto (36).

Cada causa de terminación de los tratados podría ser objeto de estudio en especial, pero como no es la finalidad de este trabajo analizarlas, sólo se mencionan.

Los tratados se dividen en bilaterales y multilaterales.

TRATADOS BILATERALES.- Estos son celebrados sólo entre dos Estados u organizaciones Internacionales.

El procedimiento que se usa para la celebración de los convenios bilaterales generalmente es el siguiente: "los tratados se preparan en forma de memorándums escritos sobre el acuerdo usualmente firmados por los representantes de las partes, quienes pueden ser los ministros de relaciones exteriores o los enviados diplomáticos y en ocasiones también funcionarios de Hacienda o de otros departamentos nacionales" (37); se intercambian notas señalando la conveniencia y oportunidad de llegar a un pacto sobre determinadas materias. Se elige con anticipación el país y el lugar donde deberán de realizarse las conversaciones que determinarán al tratado, nombrando por cada parte los plenipotenciarios correspondientes, quienes serán asesorados por expertos o técnicos en la materia del propuesto tratado (38).

Algunos tratados se encuentran investidos de cierta solemnidad en su celebración.

36.- C. Sepúlveda, op. cit., p-121.

37.- M. Sorensen, op. cit., p-219.

38.- C. Sepúlveda, op. cit., p-110.

Por lo que respecta al Derecho Diplomático, estos acuerdos con-
cluidos entre dos Estados, pueden tener por objeto, en primer lugar, el es-
tablecer entre los signatarios relaciones diplomáticas, y por consiguiente -
instituir misiones diplomáticas; en segundo lugar, modificar el rango de la
misión, y en tercer lugar asegurar a la misión diplomática de un Estado un
trato más favorable que a las demás misiones diplomáticas establecidas en -
su territorio.

Nuestro país ha celebrado tratados bilaterales con otros Esta--
dos relativos a cuestiones diplomáticas, algunos de ellos son :

Arreglo preliminar para el restablecimiento de relaciones diplo--
máticas con Gran Bretaña, firmado el 6 de agosto de 1884.

Convenio para el transporte de la correspondencia diplomática --
con Argentina, firmado el 26 de agosto de 1912.

Convención para el cambio de comunicaciones diplomáticas con--
Nicaragua, firmado el 9 de agosto de 1919.

Convenio para el intercambio de valijas diplomáticas con Gran --
Bretaña, firmado el 13 y 17 de mayo de 1922.

Convenio sobre el conjunto de funciones diplomáticas y consula--
res con Brasil, celebrado el 4 y 25 de noviembre de 1950.

Convenio sobre visas diplomáticas u oficiales con Japón, celebra--
do el 10 de marzo de 1972.

TRATADOS MULTILATERALES.- En cuanto a estos el procedimien--
to para su celebración es más complicado. Una vez señalado el lugar --
donde se reunirán los plenipotenciarios de los países; los plenos poderes ya
no se intercambian, como sucede en la celebración de tratados bilaterales,
sino que se depositan, y la verificación es realizada por la cancillería del
país invitante.

El procedimiento de esta celebración es semejante al de una --
conferencia internacional; ya adoptado el texto definitivo es firmado al --
mismo tiempo por los pelnipotenciarios, en tantos ejemplares como países --

se estén representando, siguiendo cualquiera de los sistemas de ceremonial-diplomático.

Los tratados multilaterales son firmados por un número considerable de Estados, abiertos a la adhesión de otros, y establecen reglas generales aplicables con independencia del número o de la importancia política de las partes.

En el ámbito del Derecho Diplomático los tratados multilaterales tienen sobre todo, como objetivo la codificación de la costumbre existente.

Así tenemos, que el primer Convenio General sobre Relaciones Diplomáticas es el reglamento adoptado el 19 de marzo de 1815, en Viena, al que completa el protocolo de la conferencia de Aix-la Chapelle del 21 de noviembre de 1818. Estos convenios tienen un campo muy limitado: poner fin a los conflictos de precedencia entre los agentes diplomáticos, cuestión que frecuentemente había dado lugar a controversias e incidentes a veces graves durante los pasados siglos.

Posteriormente otro convenio multilateral sobre agentes diplomáticos, fue el que se firmó en la sexta Conferencia Internacional Americana de la Habana, el 20 de febrero de 1928, el cual quedó dividido en cinco secciones de la siguiente manera: I.- De los Jefes de Misión; II.- Del personal de las misiones; III.- De los deberes de funcionarios diplomáticos; IV.- De las inmunidades y prerrogativas de los funcionarios diplomáticos y, V.- Del fin de la misión diplomática.

Este convenio resultó una verdadera codificación del Derecho Diplomático, aunque solo limitado a algunos estados Americanos, entre ellos: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

La Convención de Viena sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas de 1961.- Esta Convención constituye en la actualidad la codificación más reciente en materia de Derecho Diplomático. Tuvo como antecedente un proyecto de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, esta comisión en su primera reunión en el año de 1949, entre las materias que seleccionó para su estudio se encontraba a la de "Relaciones e Inmunidades Diplomáticas", aunque sin conceder

le prioridad. En su sexta reunión, después de tomar conocimiento de una resolución de la Asamblea General que recomendaba emprender lo más -- pronto posible la codificación de las relaciones diplomáticas, así la comisión inició en 1954 los trabajos encaminados para tal fin. En 1957 redactó un proyecto de articulado que fue sometido a los gobiernos de los Estados miembros de la organización para su examen y comentario, sobre esta base la comisión introdujo en el curso de su décima reunión en 1958 algunas modificaciones y redactó el proyecto definitivo, recomendando a la -- Asamblea General que fuera sometido a los Estados miembros con el fin de que se llegara a la conclusión de una convención. Así la Asamblea General acordó en diciembre de 1959 una resolución invitando al Secretario General a convocar una conferencia que debería reunirse en Viena lo más -- pronto posible, de esta manera del dos de marzo al 14 de abril de 1961 se llevó a cabo en Viena la conferencia sobre relaciones diplomáticas con la participación de 81 Estados. La cual quedó abierta a la firma de los Estados a partir del 18 de abril del mismo año y entró en vigor el 24 de abril de 1964 (39), de acuerdo a lo establecido por el artículo 51 de la propia convención que señala : "La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo segundo instrumento -- de ratificación o de adhesión".

Nuestro país hizo el depósito del instrumento de ratificación el 17 de junio de 1965 en la sede de la Organización de las Naciones Unidas.

Este tratado es de gran valor, pues al plasmar la costumbre que existía permitió dirimir ciertos puntos anteriormente litigiosos o inciertos y actuó en otros como creador de nuevas normas.

LA COSTUMBRE

Generalmente la costumbre se define como: una práctica general aceptada como Derecho por los que a ella estan sometidos.

39.- M. Seara Vazquez, "Paz y Conflicto en la Sociedad Internacional",- (1a. edición) U.N.A.M. Fac. Ciencias Políticas 1969, p-347- -- 348.

El Derecho Diplomático como se puede apreciar a lo largo de la historia ha ido formándose poco a poco, por el comportamiento de los Estados y su tácito acuerdo y el logro de ese acuerdo se ha visto favorecido por la reciprocidad. Cada Estado mostraba un gran interés en conceder un estatuto favorable a las misiones diplomáticas acreditadas cerca de él, - - puesto que, a su vez, él también tenía una misión diplomática cerca de - aquellos Estados representados por las misiones diplomáticas.

Hasta hace poco tiempo, la costumbre había sido considerada como la fuente principal del Derecho Diplomático y fue la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas la que vino a codificar propiamente la costumbre existente en la materia. Pero aún en la actualidad muchas de las reglas del Derecho Diplomático siguen derivándose de la costumbre internacional.

La costumbre también puede ser fuente del Derecho Diplomático-interno, en casos en los cuales un Estado no tiene una legislación sobre la materia o cuando esa legislación no contempla todos los problemas previstos por la costumbre internacional, así en el seno de ese orden jurídico interno surge una verdadera costumbre, que no es sino la manifestación de la adaptación del orden jurídico interno al orden jurídico internacional. En la actualidad son pocos los Estados que presentan esta situación.

La costumbre como fuente del Derecho Diplomático tiene la ventaja de ser adaptable a los cambios de la sociedad internacional, aunque a veces en una forma lenta.

LAS LEYES INTERNAS.

Estas también forman parte de las fuentes del Derecho Diplomático, ya que permiten conocer las normas en vigor en el orden jurídico interno de los Estados, relativas a la institución diplomática.

Nuestro tiempo se caracteriza por una creciente relación entre los Estados, lo cual lleva a la proliferación de los tratados, que cada día son más numerosos y muchos de los cuales tienen repercusión en el orden jurídico interno de los Estados.

Por medio de los tratados los Estados adquieren derechos y obliga

ciones en el orden internacional, algunas veces sin relevancia para el Derecho Interno, pero casi siempre el cumplimiento de las obligaciones inscritas en el tratado, significa su transformación en Derecho Interno, o sea, la aplicación del tratado en el orden interno y esa aplicación puede realizarse mediante la transformación de las obligaciones contenidas en el tratado, en Derecho Interno o simplemente mediante la aplicación del tratado en el orden interno.

Así sucede, que en el ámbito jurídico interno de los Estados, encontramos normas de Derecho Diplomático que tienen como fin adaptar el orden jurídico interno al orden jurídico internacional y normas de Derecho Diplomático interno que quedan a la libre disposición de los Estados.

Primero.- Las reglas jurídicas internas cuyo fin es adaptar el orden jurídico interno al orden jurídico internacional. Casi todos los Estados poseen tales reglas, y es conveniente no prescindir de ellas, pues en ausencia de estas normas internas, los órganos internos pueden incurrir en violaciones a las reglas del Derecho Diplomático, originando muchas veces la responsabilidad internacional del Estado.

Estas reglas del Derecho Diplomático frecuentemente se encuentran dispersas en diferentes leyes o reglamentos de los Estados, esta dispersión de disposiciones es generalmente fuente de dificultades para el estudio del estatuto jurídico de los diplomáticos en un país dado.

El procedimiento legislativo interno de los Estados para la incorporación de la norma convencional al Derecho Interno, es diverso de acuerdo a las Constituciones de los Estados.

A este respecto, en México la Constitución Política distingue -- "todos los tratados que estén de acuerdo con la misma" y los erige en ley suprema de toda la unión, al determinar en su artículo 133: "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".

Sin darle primacía ni a la ley ni a los tratados al decir "serán la Ley Suprema de toda la Unión".

Esta incorporación de los tratados se hace siguiendo un proceso legislativo interno de acuerdo a lo establecido por el artículo 89, fracción X de la propia Constitución que dice : "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes : X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal". En relación con el artículo 76, fracción I -- del mismo ordenamiento, que dice : "Son facultades exclusivas del Senado: I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el -- Presidente de la República con las potencias extranjeras". Existiendo cierta discordancia entre estos dos preceptos, pues el artículo 89 señala que -- la ratificación de los tratados corresponde al Congreso Federal y por otro -- lado el artículo 76 atribuye esta facultad exclusivamente al Senado, situación que se aclara con la redacción del artículo 133.

Lo cierto es que estos preceptos son una manifestación clara de la incorporación de normas del Derecho Diplomático Internacional al ámbito interno de nuestro sistema jurídico.

Segundo.- Normas internas que quedan a la libre disposición de los Estados. Esto en virtud de que el Derecho Diplomático no posee en -- ciertas materias una reglamentación que obligue a los Estados a adoptar -- cierto comportamiento, ya que, aún hoy en día el Derecho Diplomático se encuentra en evolución, así sucede que hay ciertas materias que dependen -- más de la cortesía diplomática que del Derecho Diplomático mismo.

Dentro de esta categoría de normas encuadran también aquellas -- en las que la materia a regular forma parte exclusivamente de la competen -- cia interna de los Estados, como es el caso de la organización del servicio diplomático, las disposiciones legislativas o reglamentarias que se refieren -- al procedimiento a seguir para el acceso a la carrera diplomática, al nom -- bramiento de los jefes de misión, a la organización y funcionamiento inter -- no de las misiones diplomáticas del Estado, etcétera (40).

Una manifestación clara de esta categoría de normas en nuestro sistema jurídico interno la encontramos en la Constitución Política, normas -- que se encuentran consignadas en los artículos 89, fracción II y III.

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las si

güentes :

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado. En relación con el artículo 76 fracción II del mismo ordenamiento, que dice : "Son facultades exclusivas del Senado : II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, -- agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

Otras normas de la misma categoría las encontramos en el artículo 73 fracción XX de la misma Constitución que señala: "El Congreso tiene facultad: XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicanos", así como en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento.

Así pues, estas normas del Derecho Diplomática se hacen siguiendo un procedimiento legislativo interno, sin que medie la voluntad de otros Estados.

LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA.

La Jurisprudencia tiene diversas acepciones, pero la más usual es la que la considera como la interpretación habitual y uniforme del Derecho Positivo. Se constituye por el conjunto de principios contenidos en las resoluciones de los tribunales.

En el ámbito del Derecho Diplomático la Jurisprudencia está -- constituida por el conjunto de decisiones judiciales internas o internacionales. Es fuente del Derecho Diplomático en la medida en que aclara puntos oscuros, llena lagunas, en especial en el Derecho interno.

En el plano internacional, la Jurisprudencia está formada por -- las sentencias de los tribunales arbitrales, comisiones de conciliación, Tribunal Permanente de Justicia Internacional, Corte Internacional de Justicia. En realidad desde el punto de vista del Derecho Diplomático esta Jurisprudencia no es muy importante, debido a que los conflictos entre Estados no son muy numerosos, los que llegan a existir se solucionan generalmente por la vía diplomática y otras veces éstos conflictos no pueden ser llevados al plano internacional por falta de jurisdicción obligatoria.

La doctrina esta formada por todos los estudios jurídicos llevados a cabo por personas doctas en la materia. En la actualidad tampoco es de mucha relevancia, ya que como ha quedado dicho, las convenciones se -- han encargado de codificar tanto la costumbre como la doctrina. Esta última fue muy útil en los siglos XVIII y XIX sobre todo para determinar cuáles debían ser las reglas a seguir en materia de Derecho Diplomático.

Después de hecho éste breve bosquejo acerca del desarrollo histórico de las relaciones diplomáticas, del Derecho Diplomático y sus fuentes necesario para ubicar debidamente el estudio que nos ocupará en los siguientes capítulos, pasaremos a analizar concretamente las funciones de los agentes diplomáticos y de los agentes consulares, para después, con base -- en ésto analizar los casos aceptados por el Derecho Diplomático en que un funcionario de la misión diplomática realiza funciones propias de un funcionario consular.

CAPITULO III.- LOS AGENTES DIPLOMATICOS.

1.- Clasificación de los agentes diplomáticos.

2.- Funciones.

**Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de --
1961.**

3.- Nombramiento.

4.- Término de la misión de los agentes diplomáticos.

5.- Inmunidades y privilegios diplomáticos.

CAPITULO III.- LOS AGENTES DIPLOMATICOS.

La práctica de enviarse representantes los Estados, como ya se ha visto a lo largo de la historia de las relaciones diplomáticas, inicialmente fue con carácter temporal y es hasta el siglo XV cuando adquiere el carácter de permanencia que hoy la caracteriza.

El envío y recepción de agentes diplomáticos, llamado Derecho de Legación activo y pasivo respectivamente, es facultad de los Estados Soberanos. No es obligación dado que un Estado puede no establecer relaciones diplomáticas con otros o romper las existentes, tampoco el Derecho de Legación activo y pasivo tiene una correlación forzosa, ya que nada impide en las normas internacionales que un Estado envíe agentes diplomáticos a otro sin recibirlos del mismo y viceversa. Pero es una práctica internacional que ha existido y la Convención de Viena la consagra en su artículo segundo, al decir :

Artículo 2.- El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo.

Es conveniente hacer notar que en este artículo se hizo acertadamente una distinción entre el establecimiento de relaciones diplomáticas y el envío de misiones diplomáticas permanentes, ya que son dos cosas distintas, pues los Estados pueden establecer entre sí relaciones diplomáticas mediante el envío de misiones temporales o a través de la misión diplomática de un tercer Estado, sin que por ello decidan establecer una misión permanente, aunque estos son casos excepcionales.

Pero en ambos casos será necesario que exista el consentimiento mutuo, y que generalmente se manifiesta a través de un tratado bilateral que tendrá por objeto fijar el rango que tendrán las misiones, las categorías de los funcionarios que formarán parte de ella, la elección de la sede de la misión, facilidades especiales que se le concederán, etcétera (41).

41.- P. Cahier, op. cit., p-95.

Debemos señalar, por otra parte, que el personal de una Embajada o de una Legación constituye la misión diplomática, la Convención de Viena de 1961 hace una clasificación de los diferentes integrantes de una misión diplomática, en su artículo primero, de la siguiente manera :

Artículo 1.- A los efectos de la presente convención :

- a) por "jefe de misión", se entiende la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal;
- b) por "miembro de la misión", se entiende el jefe de la misión y los miembros del personal de la misión;
- c) por "miembros del personal de la misión", se entiende los miembros del personal diplomático, del personal administrativo y técnico y del personal de servicio de la misión;
- d) por "miembros del personal diplomático", se entiende los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomática;
- e) por "agente diplomático", se entiende el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión;
- f) por "miembros del personal administrativo y técnico", se entiende los miembros del personal de la misión empleados en el servicio administrativo y técnico de la misión;
- g) por "miembros del personal de servicio", se entiende los miembros del personal de la misión empleados en el servicio doméstico de la misión;
- h) por "criado particular", se entiende toda persona al servicio doméstico de un miembro de la misión, que no sea empleada del Estado acreditante;

- i) por "locales de la misión", se entiende los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos.

Clasificación que no es muy afortunada, pero que al fin y al cabo es la recopilación de la práctica existente.

Así tenemos, que el personal diplomático en estricto sentido lo constituyen solo el jefe de la misión, los consejeros, secretarios, agregados y en la mayoría de los países los cancilleres. Siendo éstos los únicos que tienen documentación diplomática y figuran en la lista del cuerpo diplomático tal como se publica periódicamente por los diferentes Estados que forman parte del cuerpo diplomático y gozan todos en la misma medida del estatuto privilegiado previsto por el Derecho Diplomático. Considerándoseles exclusivamente a éstos como agentes diplomáticos.

El personal diplomático junto con el personal administrativo y técnico, así como del personal de servicio de la misión constituyen propiamente el personal de la misión diplomática.

1.- CLASIFICACION DE LOS AGENTES DIPLOMATICOS.

Para dar fin a los innumerables conflictos que surgían entre los diferentes representantes diplomáticos, relacionados con las cuestiones de precedencia, que tan comunes eran en la práctica diplomática del siglo XVIII, el Congreso de Viena de 1815 y las normas subsiguientes del Congreso de Aquisgrán establecieron la primera clasificación de representantes diplomáticos, clasificación que se mantuvo hasta la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

El reglamento de categorías de la representación diplomática, de 19 de marzo de 1815, estableció la siguiente clasificación :

- a) Embajadores, Legados y Nuncios;
- b) Enviados extraordinarios, Ministros plenipotenciarios e Intenuncios;

c) Encargados de negocios.

El protocolo de Aquisgrán del 21 de noviembre de 1818 aumentó una nueva categoría, la de Ministros residentes, misma que pasó a ser la tercera, descendiendo a los encargados de negocios a la cuarta categoría.

Después de casi siglo y medio de vigencia de esta clasificación, la Convención de Viena de 1961 la modificó, estableciendo al respecto en su artículo 14 las siguientes categorías de jefes de misión :

- a) Embajadores o nuncios y otros jefes de misión de rango equivalente;
- b) Enviados, ministros o internuncios;
- c) Encargados de negocios.

El artículo 15 del propio convenio señala: Los Estados se pondrán de acuerdo acerca de la clase a que habrán de pertenecer los jefes de misión.

Respecto de los embajadores, éstos ocupan el rango más elevado entre los agentes diplomáticos, todavía hasta el siglo pasado se les consideraba como representantes personales del Jefe del Estado que los enviaba, en la actualidad su carácter es el de una función representativa de un órgano del Estado y se encuentran acreditados ante el Jefe del Estado receptor.

Los Nuncios por su parte son los representantes personales de la Santa Sede en los países en donde la religión católica es la oficial, el nuncio, cualquiera que sea la fecha de su llegada es el decano del cuerpo diplomático y también se encuentra acreditado ante el Jefe del Estado.

Por lo que respecta a otros jefes de misión de rango equivalente, esta categoría fue incluida dentro de la primera clasificación a solicitud de la Gran Bretaña y Francia, para que quedarán incluidos en esta fórmula tan general los altos representantes y los altos comisariados, así como otras categorías de jefes de misión que en el futuro pudieran crearse.

La categoría de Ministros residentes fue creada en 1818 para que existiese una clase de agentes con menos representación que los embajadores, pero en estricto sentido, con excepción de cierto menoscabo en el pro

toloco que se les dispensa no existen otras diferencias. Permitió a los países designar representantes que no tuviesen necesidad de hacer la ostentación y el gasto que la costumbre europea que el siglo XIX exigía para los embajadores, generalmente eran reclutados de entre los títulos nobiliarios de mayor riqueza y alcurnia.

En la actualidad y debido al gran desarrollo de las embajadas esta categoría ha caído en desuso y sólo se reserva para los países con los cuales se mantiene un ritmo bajo de relaciones o de intercambio.

Respecto de la categoría de los enviados, en la Conferencia de Viena, se había discutido sobre la conveniencia de eliminarla, pero se mantuvo finalmente por dos razones: primero porque su eliminación suscitaba ciertas dificultades de orden práctico para los Estados que todavía los mantienen y; en segundo lugar porque en virtud de que se trata de una categoría que se encuentra en vías de desaparición se consideró que no valía la pena entrar en una discusión sobre un problema que se encuentra en camino de solucionarse por sí mismo.

Esta categoría de agentes diplomáticos al igual que las anteriores se encuentran acreditados ante el Jefe del Estado receptor.

Los encargados de negocios son de dos clases: ad hoc y ad interim, bien para abrir el camino para iniciar o recomenzar las relaciones diplomáticas con un país o simplemente en épocas en que éstas están suspendidas o para la realización de ciertos actos que sin implicar reconocimiento de un gobierno, permiten cierto intercambio oficial entre los países.

Los encargados ad interim se acreditan por el jefe de la misión para funcionar durante la ausencia de éste, encargándose de ciertos asuntos para los que no es menester un carácter representativo pleno. Los encargados de negocios a diferencia de los anteriores agentes diplomáticos, se acreditan de ministro de relaciones a ministro de relaciones, mediante simple comunicación o por nota del jefe de la misión dirigida al ministerio de asuntos exteriores.

La regla usual es que debe existir reciprocidad entre dos países que guardan relaciones, en cuanto a la categoría de los agentes que se envían, así a la remisión de un embajador debe corresponder un agente del mismo rango.

2.- FUNCIONES.

Es importante el estudio de las funciones diplomáticas debido a que a veces el Estado tiende a sobrepasar los límites admitidos para las -- mismas, dando lugar a incidentes al declarar el Estado receptor persona -- non grata al agente diplomático que cruza los límites impuestos por las nor mas internacionales, además porque es posible saber cuáles son las funcio-- nes que el Estado receptor no puede negar a una misión diplomática.

En la doctrina las funciones de los agentes diplomáticos son prin-- cipalmente: Negociar, observar y proteger.

Respecto de la primera el agente interviene transmitiendo comuni-- caciones de su gobierno al gobierno ante el cual está acreditado y vicever-- sa. Por lo que se refiera a la función de observar el agente diplomático-- informa a su Estado de todo cuanto pueda significar interés en materia polí-- tica, económica y social. Respecto de la protección el agente la interpo-- ne en favor de sus connacionales, pero debe hacerlo siempre por conducto-- del ministerio de asuntos exteriores.

Esta enumeración en su conjunto es clásica y procede como ha-- quedado dicho de la doctrina y además de la práctica internacional.

CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS DE 1961.

Las funciones diplomáticas aceptadas por la doctrina y la prácti-- ca de los Estados, ha sido recopilada por la Convención de Viena en su ar-- tículo tercero al señalar :

Artículo tercero :

1.- Las funciones de una misión diplomática consisten principal-- mente en :

- a) representar al Estado acreditante ante el Estado recep-- tor;

- b) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- c) negociar con el gobierno del Estado receptor;
- d) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;
- e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Por otra parte, esta lista no es de modo alguno limitativa, deduciéndose ésto, de los términos empleados al decir "LAS FUNCIONES DE UNA MISION DIPLOMATICA CONSISTEN PRINCIPALMENTE EN". Aceptando de esta manera el posible desempeño por parte de la misión diplomática de otras funciones y para no impedir el desenvolvimiento de la función diplomática.

Agregando finalmente el mismo artículo tercero en su segundo párrafo :

Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará - de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.

Las funciones que menciona el citado artículo, por ser las principales que desarrolla el agente diplomático merecen principal atención, así tenemos que :

a) Respecto de la función de representar al Estado acreditante - ante el Estado receptor.- Es sin duda esta función una de las más antiguas que desarrolla el agente diplomático, sin embargo en la actualidad el agente diplomático ya no representa a un jefe de Estado o a un gobierno, sino representa al Estado en su totalidad y actúa en su nombre. Por otro lado, representar a un estado supone hallarse autorizado para tratar en su nombre y por tanto expresar la voluntad, los deseos, las preocupaciones y los pun

tos de vista del Estado acreditante para hacer valer sus derechos y defender sus intereses.

b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.- Es a través de esta función que se trata de proteger los intereses que el Estado acreditante pueda poseer en el Estado receptor, al igual que a sus nacionales ya sean personas físicas o morales.

La protección diplomática encuentra su fundamento en la obligación impuesta por el derecho internacional a los Estados, de asegurar a los extranjeros que se hallan en su territorio un trato no inferior a cierto grado mínimo; y además puede tener origen en acuerdos bilaterales que previenen con precisión los derechos y deberes de los ciudadanos extranjeros - - (42).

La institución de la protección diplomática, llamada también interposición diplomática que consiste en las representaciones hechas ante las autoridades por los agentes diplomáticos, en nombre de sus compatriotas su puestamente dañados, trató de fundamentarse inicialmente en el derecho de intervención y cuando ésta quedó desacreditada, en vagos principios de honor nacional, de utilidad económica del extranjero y de su patrimonio, et cetera.

Esta institución pronto degeneró en abusos por parte de los grandes Estados frente a los pequeños, y principalmente en las repúblicas sudamericanas creándose una situación intolerable. Los extranjeros residentes en los países de menor desarrollo en lugar de ocurrir a las leyes y tribunales locales para cualquier reclamación preferían utilizar el conducto diplomático que les garantizaba un régimen de privilegio con respecto a los nativos, y rehusaban arrogantemente sujetarse a las disposiciones internas. La protesta en contra de esta viciosa e ilegal práctica no tardó en hacerse sentir, surgiendo así fórmulas que sin conducir a una ruptura buscaban reducir a términos legales la conducta de los extranjeros y limitar al mismo tiempo las constantes y molestas representaciones de los agentes diplomáticos (43).

42.- Ibid., p-191-192.

43.- C. Sepúlveda, op. cit., p-191.

Dentro de estas fórmulas para limitar los abusos de la protección diplomática, la más importante es la del publicista argentino Carlos Calvo, que en términos generales consiste en que sólo se justifica una interposición diplomática cuando el extranjero, después de agotar los recursos locales, ha encontrado una denegación de justicia, de otra suerte tal interposición resulta sin derecho y además extemporánea.

México por su parte, en la Conferencia de Viena de 1961, presentó una enmienda para añadir a la disposición del proyecto de artículo de la Comisión de Derecho Internacional, relativa a la protección diplomática la frase: "dentro de los límites permitidos por el derecho internacional", la enmienda fue aceptada y dicha frase quedó incorporada al inciso "b" del párrafo primero del artículo tercero de la Convención (44).

c) Negociar con el gobierno del Estado receptor.- La negociación constituye evidentemente la principal función del agente diplomático, y al igual que la representación, es una de las funciones más antiguas del agente diplomático.

"Negociar quiere decir principalmente que una persona trata de un problema con otra" (45). Resultando de ello que una misión diplomática negocia cuando discute con el Estado receptor ciertas cuestiones que interesan a los dos Estados; cuando presenta una reclamación o protege los intereses de los nacionales del Estado acreditante, etcétera.

Constituye por otro lado, la negociación diplomática, el más importante de los medios pacíficos de solución de las controversias internacionales. En muchos pactos de soluciones pacíficas se especifica que deben agotarse las negociaciones diplomáticas, antes de recurrirse al arreglo judicial o al arbitraje obligatorio. La Carta de las Naciones Unidas en su artículo 33, en relación con el 37 señala que antes de someter una controversia al Consejo de Seguridad se intentará arreglarla primeramente por negociación.

d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ellos al gobierno del Estado acreditante.- La actitud del Estado acreditante

44.- Doc-A/Conf. 20/c.1/1. 33. (citado en P. Cahier., op. cit., p- 192.

45.- P. Pradier-Fodéré, op. cit., vol. 1, p-514.

respecto al Estado receptor depende de una multitud de consideraciones políticas, económicas, sociales, etcétera, pero también de un buen conocimiento de la situación local. Consecuentemente la misión diplomática debe estudiar todos los aspectos de la vida interna del Estado receptor, la política internacional de dicho Estado respecto a terceros estados, así como las repercusiones de los acontecimientos internacionales sobre la política y la vida interna del Estado receptor, y en general el desarrollo de todas las cuestiones existentes entre los dos Estados.

El agente diplomático no debe recurrir a la elección de fuentes informativas a través de medios tales como el espionaje y la corrupción. Debe valerse de medios de información lícitos como son : los contactos oficiales, relaciones de amistad, lectura de publicaciones y periódicos, conversaciones con miembros del cuerpo diplomático local, etcétera. A este respecto la Convención subrayó claramente la licitud de que deben estar revestidos los medios de observación e información de que deberán valerse los agentes diplomáticos.

e) Las misiones diplomáticas tienen como fin promover mejores relaciones entre los Estados, crear una atmósfera amistosa y contribuir a la colaboración internacional para propiciar un ambiente pacífico, finalidades que cobran forma con el desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas entre los dos Estados.

3.- NOMBRAMIENTO.

El nombramiento de los agentes diplomáticos es una cuestión que entra en la esfera exclusiva de la competencia interna de los Estados. A cada Estado compete organizar como estime oportuno el reclutamiento y nombramiento de sus agentes diplomáticos, y a tales efectos, por regla general pone en práctica su reglamento.

La decisión de un gobierno en la designación de un agente diplomático deberá estar regida por la idea de que se trata de la persona más apta para desempeñar el puesto que se le confía, así pues, cabrá que el nombramiento recaiga sobre un diplomático de carrera o por el contrario en un industrial o un hombre de ciencia, pero siempre sin perder de vista el que deberán ser personas de valimiento, de cultura y de capacidad a vir-

tud de la delicada función que tienen a su cuidado. Pero ello no siempre es así porque en ocasiones interviene la política interna del país o simplemente porque se observa en esta materia la escasez de personas de mérito y discreción que existe en los otros órdenes de la actividad humana. En repetidas ocasiones la presencia de un agente diplomático torpe o ineducado compromete las relaciones con la nación que le ha enviado.

En nuestro país la Constitución Política en su artículo 89, fracción II y III, en relación con el artículo 76, fracción II y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano regulan el nombramiento de los agentes diplomáticos.

No obstante de haberse elegido la persona idónea, el Estado - - acreditante deberá asegurarse de que el Estado receptor acepta su elección. Quedando a discreción del Estado a donde irá a realizar sus funciones el agente diplomático esta aceptación del nombramiento manifestándolo, a través del Placet.

Así cuando un estado desea enviar a determinada persona como jefe de misión, debe solicitar previamente del Estado receptor su "placet", es decir, comunicar su nombramiento para asegurarse de que es "persona grata". Si el placet no es concedido, debe procederse al nombramiento de otra persona; además aún en el caso de que el placet haya sido concedido, nada impide al Estado receptor retirarlo en cualquier momento, y solicitar que sea llamado a su país.

Por lo que se refiere a los demás miembros del personal de la misión, éstos son nombrados libremente por el Estado acreditante, sin recurrir al procedimiento del placet, es decir, sin informarse antes de nombrarlos - si el Estado receptor los considera persona grata, tampoco es necesario que presenten cartas credenciales, ello se explica porque tales personas son menos importantes que el jefe de la misión, ya que no la dirigen y se hallan mucho menos en contacto con las autoridades locales y en definitiva ejercen un papel secundario (46), la Convención de Viena de 1961 recoge esta práctica internacional con ciertas limitaciones, señalando en su artículo séptimo :

46.- M. Seara Vazquez, "Derecho Internacional Público", editorial Porrúa (5a. edición) México, 1976, p-198.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5, 8, 9 y 11, el Estado acreditante nombrará libremente al personal de la misión. En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres para su aprobación.

Al salir de su país rumbo al país donde realizará sus funciones, al agente diplomático se le provee de las llamadas "cartas credenciales", que es el documento que acredita la calidad oficial del jefe de misión y demuestra que tal persona está facultada por su gobierno para ejercer las funciones de diplomático. Firmadas por el Jefe del Estado acreditante se dirigen al Jefe del Estado receptor en el caso de los jefes de misión de la primera y segunda categoría -embajadores o ministros-, y por el ministro de asuntos exteriores del primer Estado al ministro de asuntos exteriores del segundo en el caso de los encargados de negocios, éstas últimas suelen llamarse también cartas de gabinete.

En las cartas credenciales consta el nombre del agente, su categoría, los títulos, el objeto general de su misión y cualquier otra circunstancia especial, a la par que solicitan que se preste fe a lo que el agente pueda decir en nombre de su gobierno y se le otorgue una acogida amable.

Cuando la persona en cuestión llega al Estado en que va a ejercer sus funciones, envía una copia de este documento al ministro de asuntos exteriores, y presentará posteriormente el original al órgano del Estado receptor a quien va dirigido: Jefe de Estado para embajadores o ministros de asuntos exteriores para los encargados de negocios.

El momento en que el jefe de misión comienza sus funciones se fija a partir de la entrega de la copia de sus cartas credenciales al ministro de asuntos exteriores del Estado receptor, o de la presentación de las cartas al Jefe del Estado, según la práctica que prevalezca en tal Estado, y que deberá ser aplicada de manera uniforme.

La fecha de la presentación de las cartas credenciales tiene importancia para establecer el derecho de precedencia entre los agentes diplomáticos de una misma categoría. Además, el más antiguo, considerada la antigüedad con base a la presentación de sus cartas credenciales, será el decano del cuerpo diplomático en cada Estado con ciertas prerrogativas de

orden protocolario (47).

La llegada o partida de cualquier miembro del personal de la misión, de sus familiares o del personal del servicio doméstico debe ser notificada al ministro de asuntos exteriores del Estado receptor, y lo mismo sucede cuando algún nacional del país receptor es nombrado o despedido.

4.- TERMINO DE LA MISION DE LOS AGENTES DIPLOMATICOS.

A diferencia del comienzo de la misión del agente diplomático - en que se requiere el consentimiento del Estado receptor, en el término de la función diplomática los Estados poseen la facultad de declararla finalizada unilateralmente, facultad de la que puede hacer uso tanto el Estado acreditante como el Estado receptor.

Así tenemos, que las causas que dependen de la voluntad del Estado acreditante pueden ser muy diversas, pero las más frecuentes son :

- a) por cambio de destino del agente diplomático;
- b) porque el diplomático haya alcanzado la edad de jubilación;
- c) porque el agente diplomático ya no goce de la confianza de su gobierno. Puede darse este caso a consecuencia de un desacuerdo sobre la política a seguir respecto al Estado receptor;
- d) Por cambios en la composición del gobierno del Estado - acreditante. Pues el cambio de gobierno de un país acarrea muchas veces movimientos diplomáticos en los puestos más importantes;
- e) Finalmente el Estado acreditante puede retirar a su jefe de misión para manifestar su descontento al Estado receptor, -

tor, quedando tal misión en manos de un encargado de negocios.

En todos estos casos la retirada del jefe de misión va acompañada de ciertas solemnidades parecidas a las de su llegada. El jefe de misión que se retira recibe de su gobierno las cartas de cese que presenta al Jefe del Estado receptor, las que vienen redactadas en el mismo estilo que las cartas credenciales y en cuanto a su contenido, manifiesta la voluntad del Estado acreditante de dar por terminada la misión de su agente por una u otra razón, aunque también es posible que dichas cartas las presente el nuevo jefe de misión junto con sus propias cartas credenciales. Normalmente el jefe de misión que se retira se despide del ministro de asuntos exteriores y de las altas personalidades locales (48).

Otra causa de terminación de la función diplomática es por haber dejado de ser, el agente, persona grata en el Estado receptor, y puede dejar de serlo por muchas razones, ya porque se salga del ámbito de sus funciones, por interferir en la vida interna del Estado receptor, el comportamiento de los miembros de su familia puede también constituir un motivo. Esta causa de terminación depende de la voluntad del Estado receptor.

En estos casos el Estado receptor confidencialmente informa al Estado acreditante por medio de la misión diplomática ante éste, el deseo de que dicho agente deje su puesto. A su vez el Estado acreditante llamará a su gente como si deseara dar por terminada la misión de éste, en estos casos la carta de cese no menciona el motivo de la retirada del jefe de misión, sino una razón oficial de cualquier índole. La práctica internacional de esta cuestión se encuentra consagrada en el artículo nueve de la Convención de Viena.

Si el Estado acreditante opone reservas y tarda en llamar a su gente y si las relaciones entre los dos Estados son malas o si la falta del diplomático es grave, el Estado receptor puede hasta recurrir a la expulsión inmediata, haciéndosele acompañar al diplomático hasta la frontera.

Existen otras causas de terminación de la función diplomática que no son imputables al Estado acreditante ni al Estado receptor, entre -----

ellas cabe citar :

- a) la dimisión del agente diplomático.- En sí misma esta causa no produce efectos jurídicos frente al Estado receptor, y no tendrá validez hasta en tanto el Estado acreditante lo ponga en su conocimiento;
- b) la muerte del agente diplomático.- Se acostumbra en estos casos que algún funcionario de la misión guarde y selle, sin interferencia del gobierno del país receptor, los efectos y documentos del finado, para ser entregados posteriormente al Estado de envío;
- c) finalmente constituyen causa de terminación de la función-diplomática todas aquellas causas que ponen fin a las actividades de la misión diplomática en sí. Ya que las causas de extinción de la misión diplomática son diversas de las que originan la terminación de la función del agente diplomático, pues éstas últimas carecen de efecto sobre la misión, por el contrario, las causas de terminación de la misión diplomática ponen fin evidentemente a las funciones de los agentes diplomáticos.

La causa principal y más frecuente de terminación de la misión-diplomática lo es la ruptura de relaciones diplomáticas, la cual supone un acto unilateral, a diferencia de su creación que requiere un acuerdo entre los dos Estados, la ruptura no sólo pone fin a las actividades de la misión del Estado que ha tomado la iniciativa de dicha medida, sino también a las del Estado que las sufre.

La ruptura debe ser manifiesta, la expulsión de un jefe de misión no significa la interrupción de las relaciones diplomáticas entre dos Estados, para que exista ruptura es preciso que el Estado marque claramente su intención, bien mediante la expulsión de todos los diplomáticos de una misión acreditados ante él, -bien- si es el Estado acreditante quien toma la iniciativa, mediante la llamada de todos los diplomáticos y el cierre de la misión (49).

(49).- Ibid.- p-198-199.

La guerra interrumpe ipso facto las relaciones diplomáticas ya -- que éstas son incompatibles con las hostilidades que se desarrollan entre los dos Estados. Dando consecuentemente fin a la misión diplomática, cuestión que trae aparejada el término de la función del agente diplomático. -- En estos casos de guerra, puede suceder que el Estado receptor interne al agente en algún lugar donde sus movimientos estén limitados, sujeto al canje de diplomáticos por otros que se encuentren en el otro país en circunstancia similar (50).

Algunos autores señalan además como causas de terminación de la misión diplomática la desaparición de la personalidad jurídica internacional del Estado acreditante o del Estado receptor, esta posibilidad tiene lugar normalmente en virtud de la desaparición del Estado.

Otra causa de terminación de la misión diplomática puede ser -- el no reconocimiento del gobierno del Estado receptor por el Estado acreditante o viceversa, pudiendo ser éste el caso del surgimiento de un nuevo gobierno en un Estado con motivo de una revolución.

5.- INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS DIPLOMATICOS.

El estudio de las inmunidades y los privilegios de que gozan los funcionarios diplomáticos reviste peculiar importancia, ya que para poder cumplir en forma satisfactoria con las funciones que se le tienen encomendadas, los agentes diplomáticos deben de estar protegidos tanto en su persona, como en sus documentos así como sus familiares, protección que se manifiesta por una serie de elementos que reciben el nombre de "prerrogativas diplomáticas".

Dentro de la doctrina afirma Vattel que las prerrogativas de que gozan los agentes diplomáticos encuentran su fundamento en la teoría del interés de la función y de la reciprocidad, al manifestar que :

"Los embajadores y otros ministros públicos son instrumentos nece-

50.- C. Sepúlveda, op. cit., p-138.

sarios para el mantenimiento de esta sociedad general, de ésta correspondencia mutua de las naciones. Pero su función no puede lograr el fin para el cual han sido designados, sino se hallan provistos de todas las prerrogativas necesarias para asegurar el éxito legítimo, permitiéndoles ejercer con toda seguridad libertad y fidelidad. El mismo derecho de gentes que obliga a las naciones a aceptar a los ministros extranjeros, les obliga también manifiestamente a recibir a éstos ministros con todos los derechos que le son necesarios y todos los privilegios que aseguran el ejercicio de sus funciones" (51).

De lo cual se infiere que la presencia de los enviados diplomáticos en el territorio del país receptor, es una condición necesaria para el desarrollo adecuado de las relaciones internacionales y que la función de estos enviados no puede realizarse plenamente si no gozan de las garantías mínimas de seguridad y libertad.

Esta teoría superó a otras que habían subsistido con anterioridad, como la teoría de la extraterritorialidad que rigió desde el siglo XVII, extendiéndose hasta principios del siglo XX y que sostenía la ficción jurídica de que el representante diplomático ejerce sus funciones permaneciendo en la nación a la que pertenece, aunque físicamente se encuentre presente en el Estado receptor.

Así pues, la teoría de Vattel es aceptada por la práctica internacional y se encuentra consagrada en el preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, al decir :

"Los Estados partes en la presente convención, reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden no en beneficio de las personas sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados".

Las prerrogativas de que gozan los agentes diplomáticos se dividen en dos grupos :

51.- Citado en P. Cahier, op. cit., p-261.

- a) Las inmunidades.
- b) Los privilegios.

Las inmunidades se derivan de los tratados generalmente, así como también de la costumbre internacional, por lo que tienen carácter de exigibilidad, y se explican en razón de que el agente diplomático debe gozar de ciertas facilidades para desempeñar perfectamente todas y cada una de las delicadas funciones que se le han encomendado.

Los privilegios tienen como fuente la cortesía internacional y la reciprocidad (52).

LAS INMUNIDADES DIPLOMATICAS.

Es este uno de los temas más importantes dentro del Derecho Diplomático y ha sido tratado con frecuencia, en este trabajo no entraremos en un estudio detallado al respecto, pues es un aspecto de la institución diplomática que los autores suelen analizar en capítulos especiales dada su importancia y los múltiples aspectos que reviste, es así que solo se hará mención a algunos aspectos importantes, para no desviar el tema que nos ocupa y a la vez para destacar la importancia que tienen las inmunidades, las cuales repercuten finalmente en el buen desempeño de la función diplomática, en beneficio de los Estados que mantienen relaciones diplomáticas y sus nacionales.

Los tratadistas casi en su mayoría, suelen clasificarlas de la siguiente manera :

- 1.- Inmunidades Personales.
 - 2.- Inmunidad de los locales de la misión.
 - 3.- Inmunidades relativas al ejercicio de la función diplomática.
- 1.- Las Inmunidades personales.- éstas se refieren a la persona misma del embajador, de su libertad y su dignidad.

52.- C. Sepúlveda, op. cit., p-131.

"La Convención de Viena en su artículo 29 señala :

"La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona su libertad o su dignidad".

Es tal vez esta inmunidad la más importante desde el punto de vista psicológico ya que, como afirma Calvo, pone a la persona que está investida de ella por encima de todo ataque y de toda persecución.

Es la inmunidad personal un derecho a estar al abrigo de ofensas, injurias o violencias, tanto de los particulares como de los órganos del Estado, en la mayoría de las legislaciones actuales existen normas que castigan con alguna severidad la violación a esta inviolabilidad.

En México el Código Penal del Distrito Federal señala en su artículo 148, fracción I : Se aplicará prisión de tres días a dos años y multa de cien a dos mil pesos, por :

"La violación de cualquier inmunidad diplomática, real o personal, de un soberano extranjero, o de un representante de otra nación, sea que residan en la República o que estén de paso en ella".

Esta inmunidad alcanza al jefe de la misión, a todo el personal de la misma y a sus respectivas familias.

La familia de los agentes diplomáticos recibe el mismo trato que el agente porque se ha considerado que aún cuando no forma parte de la misión, era necesario concederle un estatuto privilegiado que la pusiera a salvo de medidas coactivas a fin de que dicho agente disfrutara de la independencia necesaria para el cumplimiento de su misión. En la práctica los Estados han puesto límites a la extensión de esta inmunidad, por situaciones diversas que de hecho se daban, por ejemplo: el que a menudo los miembros de la familia del diplomático viven independientes, algunas veces los hijos del agente se hallan estudiando en colegios o universidades distinto que el techo del agente o puede incluso ocurrir que algún miembro de la misión sea soltero o viudo o que desee que alguna hermana, cuñada o al-

gún otro familiar desempeñe funciones de ama de casa así el concepto de familia tiende a ensancharse. Esta cuestión fue motivo de discusión y protestas en el seno de la Comisión de Derecho Internacional y el de la Conferencia misma de 1961, adoptando ésta finalmente una fórmula general en su artículo 37 fracción I :

"Los miembros de la familia de un agente diplomático que formen parte de su casa gozarán de los privilegios e inmunidades especificados en los artículos 29 a 36, siempre que no sean nacionales del Estado receptor".

Por lo que respecta al personal de servicio, si éste es nacional del Estado receptor solo se beneficiará de la inmunidad en lo relativo a actos realizados en el ejercicio de sus obligaciones contraídas con la representación.

En el caso de los criados particulares no existe ninguna uniformidad en la práctica ni en la doctrina, por lo que la Convención de Viena creó con estas personas una categoría aparte, respetando al mismo tiempo las diversidades de la práctica, aceptando que sólo gozarán de inmunidades en la medida reconocida por cada Estado, ejerciendo su jurisdicción sobre esas personas de modo que no estorbe de forma alguna el desempeño de las funciones de la misión.

El agente diplomático también goza de inmunidad a la jurisdicción local, comprendiendo ésta la civil, la penal y la administrativa :

- a) la inmunidad civil.- ésta impide que el agente diplomático pueda ser demandado o condenado por algún tribunal del país receptor por cuestiones relativas al derecho privado. Esta inmunidad se extiende a cualquier clase de acción civil, ya sea proveniente de los órganos públicos o promovida por un particular;
- b) La inmunidad penal.- ésta consiste en sustraer al representante diplomático de la acción de las autoridades judiciales y policíacas, cuando ha sido acusado de la comisión de un delito, ya sea en el ejercicio de sus funciones o en su vida privada;

- c) la inmunidad administrativa.- en virtud de ésta no puede ser sancionado el agente diplomático por las autoridades locales como consecuencia de la violación a una ley o reglamento de policía y buen gobierno salvo que haga peligrosa la seguridad pública de la nación receptora.

La inmunidad a la jurisdicción civil y administrativa tiene algunas excepciones como es el caso de acciones entabladas sobre propiedades inmuebles en el territorio del Estado receptor y siempre que el agente las posea en nombre propio y no para los fines de la misión, otra excepción es el caso de acciones sucesorias en su calidad de persona privada o si se trata de alguna acción relacionada con cualquier actividad comercial o profesional ejercida por el agente diplomático fuera de sus funciones oficiales.

Si alguna de las personas que gozan de inmunidad de la jurisdicción, inicia un procedimiento cualquiera, no podrá después invocar inmunidad para las contrademandas que pudieran surgir en conexión con la demanda principal.

La inmunidad a la jurisdicción de que gozan los agentes diplomáticos y el personal de la misión, puede ser renunciada en todo momento por el Estado acreditante, siempre que sea de modo expreso.

2.- Inmunidad de los locales de la misión.- Esta inviolabilidad pone a salvo de todo ataque al recinto o inmueble donde se encuentra la embajada de un Estado.

Antiguamente se hacía reposar esta inviolabilidad del domicilio en la ficción de la extraterritorialidad, se consideraba el pedazo de terreno que ocupaba el local como si fuese territorio extranjero, en la actualidad se reconoce esa inviolabilidad por el respeto de un estado hacia la soberanía de otro y por la reciprocidad que se observa (53).

De la inmunidad al local de la embajada es de donde ha surgido la institución del asilo diplomático en virtud de la cual una persona es capa a la jurisdicción local, refugiándose en la embajada de un país extranjero.

Esta inviolabilidad de que gozan los locales de la misión se extiende a los archivos, documentos, muebles y medios de transporte.

Dentro de esta misma inmunidad también entra la de la residencia privada del agente diplomático, al igual que su correspondencia y papeles, inmunidad que los Estados han aceptado encontrándose manifestada - esta aceptación en el artículo 30 de la Convención de Viena de 1961.

Con base en este principio el Estado está obligado en forma absoluta a no proceder a dictar órdenes para penetrar en el local de la misión, ni al domicilio particular del agente, ni girar notificaciones de embargo o citaciones judiciales a personas que se encuentren en el interior de la sede y sólo podrán entrar a los mencionados locales los agentes del Estado receptor con el consentimiento del jefe de la misión.

El Estado receptor deberá, además, tomar todas las medidas necesarias para la protección de los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.

3.- Inmunidades relativas al ejercicio de la función diplomática. Respecto a estas inmunidades la Convención de Viena señala: "el Estado receptor dará toda clase de facilidades para el desempeño de las funciones de la misión". Considerando esto en virtud de que el agente diplomático en el desempeño de su función debe tener seguridad y libertad en las comunicaciones con su propio gobierno y con otras misiones diplomáticas y consulares de su mismo Estado, gozando para tal efecto de :

- a) libertad de comunicación en todas las cuestiones oficiales;
- b) inviolabilidad de la correspondencia oficial, así como de claves utilizadas por la misión para transmitir mensajes;
- c) inviolabilidad de la valija diplomática. Esta no podrá ser violada ni detenida en ningún momento y serán abiertos -- hasta que lleguen a su destino y sean entregadas. Se encuentran exentas de toda revisión en las fronteras. En muchas ocasiones se ha llegado a abusar de esta inmunidad -- transportando efectos prohibidos y ejerciendo el comercio ilegal.

La Convención de Viena se refiere también a la libertad de movimiento de los diplomáticos dentro del territorio del Estado receptor con una fórmula no muy clara en su artículo 26, libertad de movimientos sujeta a las restricciones establecidas por razones de seguridad nacional. En realidad lo que priva en esta cuestión es el principio de reciprocidad: -- cuando un Estado restringe la libertad de movimiento de los representantes de otro Estado éste hace lo propio con los del primero (54).

Todo este conjunto de inmunidades de que goza el agente diplomático, por regla general, dura todo el tiempo que dura la función diplomática y desaparecen hasta terminar ésta. Pero protegen al agente diplomático desde su llegada al país receptor y aún después de terminadas sus funciones, hasta que el diplomático abandone el país receptor.

La Convención de Viena ha recogido esta práctica en su artículo 39, que expresa en sus párrafos I y II :

- I.- Toda persona que tenga derecho a privilegios e inmunidades gozará de ellos desde que penetre en el territorio del Estado receptor para tomar posesión de su cargo o, si se encuentra ya en ese territorio, desde que su nombramiento ha ya sido comunicaco al ministerio de relaciones exteriores o al ministerio que se haya convenido.
- II.- Cuando terminen las funciones de una persona que goce de privilegios e inmunidades, tales privilegios e inmunidades cesarán normalmente en el momento en que esa persona salga del país o en el que expire el plazo razonable que le haya sido concedido para permitirle salir de él, pero subsistirán hasta entonces, aún en caso de conflicto armado. Sin embargo, no cesará la inmunidad respecto de los actos realizados por tal persona en el ejercicio de sus funciones como miembro de la misión.

LOS PRIVILEGIOS DIPLOMATICOS.

Estos por su parte constituyen, por decirlo así, complemento de las inmunidades para que el agente diplomático pueda tener plena libertad de acción en el desempeño de sus funciones.

Debido a que las reglas relativas a los privilegios son normas recíprocas entre los Estados, no es posible establecer un principio fijo para concederlas, ya que cada país las otorga como mejor conviene a sus intereses.

Entre los privilegios más comunes que son concedidos por los Estados encontramos :

- a) la exención del pago de impuestos personales, nacionales, locales y regionales, así como también de los impuestos territoriales sobre el edificio o local que ocupa la misión;
- b) el agente diplomático podrá tener dentro del local de la misión una capilla particular para practicar su culto religioso y un ministro religioso que se haga cargo de ella;
- c) la obtención de placas para vehículos por medio de la cual los agentes diplomáticos pueden circular a mayor velocidad que los particulares y estacionarse en lugares no permitidos;
- d) la entrada de artículos para uso oficial de la misión y de artículos para el uso personal del diplomático o de su familia;
- e) el que los agentes diplomáticos no están obligados a prestaciones personales o de servicio público, ni dar alojamiento a tropas ni tampoco a contribuciones militares;
- f) la exención de inspección aduanal del equipaje personal de los agentes diplomáticos. Sin embargo podrá ser inspeccionado cuando haya razones fundadas para suponer que contiene artículos cuya importación esté prohibida, pero en todo caso se llevará a cabo en presencia del diplomático -

o de un representante suyo;

- g) izar la bandera de su país en la sede de la misión y poder usar el escudo de armas de su país.

Son pues éstos, solo algunos de los privilegios de que gozan los agentes diplomáticos, pues no es posible hacer una enumeración limitativa de ellos.

Finalmente y como ya es sabido, la función diplomática está en caminada al desarrollo de las relaciones amistosas entre dos Estados, lo que implica por una parte, como ya se ha visto, el deber de los Estados de hacer todo lo necesario para facilitar la función del agente diplomático, y por otra parte implica el deber por parte del agente diplomático de respetar la soberanía del Estado receptor.

Consecuentemente al lado de los privilegios e inmunidades hay que señalar también una serie de deberes que tienen los agentes diplomáticos para con el Estado receptor, siendo éstos :

- a) la no intervención en los asuntos internos del Estado receptor.
- b) sometimiento de la misión diplomática y sus agentes a las leyes locales.

a) la no intervención en los asuntos internos del Estado receptor. Este deber deriva del principio de soberanía del Estado sobre su territorio, soberanía que los Estados restantes no deben turbar, así como también de la idea de igualdad jurídica de los Estados.

Por otra parte la no intervención constituye una limitación a los numerosos privilegios de que gozan los agentes diplomáticos.

En cierta medida un Estado posee el derecho de intervenir por cauces legítimos en la vida interior de otro Estado, cuando sus intereses jurídicos se hallan en juego, es decir, cuando el Estado receptor viola un derecho reconocido al Estado acreditante por el derecho internacional. Por el contrario, no tiene ningún derecho a intervenir cuando están en juego -

sus intereses políticos. Y ya que una parte de las funciones del agente diplomático consiste en tratar de influenciar la política exterior del Estado receptor en la medida en que esta política repercute sobre el Estado acreditante, debe tratar de influir, pero mediante negociaciones u otras formas legítimas y no intervenir directamente en la vida interior de un Estado.

La violación a este deber de no intervención puede originar no solo una tensión entre el Estado acreditante y el Estado receptor, sino incluso la posibilidad de que el agente en cuestión sea declarado persona non grata y expulsado del país. A este respecto podemos citar el caso de Lord Sackville ministro de la Gran Bretaña en Washington en 1888, mandado retirar por haber indicado en una carta privada, divulgada por su destinatario, el nombre del candidato a la presidencia cuya elección parecía favorecer más el mantenimiento de buenas relaciones entre ambos países (55).

b) El sometimiento de la misión diplomática y sus agentes a las leyes locales.- dentro del estatuto privilegiado de que gozan los agentes diplomáticos se encuentra principalmente la inmunidad a la jurisdicción; sin embargo esta inmunidad solamente paraliza la sanción que la ley atribuye a su violación, pero no significa en absoluto que dichas personas no se hallen sometidas ni obligadas a respetar la legislación del Estado receptor.

El hecho de que un agente diplomático viole las leyes locales y por consiguiente abuse de sus privilegios puede servir también de justificación para el Estado receptor de hacer la petición al Estado acreditante de que retire a su agente considerado como persona non grata (56).

La Convención de Viena, como codificadora de la práctica existente no podía dejar de señalar los mencionados deberes, haciéndolo en el párrafo primero de su artículo 41 al decir :

"Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligadas a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado".

55.- P. Cahier, op. cit., p-199-200.

56.- Ibid., p-203.

CAPITULO IV.- LOS AGENTES .CONSULARES.

1.- Clasificación de los Cónsules.

2.- Funciones.

**Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de -
1963.**

3.- Comienzo y término de la misión consular.

4.- Inmunidades y privilegios.

CAPITULO IV.- LOS AGENTES CONSULARES.

Como ya hemos visto, los Estados, para conducir sus relaciones - con los demás miembros de la comunidad internacional se valen de ciertos-órganos, entre los cuales se encuentran los agentes consulares como órganos exteriores de estas relaciones.

Por lo tanto la representación de un Estado en el extranjero, no es llevada solamente por los agentes diplomáticos sino también por los cónsules, aunque en menor escala.

Los agentes consulares aunque también son órganos de las relaciones internacionales, su estudio cae fuera del derecho diplomático debido a que las funciones que realiza son diferentes a las de los agentes diplomáticos, aunque en resumidas cuentas ambas funciones se relacionan íntimamente y aún más podemos decir que existen aparejadas y se auxilian mutuamente pues ambas redundan en beneficio de los Estados que mantienen relaciones diplomáticas y consulares, así como también en beneficio de sus nacionales.

El establecimiento de relaciones consulares entre los Estados, el envío de agentes consulares, sus funciones, privilegios e inmunidades de que gozan, así como todas las cuestiones relacionadas con la institución consular son objeto de estudio del derecho consular. Que aunque es una rama jurídica poco estudiada ya que generalmente los tratadistas del derecho internacional fijan la atención en la figura del agente diplomático, - considerando solo en forma muy general la figura del agente consular.

"A lo largo de la evolución histórica de la institución consular no es fácil establecer el momento en que ésta dejó de ser considerada como simple instrumento para facilitar las relaciones comerciales entre los países, y su conjunto de normas se conceptuó como un verdadero derecho - jurídicamente tutelado por la normatividad internacional, es decir, es difícil precisar el momento del nacimiento del derecho consular como rama au

tónoma. Si a la doctrina internacionalista nos atenemos el derecho consular con sustantividad propia surge con tenuous balbucesos a fines del pasado siglo, afirmándose a principios del presente" (57).

En la actualidad algunos autores niegan aún la existencia de un derecho consular debido a la aparente falta de homogeneidad de sus normas que participan tanto del derecho internacional como del derecho interno público y privado, misma que ha hecho dudar de la autonomía de esta rama jurídica, pero no puede negarse ni el carácter jurídico de sus normas ni el que estas constituyen un conjunto orgánico cuyo eje central es la institución consular.

Así encontramos también que existe una gran cantidad de autores que se avocan al estudio de este derecho, algunos de ellos lo definen de la siguiente manera :

Adolfo Maresca afirma : "El sistema de las normas jurídicas internacionales que regulan las relaciones consulares en su establecimiento y contenido, así como los órganos de las mismas en su establecimiento, funcionamiento, garantías que los protegen y su extinción -constituye el derecho consular- " (58).

Por su parte José Torroba define al derecho consular como: "Conjunto de normas internas e internacionales que regulan la institución consular y el ejercicio de las funciones consulares, especialmente las referentes al comercio, a la navegación y las de carácter administrativo" (59).

Jaime Abrisqueta lo define como : "Conjunto orgánico de normas internacionales e internas que regulan las relaciones consulares entre los Estados y las de estos con sus súbditos en el extranjero" (60).

57.- Jaime Abrisqueta Martínez, "El Derecho Consular Internacional", - - Edit. Reus, S.A., Madrid 1974, p-66.

58.- A. Maresca, "Las Relaciones Consulares", p-5.

59.- José Torroba, "Derecho Consular", Edit. Suc. de Rivadeneyra, Madrid 1927, p-57.

60.- J. Abrisqueta, op. cit., p-70.

De las definiciones señaladas se desprende la existencia de dos órdenes diferentes de normas jurídicas.

Por un lado el conjunto orgánico de normas que regulan las relaciones consulares entre los miembros de la comunidad internacional. Estas normas se refieren específicamente al establecimiento de las relaciones consulares, así como sus garantías jurídicas en el ejercicio de sus funciones.

El segundo orden de normas está compuesto por aquellas que regulan las relaciones de la institución consular con el propio Estado y con los nacionales del mismo en el extranjero.

Consecuentemente este conjunto de normas se encargan del estudio de la institución consular, tanto en el ámbito externo como interno.

Las fuentes de donde emana este derecho son los tratados, la costumbre, las leyes internas de los Estados, así como la doctrina de los publicistas y la jurisprudencia.

Los tratados pueden ser bilaterales y multilaterales.

Los tratados bilaterales.- Estos tienen diversos objetos relativos a las relaciones consulares, entendidas éstas como sistema de relaciones bilaterales, encuentran en el acuerdo concluido entre el Estado que envía y el Estado receptor una fuente muy importante de las normas del derecho consular. El tratado puede asumir formas diferentes y estar contenido en distintos instrumentos diplomáticos. En especial puede estar constituido por un grupo de cláusulas insertas en un tratado de mayor alcance, por ejemplo un tratado de comercio y navegación o un tratado de establecimiento de relaciones, o bien puede consistir en un acuerdo orgánico destinado a regular de modo detallado las relaciones consulares entre dos Estados.

Los tratados multilaterales.- El objeto de estos tratados en materia consular puede ser también diverso, así tenemos que existen :

- a) Tratados destinados a regular la cooperación entre un determinado grupo de Estados para el establecimiento de relaciones consulares entre ellos y para la creación de los organismos oportunos. La cooperación puede ser tanto más intensa cuando más sentida sea la solidaridad geográfica, étni-

ca, política y cultural que exista entre los Estados partícipes en el convenio. Un ejemplo de este tipo de tratados lo encontramos en el convenio de Caracas de 18 de julio de 1911, en el cual Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela establecieron en su artículo sexto que "los cónsules de cualquiera de las Repúblicas contratantes residentes en otras de las mismas podrán hacer uso de sus atribuciones en favor de los individuos de las otras Repúblicas contratantes que no tuvieren cónsul en el mismo lugar".

- b) Tratados consulares multilaterales que tienen como objeto la codificación de normas de derecho consuetudinario y reglas de práctica internacional referentes a la institución consular. Una manifestación de estos tratados lo constituye el convenio sobre agentes consulares, concluído en la Habana el 20 de febrero de 1928 en el curso de la VI Conferencia Panamericana que codificó el derecho consular, aunque solo dentro de un ámbito regional pues solo forman parte de él países americanos. Nuestro país tomó parte en este convenio e hizo el depósito del instrumento de ratificación el 26 de diciembre de 1929.

La Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963. - Esta convención tuvo como base un proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y quedó abierta a la firma de los Estados el 24 de abril de 1963 en el ministerio de asuntos exteriores de Austria, en la ciudad de Viena hasta el 31 de octubre del mismo año y posteriormente en la sede de la Organización de las Naciones Unidas, y entró en vigor el 19 de marzo de 1967 de conformidad con lo estipulado en el inciso uno del artículo 77 de la propia convención.

México firmó la Convención el 7 de octubre de 1963 en la ciudad de Viena, con una reserva en el párrafo cuarto del artículo 31 e hizo el depósito del instrumento de ratificación en la sede de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de junio de 1965.

Aunque la existencia de una multitud de tratados bilaterales entre los Estados pudiera ofrecer un punto de referencia útil para establecer el desarrollo del derecho consular, no es sino hasta la convención de Viena

na de 1963 en que se establecen normas convencionales generales entre -- los Estados, pues nunca antes había existido una recopilación de normas en esta rama como sucedió con el derecho diplomático desde 1815 con el Congreso de Viena.

Contribuyendo así esta Convención al desarrollo del derecho consular al crear normas nuevas respecto a las hasta entonces vigentes, al confirmar algunas reglas ya formadas en la práctica, al aproximar en algunos- aspectos las relaciones y los órganos consulares con las relaciones y los ór- ganos diplomáticos.

Es así que la Convención de Viena de 1963 constituye en la ac- tualidad la codificación más importante de las normas del derecho consular a nivel internacional.

Por lo que respecta a la costumbre como fuente de derecho consular, en la actualidad algunas reglas de este derecho siguen derivándose - de ella, aunque en menor escala debido al gran número de convenios exis- tentes y de que los Estados en su mayoría cuentan con un ordenamiento in- terno que regula los aspectos de la institución consular en el ámbito de su competencia.

La Convención de Viena señala en su preámbulo que las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las materias- que no hayan sido expresamente reguladas por las disposiciones de esta Convención.

Las leyes internas también constituyen fuente del derecho consular y se resumen en dos tipos: de una parte se encuentran las leyes ordi- narias y los reglamentos del Estado y de otra los diversos procedimientos -- gracias a los cuales el ordenamiento interno se adapta a las obligaciones - internacionales contraídas por el Estado, al igual que sucede con las nor- mas internas del derecho diplomático.

La doctrina y la jurisprudencia también son fuentes del derecho- consular, por lo que toca a la doctrina en los últimos tiempos no ha sido- muy abundante, ya que como ha quedado dicho los iusinternacionalistas -- centran su atención más bien en la figura del agente diplomático. La ju- risprudencia al igual que en el derecho diplomático está constituida por las decisiones judiciales internas o internacionales y es fuente en la medida en

que aclara puntos oscuros o llena lagunas que pudieran existir en el ámbito del derecho consular.

Por otra parte las relaciones consulares que en su aceptación más amplia son las relaciones especiales entre dos Estados debido a la existencia en el territorio de uno de ellos de órganos específicos del otro destinados a ejercer funciones consulares (61), se establecen en virtud de circunstancias tales como el fenómeno de la emigración de los nacionales de un Estado hacia un determinado Estado extranjero y hacia una determinada localidad de dicho Estado; por el hecho de la formación progresiva en los principales centros estatales de núcleos de connacionales; por la existencia de corrientes de tráfico entre los Estados, teniendo en cuenta especialmente las zonas territoriales del mercado de los países; las posibilidades de desarrollo de estas corrientes; por el frecuente arribo y escala en los puertos de un determinado Estado de los barcos que enarbolan la bandera de otro y las escalas en aeropuertos de aeronaves de Estados extranjeros, todos estos y muchos más son hechos que si bien se refieren a individuos privados e implican igualmente intereses de orden privado, el Estado tiene un interés general en protegerlos y la existencia de este interés general hace necesario que el Estado desarrolle en favor de los titulares de estos intereses privados una acción de asistencia y protección. Acción que no puede ejercerse más que por un órgano establecido para tal fin -la oficina consular-.

Es así que las relaciones consulares son una parte de las relaciones internacionales destinadas a la protección de los nacionales en el extranjero, a fomentar y proteger los intereses de un Estado en otro y en especial los económicos, culturales, judiciales y referentes a la navegación aérea y marítima por medio de órganos adecuados llamados consulados, establecidos en países extranjeros, y todo ello con el fin de mantener la paz, la seguridad internacional y amistad entre los miembros de la comunidad internacional (62).

El establecimiento de estas relaciones consulares se produce en virtud de un acuerdo concluido entre dos Estados. La Convención de Viena de 1963 ha confirmado este principio general en su artículo dos párrafos primero, al decir :

61.- A. Maresca, "Las Relaciones Consulares", p-10.

62.- J. Abrisqueta, op. cit., p-75.

"El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo".

El acuerdo para el establecimiento de relaciones consulares puede revestir una variedad de formas, normalmente se concluye de modo expreso y formal pudiendo estar en diversos tipos de instrumentos diplomáticos: puede consagrarse en un convenio consular orgánica; el acuerdo puede llevarse a cabo también por una disposición inserta en un tratado de comercio y navegación o bien en un acuerdo de amistad y colaboración o a través de un simple canje de notas. Además de su forma expresa puede concluirse de modo tácito, es decir, puede ser implícito en la conducta del Estado que envía y del Estado receptor.

El consentimiento recíproco para el establecimiento de las relaciones consulares se presume si existen relaciones diplomáticas entre los dos Estados, a este respecto el artículo segundo párrafo segundo de la Convención de Viena señala :

"El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares".

Una vez establecidas las relaciones consulares éstas se desarrollan gracias a la existencia en los principales centros del Estado territorial, de oficinas consulares que son los órganos complejos y permanentes designados de modo durable para la formación y desarrollo de las relaciones consulares y se establecen con el consentimiento del Estado receptor de acuerdo a lo establecido por el artículo cuarto párrafo primero de la Convención de Viena de 1963.

Las oficinas consulares se encuentran dirigidas por un jefe de oficina consular, el cónsul, que es la persona que se encuentra al frente de la oficina encargado de realizar y vigilar el buen desarrollo de las funciones consulares.

Una vez que hemos ubicado la figura del cónsul dentro del derecho consular entendido éste como rama del derecho internacional. Y ubicado el establecimiento de las relaciones consulares, aunque en una forma muy somera debido a que su estudio pormenorizado podría ser objeto de un

estudio muy amplio y además por que no es propiamente el objeto de este capítulo las relaciones consulares sino, señalar los aspectos inherentes al nombramiento de los cónsules, funciones que desempeñan principalmente y las prerrogativas de que gozan para el buen desempeño de su función.

1.- CLASIFICACION DE LOS CONSULES.

La institución consular surgida originalmente en la edad media - en los centros del mediterráneo occidental se afirma y se difunde por razones económicas y comerciales, pues los comerciantes, los banqueros, y los marineros de la Italia medieval tenían en las principales ciudades europeas occidentales sus "cónsules jueces" o "cónsules mercantiles" y recíprocamente en las capitales de los Estados italianos se encontraban establecidos cónsules extranjeros, competentes en particular para conocer las controversias - en materia comercial, era esta una institución privada que poco a poco se transformó en la de órgano consular del Estado extranjero - cónsul missus - es decir, el funcionario consular enviado por la madre patria con la misión específica de proteger a sus connacionales y administrarle justicia y en la institución del cónsul electus, elegido este último entre los nacionales del lugar (63).

Constituye esta noción dualista de cónsules missi y de cónsules electi el antecedente de la actual clasificación de los cónsules, aunque - con ciertas variaciones. Clasificación que se encuentra consagrada en el artículo primero, párrafo segundo de la Convención de Viena de 1963 de la siguiente manera :

- a) funcionarios consulares de carrera;
- b) funcionarios consulares honorarios.

Aunque ambas clases de funcionarios realizan el mismo tipo de funciones presentan algunas diferencias como son :

- a) a diferencia de los cónsules de carrera los cónsules honorarios no son enviados por el Estado del que son órganos, si

no elegidos en el puesto;

- b) los cónsules honorarios pueden ser nacionales del Estado territorial;
- c) los cónsules honorarios pueden desarrollar, junto a sus funciones oficiales, actividades comerciales y profesionales privadas;
- d) los cónsules honorarios normalmente, no tienen una remuneración regular, ni las asignaciones normales de la sede, solamente suelen percibir un tanto por ciento de los derechos consulares;
- e) a diferencia de los cónsules de carrera, los cónsules honorarios no son funcionarios del Estado en el sentido jurídico-administrativo del término, ni pertenecen a la carrera de los funcionarios del Estado de la que normalmente proceden los cónsules de carrera, es decir, a la carrera diplomático-consular dependiente del ministerio de asuntos exteriores.

Hoy en día el hecho de que la administración del Estado no solo amplía su campo de acción, sino que se tecnifica, obliga a que sus funcionarios consulares deban poseer cada vez una preparación más cuidadosa y compleja y una dedicación total a la función, cuestión ésta que no compagina con la institución consular honoraria, que en general recluta sus miembros entre personas con intereses privados que les proporcionan su normal medio de vida, intereses que en ciertos casos pueden ser contrarios a los del país que le nombra. Esta situación hace que los consulados honorarios vayan siendo sustituidos en muchos Estados por agencias consulares a cuyo frente se coloca un funcionario de carrera.

En la Conferencia de Viena de 1963, la institución consular honoraria y la de carrera fueron objeto de debates en la segunda comisión: por un lado las delegaciones de ciertos países sostenían la casi completa asimilación del cónsul honorario con el de carrera dado que ambos realizan funciones similares; mientras que otras delegaciones señalaban más aún las diferencias que les separan, considerando que el desarrollo del derecho consular hace que la institución consular honoraria sea superada por la de-

carrera y manifiestamente destinada a desaparecer, pues la politización de la institución consular y la defensa de los intereses del Estado de envío y de sus nacionales, no pueda dejarse en manos de los cónsules honorarios, - sino en un funcionario de carrera.

Sin embargo los pequeños países defienden la institución consular honoraria, pues es el único medio de poder contar con una red consular en el extranjero.

Finalmente la Convención de Viena acepta la existencia de la institución consular tanto de carrera como honoraria y las regula en capítulo los diferentes (64).

En la actualidad casi todos los países cuentan con funcionarios consulares de carrera, pero la institución consular honoraria no está unánimemente aceptada, algunos países la rechazan totalmente como ocurre con la U.R.S.S., algunos otros la toleran en su territorio aunque no posean -- consulados honorarios en el extranjero como es el caso de Francia, pero en su mayoría los países la utilizan moderadamente.

Además de la clasificación en cónsules de carrera y cónsules honorarios, los funcionarios consulares pueden tener diferente rango o categoría como jefes de una oficina consular, estas categorías pueden ser :

- a) Cónsules generales;
- b) Cónsules;
- c) Vicecónsules y
- d) Agentes consulares.

No existen diferencia alguna en cuanto a estas categorías entre los cónsules de carrera y los honorarios, según se desprende de la redacción del artículo 9 de la Convención de Viena, sin embargo en la práctica la categoría de los cónsules generales y los cónsules pertenece generalmente a los funcionarios de carrera, mientras que las categorías de vicecónsules y agentes consulares suelen corresponder a los cónsules honorarios y por lo general estas últimas categorías son dependientes de las primeras (65).

64.- J. Abrisqueta, op. cit., p. 352-353.

65.- Ibid., p-219.

2.- FUNCIONES.

La función consular es muy amplia y variada, pues el cónsul en el extranjero es el representante de la administración del Estado de envío, delegado del gobierno, notario, juez, capitán de puerto, y el protector de sus nacionales, además del órgano de conexión de éstos con las autoridades locales y nacionales.

Las funciones consulares están en constante evolución. Así vemos como las funciones comerciales del cónsul que tanta importancia revistieron en las épocas pasadas son hoy en día de escasa trascendencia pues los métodos modernos del comercio internacional muy agresivos y penetrantes utilizan a los llamados agentes comerciales y a la propaganda directa, -- por conducto de personal privado relevando así el papel del cónsul en este aspecto; algo similar podría decirse de las funciones marítimas o relativas a la navegación, que han perdido importancia en tiempos recientes. Por el contrario, vemos como el cónsul acrecienta cada día sus funciones representativas y de órganos de relación internacional. Adquieren mayor importancia sus funciones protectoras, culturales y de representación del Estado de envío que carecían de importancia o no ejercía en tiempos pasados.

Las funciones consulares se ejercen teniendo en cuenta tres ordenamientos jurídicos: el del Estado de envío que autoriza al cónsul a ejercer esas funciones y le indica el contenido de las mismas; el del Estado de residencia que no debe oponerse a su ejercicio siempre y cuando sean realizadas sin perjuicio de la legislación del Estado donde desempeña su cargo; y las normas del derecho internacional en las que se debe tener en cuenta tanto los Convenios Consulares bilaterales como los múltiples de los que formen parte ambos países que mantienen relaciones consulares (66).

Debemos tener en cuenta además que en el desempeño de las funciones consulares el funcionario consular ejerce en el extranjero una triple representación:

- a) como representante de la sociedad tiene a su cargo la protección de sus nacionales y defensa de sus intereses. Dentro del concepto de nacionales se incluye tanto a las perso-

nas físicas como a las personas morales, así como también los casos especiales de los menores incapacitados, sucesiones y de navegación.

- b) como representantes del Estado tiene a su cargo la protección de los intereses de éste y la defensa de las relaciones culturales, económicas, turísticas entre el Estado que representa y aquel en donde está representando. También en este sentido le incumbe la vigilancia en la observancia de los tratados, en especial los relativos a las funciones consulares.
- c) como representante de la administración ejerce las funciones que ésta le señala, en especial las de documentar a los nacionales, visar o legalizar los documentos emitidos por la administración, traducirlos y las relativas a las funciones del registro civil, notariales y las de ayuda a la administración de justicia.

De lo anterior se infiere que las funciones que desarrolla en cónsul aunque derivan en gran parte de los principios generales del derecho internacional y en muchos de sus aspectos están regulados por sus normas, tienen un carácter esencialmente de derecho interno pues las funciones consulares más características son funciones de derecho interno. Los actos más típicos de la actividad consular también están destinados a la producción de efectos jurídicos en el ordenamiento del Estado que envía, del Estado receptor o bien en ambos ordenamientos al mismo tiempo. Las autoridades del Estado territorial con las que generalmente se relaciona el cónsul son órganos de derecho interno. Por lo tanto aunque muchas de las funciones consulares tienen relevancia internacional y la misión del cónsul está dirigida en su conjunto hacia la cooperación internacional, el campo jurídico en que se desarrollan dichas funciones no es, normalmente, el del derecho internacional.

A diferencia de los agentes diplomáticos que intervienen y actúan esencialmente como órganos de las relaciones internacionales y los actos que dichos órganos ejecutan producen efectos jurídicos de derecho internacional y sus funciones son más bien de carácter político que de carácter interno (67).

Clasificación de las funciones consulares.- Las clasificaciones -- que existen acerca de las funciones consulares son distintas, pues mientras que los tratadistas, en la doctrina esgrimen una clasificación los tratados -- consulares bilaterales o los convenios multilaterales aceptan otra. Diferen-- cias que se hacen más notorias al comparar las diferentes legislaciones na-- cionales.

En la doctrina el tratadista Adolfo Maresca en su obra "Las Rela-- ciones Consulares", hace una clasificación y un completo estudio de las -- funciones del cónsul, señala que por su naturaleza intrínseca éstas pueden-- ser :

- a) funciones de carácter general y político;
- b) funciones económicas;
- c) funciones de protección y de asistencia en favor de los na-- cionales;
- d) funciones administrativas en sentido estricto;
- e) funciones del Estado civil;
- f) funciones notariales;
- g) funciones referentes a la jurisdicción;
- h) funciones en materia mercante;
- i) funciones en materia de obligaciones militares;
- j) funciones relativas a las relaciones culturales.

Por otra parte el Convenio de La Habana sobre agentes consula-- res de 1928 no enumera ni clasifica las funciones, ni tampoco añade nada -- nuevo a los tratados que estaban vigentes en su época, únicamente en su -- artículo diez hace mención a éstas, de una forma muy general señalando :

"Los cónsules ejercerán las atribuciones que les confiera la ley-- de su Estado sin perjuicio de la legislación del Estado donde de -- sepeñen su cargo".

El Convenio de Caracas de 18 de julio de 1911 enumera en su -- artículo quinto las funciones consulares que los cinco países firmantes se -- comprometen que pueden realizar los cónsules de uno de ellos en favor de -- los nacionales de los demás cuando éstos no estén representados en un de-- terminado país en que sí exista un funcionario consular del primero de -- ellos.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES - DE 1963.

Esta convención como codificadora de la doctrina y de la práctica internacional en la materia enumera las funciones consulares en su artículo quinto, aunque sin un orden demasiado sistemático, encuadrándolas -- dentro de su capítulo primero "de las relaciones consulares en general", -- por lo cual pueden ser realizadas tanto por cónsules de carrera como por los honorarios, así tenemos que las funciones consulares consisten en :

- a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;
- c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;
- d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;
- e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
- f) Actuar en calidad del notario, en la de funcionario del registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;
- g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado -

receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

- h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.
- i) representar a los nacionales del Estado que envía a tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en éste último a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;
- j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y a falta de los mismos de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;
- k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también de sus tripulaciones;
- l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere al apartado k) de este artículo y también a sus tripulaciones; recibir declaraciones sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen-

entre el capifan, los oficiales y los marineros, siempre -- que los autoricen las leyes y reglamentos del Estado que -- envía;

- m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no esten prohibidas por las -- leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

No son estas las únicas funciones que desarrolla el cónsul, pero por ser las más importantes merecen especial atención.

- a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.- Entre las numerosas funciones que el cónsul desarrolla directamente en interés de sus nacionales y solo indirectamente en el interés general del Estado posiblemente la más significativa sea la protección consular.

La institución consular en sus orígenes y desarrollo de su historia se encuentra unida inseparablemente con las exigencias del Estado de proteger a sus nacionales que trabajan y viven en el territorio de un Estado extranjero.

La protección consular consiste propiamente en la acción que el cónsul está legitimado para desarrollar, por virtud de la ley consular de su Estado y de los tratados tanto bilaterales como multilaterales, ante las autoridades locales del Estado territorial en favor de sus nacionales que residen o se encuentran ocasionalmente en su distrito consular y que han recibido un trato contrario al debido. Ya que si bien es cierto que un Estado puede prohibir la entrada de extranjeros en su territorio, también es -- cierto que una vez que ha permitido la entrada de los mismos al Estado está obligado a reconocerles un mínimun de derechos subjetivos tales como el respeto de su personalidad humana, el derecho a tener acceso a los tribunales y a conseguir el reconocimiento judicial de sus peticiones, la garantía de su libertad personal, el derecho a poseer y disponer de sus propios bienes, etcétera. Además este trato contrario al debido debe ser valorado teniendo en cuenta también la legislación del Estado receptor y especial--

mente las normas de derecho internacional consuetudinario y convencional (68).

Las funciones de protección de los cónsules son más importantes en el caso de países como el nuestro. Esta protección se extiende a los connacionales en situación aflictiva para reintegrarlos a su país cuando no cuentan con recursos o bien, para aliviar sus condiciones de trabajo e impedir que sean víctimas de explotaciones - caso de nuestros trabajadores emigrantes- y para lograr una mejor aplicación de la ley en su favor, como cuando están sujetos a procesos. Esta función enaltece la tarea del cónsul y justifica la existencia de estos agentes (69).

Los beneficiarios de la protección consular, al igual que los de la diplomática, pueden ser, además de las personas físicas nacionales del Estado que envía las personas morales, especialmente las sociedades mercantiles que pertenecen por nacionalidad a dicho Estado, pero mientras que la protección diplomática se refiere principalmente a comportamientos de carácter general, la protección consular solo puede referirse a hechos de carácter local.

Así, la protección diplomática se desarrolla por lo general en el plano del derecho internacional, en el de las relaciones de Estado a Estado, siendo muchas veces de carácter político, mientras que la acción consular se desarrolla en el plano del derecho interno del Estado territorial.

La protección diplomática puede ejercitarse mediante una acción ante el ministerio de asuntos exteriores, en cambio la protección consular debe desarrollarse generalmente ante las autoridades locales competentes sean estatales o municipales, administrativas o judiciales.

Finalmente y de acuerdo con las reglas de derecho y de la práctica internacional, la protección diplomática no puede ejercitarse más que cuando hayan sido agotados los medios previstos de la legislación interna en sentido negativo (Cláusula Calvo en sentido amplio), por el contrario la acción del cónsul puede legítimamente desarrollarse incluso en las fases de procedimiento que preceden a la decisión definitiva (70).

68.- Ibid., p.215-216.

69.- C. Sepúlveda, op. cit., p-143.

70.- A. Maresca, "Las Relaciones Consulares", p. 218-219.

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.- Es importante la función de promover el desarrollo de las relaciones entre el Estado que envía y el Estado receptor en los más diversos sectores de la colaboración internacional y no solo las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas, situación a la que hace hincapié la Convención al señalar "y promover además las relaciones amistosas entre los mismos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio", confirmandose claramente en esta disposición la tendencia moderna al incremento de las funciones consulares, que son cada vez más numerosas y especializadas y destinadas a salvaguardar y desarrollar la amistad entre los Estados.

c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas.- Respecto de esta función es importante destacar que es una función de interés general propiamente y se encuentra íntimamente conectada con la anterior.

La función consular de observación e información es importante, pues las relaciones internacionales en general entre dos Estados encuentran su base en el conocimiento recíproco y de él reciben los impulsos necesarios para su desarrollo.

La función de observación e información se desarrolla principalmente en la capital del Estado receptor por la misión diplomática, pero, debe complementarse con la observación e información local en las principales ciudades y en cada una de las regiones del Estado por los órganos --ahí establecidos y que actúan en beneficio del Estado que envía, es decir, por las oficinas consulares.

Esta función consular tiene un doble límite que se refiere por -- una parte a los medios de su observación e información que deberán ser lícitos y por otra parte el deber general de abstenerse de toda ingerencia en las cuestiones internas del Estado receptor.

d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales -- del Estado que envía y visados o documentos adecuados a las personas que

deseen viajar a dicho Estado.- Entre las diversas funciones administrativas que desarrolla el cónsul se encuentran las relativas a los pasaportes. Casi todas las legislaciones internas de los Estados reflejando la normatividad internacional en esta materia confían a los cónsules del Estado en el extranjero funciones para el cumplimiento de tal fin.

Las operaciones jurídicas que el cónsul puede realizar en relación con los pasaportes de sus nacionales son de diverso alcance, pudiendo consistir en: la expedición de un documento; en la renovación de los pasaportes, con la misma validez territorial; en la ampliación de dicha validez; en la reducción de la validez a fines de la repatriación o en la anulación del pasaporte.

Respecto a los pasaportes de los nacionales del Estado Territorial o de terceros Estados, estos documentos producen efectos jurídicos respecto al ordenamiento del Estado de cuya autoridad emanan, pero no respecto a los ordenamientos de terceros Estados. En particular estos documentos generalmente legitiman al titular para pasar la frontera del propio Estado, pero no le habilitan para entrar o atravesar el territorio de otro Estado, para ello es necesario que el órgano competente del Estado de que se trate haya procedido al estampillado del visado en el pasaporte del extranjero según el fin que persiga. Pudiendo ser el visado de entrada, de breve estancia o de tránsito. Así el órgano del Estado en el extranjero, competente para desarrollar esta función es el cónsul (71).

Por otra parte las funciones consulares relativas a los pasaportes, no se refieren a éstos solamente entendidos en el sentido general del término sino que se extienden también a otros documentos de viaje. Estos documentos distintos a los pasaportes que el cónsul puede conceder a sus nacionales y sobre los cuales puede colocar el visado de entrada o de tránsito para su propio país pueden ser :

- 1) el salvoconducto concedido en vez del pasaporte normal al nacional que se repatría.
- 2) los documentos de identidad que dentro del ámbito de los países miembros del Consejo de Europa, se pueden equiparar a los pasaportes.

71.- Ibid., p. 241-243.

- 3) los títulos de viaje que el Convenio de Ginebra de julio - de 1951 sobre refugiados de 1954 sobre apátridas, preveen para estas dos categorías de personas.
- 4) los laissez-passe para agentes de las Naciones Unidas, para los funcionarios de los Institutos especializados, para los agentes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, para los agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- 5) los pasaportes colectivos expedidos para comitivas de turistas, por agencias internacionales de viajes autorizadas a es te respecto (72).

e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.- La asistencia consular es un conjunto de funciones de naturaleza y alcance bastante diferentes que el cónsul desarrolla en favor de sus connacionales para facilitarles su permanencia en el territorio del Estado receptor dirigiéndose para este fin, si fue ra necesario, a las autoridades locales. Esta acción consular no presupone a diferencia de la protección en sentido estricto un comportamiento de las autoridades locales contrario a las obligaciones jurídicas impuestas por el derecho internacional o por el derecho interno y no se manifiesta por tanto en forma de reclamación. Esta función consular se funda más bien en el deber general de cooperación recíproca que la institución consular implica entre las autoridades locales y los cónsules extranjeros.

Los nacionales del Estado que envía pueden llegar a encontrarse en situaciones jurídicas difíciles, siendo en estos casos necesaria la asisten cia consular, pudiéndose desarrollar esta asistencia en tantas formas como situaciones jurídicas diferentes se presenten a los nacionales. Pudiéndose dirigir el cónsul, para lograr la asistencia, a los órganos locales del Esta do como son : órganos políticos, administrativos, de policía, de adminis tración financiera, órganos jurisdiccionales competentes en el ámbito territorial que constituyen el distrito del cónsul, a los alcaldes y a las oficinas municipales y en determinadas circunstancias a las autoridades centrales -- del Estado territorial.

f) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrati

vo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor.- Las funciones notariales del cónsul se justifican por razones de carácter práctico, pues es evidente que la función notarial ejercida por el cónsul facilita a los nacionales de su propio Estado que residen en el Estado receptor la formación de actos de competencia notarial destinados a producir sus efectos en el territorio de su Estado. Además la posibilidad de que los nacionales del Estado territorial o los de terceros Estados que residen en el mismo puedan dirigirse al cónsul para dar forma notarial a disposiciones que tendrán eficacia jurídica en un Estado extranjero.

Puede realizar el cónsul actos notariales tales como: poderes para el desarrollo de procedimientos celebrados en el Estado que envía al cónsul; poderes para la conclusión de contratos que deban formarse en el Estado que envía; legalización de la firma de los nacionales en documentos que han de ser utilizados en el Estado que envía. Por otro lado pueden recibir depósitos de testamentos ológrafos y cerrados; recepción de testamentos abiertos; recepción de declaraciones de aceptación de herencia; recepción de declaraciones de repudiación de herencia y todas aquellas cuestiones en las que sea necesario dar fe pública siempre y cuando dentro de su competencia.

Por otra parte como funcionario del registro civil el cónsul debe llevar a cabo cualquier acto relativo al Estado civil de sus connacionales como nacimientos, matrimonios, defunciones, con la condición de que el Estado de residencia no se oponga. Por consiguiente si el cónsul basándose en la ley consular de su Estado procede a la formación de actos del estado civil a pesar de la prohibición legal que pudiera existir por parte del Estado territorial, dichos actos serán válidos en el ordenamiento del Estado que envía pero estarán desprovistos de efectos jurídicos en el ordenamiento del Estado receptor, el cual podrá incluso considerarlos como hechos ilícitos.

La cuestión relativa de hasta qué punto puede el Estado territorial oponerse a esta función generalmente es solucionada por los Convenios bilaterales celebrados entre los Estados que mantienen relaciones consulares.

Dentro de las funciones similares a las del registro civil se pueden encuadrar las del registro de los nacionales, que en realidad es una es

pecie de registro civil de los nacionales en el extranjero que lleva cada oficina consular y que se le conoce como matriculación consular. Esta matriculación se propone una pluralidad de fines: en primer lugar permite al Estado que envía conocer exactamente el número y características económicas-sociales de sus nacionales en el extranjero; sirve además para facilitar a la oficina consular la realización de sus funciones y especialmente la protección y asistencia que debe prestar a sus nacionales, finalmente facilita a las autoridades locales la identificación de un extranjero como nacional de un determinado Estado extranjero y por tanto, la aplicación en su beneficio de las normas convenidas internacionalmente con el Estado al que pertenece.

La matriculación consular no es por regla general obligatoria para los nacionales éstos pueden solicitarla espontáneamente contribuyendo al desarrollo, en su propio beneficio, de esta función que el cónsul no puede realizar sin haber comprobado previamente su pertenencia a la nacionalidad del Estado. -Si a pesar de todas las recomendaciones que les dirigen las oficinas consulares, los nacionales no promueven su inscripción en el registro consular no hacen más que obstaculizar, en su propio perjuicio, al consulado en la realización de sus objetivos. La falta de matriculación consular no obsta para que como nacionales del Estado que envía, estén legitimados para pedir la protección y asistencia consular (73).

g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor.- La competencia consular en materia sucesoria adquiere un contenido diverso según las funciones previstas por las normas de los Convenios bilaterales realizados entre los Estados al respecto en coordinación con las normas internas del Estado que envía y del Estado receptor. Estas funciones diversas pueden ser:

- 1) funciones de información de la muerte del connacional y de la apertura consiguiente de la sucesión a las autoridades locales, así como también a los órganos competentes del Estado que envía y finalmente a los presuntos herederos, a través de adecuadas formas de publicidad.

- 2) funciones dirigidas a la conservación de los bienes hereditarios, tales como la colocación de sellos.
- 3) funciones encaminadas a la formación de inventario de los bienes de la sucesión.
- 4) funciones de la administración de la herencia, en virtud - de esta función el cónsul podrá proceder a la venta de bienes muebles deteriorados, hacer la petición de créditos exigibles, retirada de fondos bancarios, apertura de cajas - fuertes, a la liberación de la herencia del pasivo por el - que pueda estar grabada.
- 5) función de la liquidación de la herencia entre las personas que tienen derecho a la misma (74).

h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado - que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.- El cónsul debe proteger y asistir a sus connacionales en - el extranjero y debe, naturalmente ejercer una acción de vigilancia y auxilio más intensa en relación con aquellos de sus connacionales que el des - tino a dejado más expuestos, es decir, con los menores y los incapaces.

Para lograr un mejor cumplimiento por parte de los cónsules en - favor de los menores e incapaces es necesaria una cooperación entre las - autoridades locales y los cónsules, la cual se encuentra confirmada en el - artículo 37, inciso b del propio convenio de Viena al señalar :

"Cuando las autoridades competentes del Estado receptor posean - la información correspondiente, dichas autoridades estarán obliga - das :

A comunicar sin retraso, a la oficina consular competente, to - dos los casos en que el nombramiento del tutor o de curador sea - de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado -

que envía. El hecho de que se facilite esa información, no será obstáculo para la debida aplicación de las leyes y reglamentos relativos a esos nombramientos".

i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar — las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en éste último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.— Es en virtud de esta función que el cónsul está legitimado para representar "de oficio" a sus nacionales ausentes o que por otras razones tales como: enfermedad grave, encontrarse detenido, etcétera, estén imposibilitados por sí mismos para tutelar sus derechos e intereses.

Gracias a este poder el cónsul puede intervenir en cualquier lugar y ante cualquier autoridad local para salvaguardar aquellos derechos e intereses de sus connacionales que por ausencia de sus titulares o por falta de representación podrían ponerse en peligro. El ejercicio de este poder del cónsul, podemos decir, tiene ciertas limitaciones, por virtud de que — debe tratar de que se adopten las medidas provisionales de preservación de sus derechos e intereses, estas limitaciones pueden ser : no realizar ninguna transacción y menos tiene la facultad de decidir una renuncia; debe desarrollarse de conformidad con las normas procesales del Estado territorial ; el poder cesa una vez que el titular de los derechos y de los intereses esté en condiciones de defenderse personalmente o cuando haya nombrado un procurador para la defensa de sus intereses y derechos (75).

j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor, y a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.— Como ya es sabido el cónsul es el órgano de un Estado extranjero que el Estado receptor ha admitido en su territorio para ejercer en él, entre otras, las funciones de derecho interno, de diversa naturaleza, productoras de efectos jurídicos en el ordenamiento del Estado que envía y en el Estado receptor. En tal virtud es el cónsul quien aparece como órgano encargado de proveer de forma diversa, a la —

ejecución en el Estado en el que está autorizado para desempeñar sus funciones, de los actos que se refieren al proceso que se celebra en el Estado que envía y que deben realizarse en el territorio de un Estado extranjero por exigencias procesales. Esas exigencias procesales del Estado que envía respecto al territorio del Estado extranjero en el que reside el cónsul se manifiesta en dos formas :

- 1) la notificación de los actos judiciales que se refieren a -- procesos celebrados en el Estado al que pertenece el cónsul y que tratan de personas que se encuentran en el territorio del Estado de residencia del cónsul. El ejemplo más típico en este sentido es el acta de citación, con la cual el actor promueve el comienzo de un proceso.
- 2) otra exigencia procesal se concreta en la ejecución de medidas de instrucción que son consideradas necesarias por las autoridades judiciales del Estado en que se lleva a cabo el proceso. Como son : desahogo de pruebas testimoniales, ejecución de actos periciales, inspecciones oculares, etcétera. Con este objeto las autoridades judiciales del Estado donde se lleva a cabo el proceso expiden las comisiones rogatorias, destinadas a ser realizadas en el territorio del Estado de residencia del cónsul, ya sea por este mismo o bien por las autoridades locales del Estado receptor a solicitud del Estado que envía, en este último caso la función del cónsul solo consiste en promover la acción de las autoridades judiciales del Estado receptor (76). Esta función debe desempeñarse siempre de conformidad con los tratados internacionales en vigor entre los Estados y las leyes internas del Estado receptor.

k) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado y de las aeronaves matriculadas con el mismo y, también, de sus tripulaciones.- En virtud de esta función el cónsul puede subir a bordo del buque o de la nave aérea, o un delegado suyo -- con el fin de llevar a cabo la inspección de las naves y control de sus tri

pulantes. Tiene además el cónsul la atribución de poder llevar a cabo en cuestas entre el capitán y los miembros de la tripulación relacionados con esta función, pero siempre dentro del marco legal del Estado que envía.

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el -- apartado k) de este artículo y también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los -- oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía.- Las funciones consulares referentes a la navegación aérea y marítima están previstas por normas que no están condicionadas por un modo de ser determinado del ordenamiento jurídico del Estado receptor -- como lo están muchas de las normas del Convenio de Viena referentes a -- otras categorías de funciones consulares, en tal circunstancia el Estado que envía restringe o facilita la ayuda a la navegación aérea y marítima en la medida que crea conveniente a los intereses del Estado y de sus naciona-- les.

m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos -- del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía -- y el receptor.- La redacción de este párrafo es por demás elocuente, -- siendo en sí una función específica lo que señala, sino más bien es la posibilidad abierta de ejercer otras funciones con la única salvedad de que -- estén permitidas por el Estado receptor, pues se tuvo en cuenta en la -- convención de Viena que la función consular se encuentra constantemente en -- evolución y es muy diversa.

3.- COMIENZO Y TERMINO DE LA MISION CONSULAR.

El procedimiento a través del cual el cónsul es designado como -- jefe de una oficina consular, se inspira en un doble criterio: por un lado la libertad de elección del Estado que envía de acuerdo a su ordenamiento interno, y por otro lado, en la necesidad de que la persona física elegida por el Estado que envía sea persona grata para el Estado receptor y sea au

torizada por éste para ejercitar en su territorio las funciones inherentes a su cargo, las que por su misma naturaleza jurídica, implican algunas interferencias en el ámbito del derecho interno del Estado receptor.

El nombramiento de los funcionarios consulares (cónsul general, cónsul y viscónsul) es competencia exclusiva del ordenamiento interno del Estado que los envía.

Para la designación y nombramiento de estos funcionarios, el Estado debe tener en cuenta diversos criterios de valoración tales como la preparación general y específica del funcionario, la idoneidad para nombrarlo según las características de la oficina consular que dirigirá en el Estado receptor, pues en cada distrito consular existen diversas situaciones: en algunos por virtud de la emigración se forman grandes colectividades; otras revisten especial importancia desde el punto de vista de las corrientes de tráfico y de la penetración comercial, así pues, se debe tener un exacto conocimiento de cada funcionario en su específica preparación profesional.

En México la elección y nombramiento de los jefes de oficina consular se encuentra regulado por la Constitución Política en su artículo 89 párrafo III, en relación con el 76 fracción II del mismo ordenamiento y por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior.

Después de que el Estado ha hecho el nombramiento del cónsul como jefe de una oficina consular, de acuerdo a su ordenamiento interno, debe proceder a comunicar al Estado receptor dicho nombramiento. Esta comunicación se hace por la vía diplomática, notificándolo por la misión diplomática del Estado que envía acreditada cerca del Estado extranjero de que se trate, al ministerio de asuntos exteriores, dirigiéndole para tal efecto una nota verbal.

Al cónsul se le provee de un documento denominado "Carta Patente" con el que acredita su calidad.

Las cartas patentes deben contener el nombre del cónsul, la calidad de jefe de la oficina consular, la categoría de los funcionarios consulares a la cual pertenece, la clase de la jerarquía consular en la cual está comprendido, la sede de la oficina consular que está destinado a presidir y la circunscripción de la oficina consular. En este sentido son seme-

jantes las cartas patentes a las cartas credenciales de los agentes diplomáticos. Pero se diferencian en ciertos aspectos de las cartas credenciales ; pues las cartas patentes emanan de un órgano central de las relaciones internacionales del Estado que envía, pero no están dirigidas personalmente - al órgano correlativo del Estado territorial como en cambio lo están las cartas credenciales. Las cartas patentes están dirigidas impersonalmente a dos distintas categorías de destinatarios: por un lado a los nacionales del Estado de origen del cónsul residentes en el Estado extranjero dándoles la orden de reconocer a dicho funcionario consular como tal y, en general a los individuos y entes que pudieran tener interés en el nombramiento y finalidades generales de éste, por otro lado, van dirigidas al gobierno y a las autoridades del Estado extranjero en cuyo territorio el cónsul ejercitará sus funciones, invitándolos a admitirlo al libre ejercicio de sus funciones y al goce de las prerrogativas consulares.

Estas cartas patentes no son entregadas personalmente por el cónsul a una determinada autoridad del Estado receptor. Sino que son entregadas por vía diplomática al ministerio de asuntos exteriores del Estado receptor.

El país de destino puede aceptar o rechazar el nombramiento del cónsul, si se le admite se le extiende el Exequátur que significa "dejadle hacer" la concesión del Exequátur es comunicada también por vía diplomática y puede revestir diversas formas : puede hacerse escribiendo la palabra Exequatur en la misma carta patente; puede consistir en un decreto del órgano central competente del Estado receptor y más frecuentemente se concreta en un documento en forma de diploma.

En caso de no ser concedido el Exequatur, el Estado receptor no está obligado a comunicar las razones de su negativa, según establece el artículo 12, párrafo II de la Convención de Viena, y en cuyo caso el Estado que envía deberá retirar el nombramiento por consideraciones obvias - no solo de cortesía internacional sino también de oportunidad práctica.

En principio, el cónsul no puede entrar en el ejercicio de sus funciones sino le ha sido concedido previamente el Exequatur, no obstante y en consideración, de una parte, al lapso de tiempo que puede transcurrir entre la solicitud del Exequatur y la concesión formal del mismo, y de otra, teniendo en cuenta las exigencias funcionales de las relaciones consulares se ha establecido la práctica entre los Estados de la admisión provisio

nal del cónsul en el ejercicio de sus funciones, práctica que no podía de-
jar de señalar la Convención de Viena, haciéndolo en su artículo 13.

Esta admisión provisional, es generalmente solicitada por la mi-
sión diplomática del Estado que envía, en la misma nota en que se comuni-
ca el nombramiento del cónsul o cuando se solicita formalmente el Exequá-
tur.

Respecto al nombramiento de los demás miembros del personal --
consular, el Estado que envía podrá nombrarlos libremente con ciertas limi-
taciones señaladas en el artículo 19 de la Convención de Viena de 1963.

Terminación de la misión de los cónsules.- Las funciones consu-
lares se extinguen por decisión unilateral de los Estados, a diferencia de --
su establecimiento que requiere una coordinación de voluntades entre el Es-
tado que envía y el Estado receptor.

La decisión unilateral de dar por terminada la misión de los cón-
sules puede ser imputable a cualquiera de los dos Estados que mantienen --
relaciones consulares.

Las razones imputables al Estado que envía pueden ser :

- a) Por haber sido destinado el cónsul a otro puesto.
- b) Por ser reclamado por la administración central.
- c) Retiro por haber alcanzado la edad de jubilación.
- d) Por otras razones del servicio mismo.

En estos casos de terminación de la misión del cónsul, la misión
diplomática del Estado que envía debe comunicar al ministerio de asuntos --
exteriores del Estado receptor la decisión del propio gobierno de dar por --
terminada la misión del cónsul, esta comunicación se efectúa normalmente
mediante el envío de una nota verbal y no a través de un documento, co-
mo sucede en la conclusión de la función diplomática con las "Cartas de --
cese", al contestar el ministerio de asuntos exteriores esta nota verbal, la
misión diplomática a continuación notifica nuevamente al ministerio de --
asuntos exteriores del Estado receptor la salida del funcionario consular del
Estado. Si el funcionario consular que termina su misión desea permanecer,
a título privado, en el territorio del Estado receptor, la comunicación de --
la misión diplomática al ministerio de asuntos exteriores del Estado recep--

tor, se limitará a notificar la decisión del Estado que envía, de dar por terminada la misión del funcionario consular y la fecha en que sus funciones se darán por terminadas (77).

El cónsul que se retira generalmente comunica esta situación a las autoridades locales, expresándoles su gratitud por el buen trato que le han concedido y por el auxilio prestado en el cumplimiento de su misión. Suele despedirse también de los otros cónsules extranjeros residentes en su circunscripción de más elevado o igual rango. En algunos casos se despiende de la colectividad nacional y sus instituciones en el modo que indiquen las circunstancias como más oportuno.

La razón principal por la cual puede terminar la función consular, imputable al Estado receptor, es por la revocación del exequátur al cónsul.

Al igual que sucede con los agentes diplomáticos, el cónsul debe ser persona grata para el Estado receptor y no solo para ser admitido en el ejercicio de sus funciones, sino debe serlo también a lo largo de todo el tiempo que dure la misión consular y la falta de este requisito puede determinar el que en cualquier momento y sin motivar las razones el Estado receptor promueva el fin de la misión del cónsul (78).

Situación que se le comunicará al Estado que envía, con lo cual este debe dar por terminada la misión del cónsul. Si se trata de un cónsul de carrera será llamado a su país de origen; si es un cónsul honorario o una persona que reside normalmente en el territorio del Estado receptor, se tomarán las medidas necesarias para que de fin a sus funciones. En caso de no proceder en tal sentido el Estado que envía dentro de un lapso razonable de tiempo, el Estado receptor puede revocar el Exequátur del que el cónsul era titular, a este respecto la Convención de Viena hace mención en su artículo 23.

Cualquiera que sea la causa por la que la misión del cónsul haya terminado, el Estado territorial está obligado a otorgarle determinados tratos, tales como concederle el tiempo necesario para preparar su salida del territorio, debe permitírsele también la exportación de sus bienes, sal-

77.- Ibid., p-108.

78.- Ibid., p-100.

vo los casos excepcionales de gravedad en que se exige la expulsión inmediata del cónsul.

Otras causas de terminación de la función del cónsul no imputables a ninguno de los dos Estados que mantienen relaciones consulares pueden ser : la dimisión del cónsul y por muerte del funcionario consular.

4.- INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS.

Para que el cónsul pueda desempeñar la función que se le ha -- conferido, al igual que sucede con el agente diplomático, debe gozar de ciertas prerrogativas por parte del Estado receptor.

Los cónsules, a lo largo de casi toda la Edad Media gozaban de una completa inviolabilidad, pero la decadencia de la institución consular en los siglos XVII y XVIII hizo disminuir hasta llegar incluso a la pérdida de la inmunidad personal de los cónsules principalmente, llegándose a la equiparación con los demás extranjeros en casi toda Europa. Contra esta tendencia del Estado nacionalista reaccionó la doctrina del derecho internacional, y Vattel defendió la independencia del cónsul ante las autoridades locales a las que había quedado sometido en la mayoría de las legislaciones nacionales, pero en la práctica las teorías de Vattel no hicieron cambiar ni a la legislación interna de los Estados y ni siquiera disminuyeron los casos en que los cónsules quedaban a merced de las autoridades locales.

Esta situación que prevalecía, solo perturbaciones produjo en el ejercicio de las funciones consulares y llevó a los Estados a negociar mediante tratados y otros pactos internacionales, un mínimo de garantías para el ejercicio de las funciones consulares. Surgiendo así en la segunda mitad del siglo XVIII y el siglo XIX tratados celebrados entre los Estados sobre inmunidades de los funcionarios consulares (79).

Hoy en día la doctrina en su mayoría tiende a que el funcionario consular vuelva a gozar de una inmunidad plena.

79.- J. Abrisqueta, op. cit., p-288.

En la actualidad las prerrogativas de que gozan los cónsules derivan principalmente de los tratados bilaterales celebrados entre los Estados que mantienen relaciones consulares, así como también de los convenios -- multilaterales.

La Convención de Viena de 1963 que significa la recopilación -- de la doctrina y de la práctica internacional, hace mención a las prerrogativas de que gozan los cónsules, a lo largo de su contenido y señala en su preámbulo :

"Los Estados partes en la presente Convención, estimando que -- una Convención Internacional sobre relaciones, privilegios e inmunidades consulares contribuirá también al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social.

Concientes de que la finalidad de dichos privilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos".

Es así pues, que es voluntad de los Estados que forman parte de la Convención, conceder los privilegios e inmunidades a los cónsules para el buen desempeño de sus funciones en beneficio tanto de los Estados como de sus nacionales para lograr el desarrollo de las relaciones amistosas entre los Estados de la comunidad internacional.

Las prerrogativas de que gozan los cónsules tienen gran similitud con las prerrogativas diplomáticas, aunque también presentan marcadas diferencias, debidas quizá al desarrollo histórico diverso de cada una de las -- instituciones.

Las prerrogativas consulares también se clasifican en :

- a) Inmunidades.
- b) Privilegios.

Dentro de estas inmunidades y privilegios de que gozan los cónsules, también existen ciertas diferencias por virtud de la existencia de los -- cónsules de carrera y los cónsules honorarios, pues estos últimos se les con

cede un status menor que a los funcionarios de carrera.

Las inmunidades y los privilegios consulares en el caso de los -- funcionarios de carrera se hacen extensivos a los miembros de su familia, - pero por lo que toca a los funcionarios consulares honorarios estas prerrogativas solo le son concedidas al cónsul y no se hacen extensivas a los miembros de su familia por ningún motivo según se desprende del párrafo tercero del artículo 58 de la Convención de Viena.

- LAS INMUNIDADES CONSULARES -

Al igual que sucede con las inmunidades diplomáticas, los tratadistas en su mayoría clasifican las inmunidades consulares en:

- I.- Inmunidades personales.
- II.- Inmunidades a los locales de la misión.
- III.- Inmunidades relativas al ejercicio de la función consular.

I.- Inmunidades personales.- La Convención de Viena de 1963 - se refiere a esta inmunidad en su artículo 40 en los siguientes términos :

"El Estado receptor deberá tratar a los funcionarios consulares -- con la debida deferencia y adoptará todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o - su dignidad".

Es esta inmunidad el derecho a estar a salvo de cualquier ofensa violenta o injuria por parte de los particulares, así como también de -- los órganos del Estado.

Estas disposiciones se complementan generalmente con las de las legislaciones internas de los Estados.

Esta inviolabilidad por lo que respecta a los cónsules de carrera se hace extensiva a los miembros de su familia, lo que no sucede en el caso de los funcionarios consulares honorarios.

Las inmunidades personales también abarcan la inmunidad de los-

cónsules a la jurisdicción local.

Esta inmunidad a diferencia de la inmunidad de jurisdicción de que gozan los agentes diplomáticos que es total y que se extiende tanto a los actos realizados en el cumplimiento de sus funciones y en su vida privada, en el caso de los cónsules corresponde exclusivamente por actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales y no por actos realizados en su vida privada.

La inmunidad a la jurisdicción penal.- La exención penal por actos realizados por el funcionario consular en el ejercicio de sus funciones no ha sido aceptada ni por la totalidad de los autores ni en los tratados bilaterales (80).

El Convenio de Viena se refiere en una forma muy general a esta inmunidad en su artículo 43, párrafo I.

El artículo 41 en su párrafo III y el artículo 42 del Convenio, - establece normas para los casos de arresto, detención preventiva en caso de instrucción de un procedimiento penal en la personal del cónsul, estas normas son :

- 1.- comunicación al jefe de la oficina consular o al Estado de envío, por vía diplomática de detención preventiva en vistas a la instrucción de un procedimiento penal.
- 2.- instruido el proceso las diligencias se practicarán con la deferencia debida al funcionario consular en razón de su posición social.
- 3.- cuando por ser acusado por la comisión de un delito grave, sea necesario detener a un funcionario consular, el correspondiente proceso deberá iniciarse sin la menor dilatación.
- 4.- en todo caso, el proceso se realizará de forma tal que perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares.

80.- Ibid., p-296.

La inmunidad a la jurisdicción administrativa.- Según se colige del mismo artículo 43, párrafo 1 de la Convención, los cónsules son inmunes a la jurisdicción administrativa, pero solo por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Quedando de esta manera, el funcionario consular, exento de pago de multas y recargos de carácter administrativo. Sin embargo, no lo está en cuanto a los posibles delitos monetarios o aduaneros, si por negligencia o causa que le sea imputable, no cumple con las disposiciones legales del Estado receptor, aún cuando sea en el ejercicio de sus funciones oficiales (81).

La inmunidad a la jurisdicción civil.- En virtud de esta inmunidad el funcionario consular no está obligado a comparecer ante los tribunales civiles del Estado receptor, excepto en los siguientes casos :

- 1.- Que sea demandado por incumplimiento de un contrato que el funcionario consular no haya concertado explícita o implícitamente como agente del Estado de envío.
- 2.- Que se presente contra él, demanda por daños causados -- por un accidente de automóvil, buque o avión ocurrido en el territorio del Estado receptor.

En caso de que algún funcionario consular entable acción judicial en una materia en que goce de inmunidad de jurisdicción no podrá alegar posteriormente esta inmunidad en relación con cualquier contrademanda que pudiera surgir en conexión con la demanda principal.

Los funcionarios consulares no pueden negarse a comparecer como testigos cuando sean llamados a declarar por una autoridad judicial o administrativa. Sin embargo, podrán negarse a declarar sobre hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones o a actuar como expertos respecto a las leyes del Estado de envío. Ni tampoco estarán obligados a presentar la correspondencia y demás documentos oficiales que posean como prueba ante los tribunales locales. En caso de que comparezcan lo harán de forma que no se les perturbe en el ejercicio de sus funciones. Podrá la superioridad que requirió, recibir el testimonio del funcionario consular en su domicilio o en la oficina consular o aceptar su declaración por escrito. --

Por otra parte los tribunales de justicia no pueden aplicar sanción alguna - contra el funcionario consular que se niegue a prestar su testimonio ante - ellos, este principio se encuentra consagrado en el artículo 44 de la Convención de Viena de 1963, aunque de hecho el Estado de residencia si -- puede tomar las sanciones que estime pertinentes, llegando incluso, a declarar persona non grata al cónsul o retirarle el Exequátur.

La inmunidad de jurisdicción por los actos oficiales corresponde no solo a los funcionarios de carrera sino que también gozan de ella en la misma medida los cónsules honorarios, según lo determina el artículo 58 de la Convención de Viena, posean o no la nacionalidad del Estado de envío o sean residentes permanentes en el Estado receptor, de acuerdo a lo establecido en el artículo 71 de la propia Convención, al decir : "Los funcionarios consulares que sean nacionales o residentes permanentes del Estado receptor solo gozarán de inmunidad de jurisdicción o de inviolabilidad personal por los actos oficiales realizados en el ejercicio de sus funciones".

II.- Inmunidades a los locales de la misión.- De la misma forma que para la sede diplomática el deber del Estado territorial de asegurar la inviolabilidad de la sede tiene un doble significado; consiste el primero en el deber de abstenerse, dentro de ciertos límites de ejercitar actos de imperio en la sede: el segundo se concreta en el deber de proteger - la sede contra cualquier peligro de ofensa que puedan producir los particulares.

Las ofensas y agitaciones contra las que el Estado territorial debe proteger la sede de la oficina consular pueden proceder no solo de los nacionales de éste, sino también de extranjeros residentes en su territorio - y nacionales del mismo Estado extranjero al que pertenece el cónsul. La acción de vigilancia y preventiva debe ser ejercitada con los medios adecuados a la situación, incluso prescindiendo de una petición de la oficina consular (82).

Sin embargo los agentes del Estado receptor si podrán entrar a - la sede de la oficina consular en casos en que se requiera la adopción in mediata de medidas de protección.

La inmunidad de los locales consulares no abarca la inviolabili-

dad de la residencia particular del cónsul, aunque si tiene el privilegio - de enarbolar la bandera de su país y poner el escudo en su residencia solamente.

La inmunidad a los locales de la misión se hace extensiva a los archivos y documentos consulares donde quiera que se encuentren, no solo en la sede consular de la que forman parte integrante sino también fuera de la misma, por ejemplo: en casos en que por cualquier circunstancia se tengan que trasladar los archivos del Estado que envía, o a otro consulado, además serán inviolables en cualquier momento, de acuerdo a lo que establece el artículo 27, párrafo 1 de la Convención de Viena de 1963.

La inviolabilidad de los archivos y documentos consulares de los funcionarios de carrera subsisten para los archivos y documentos de la oficina consular honoraria, donde quiera que se encuentren, a condición de que estén separados de otros papeles y documentos y en especial de la correspondencia particular del cónsul y de los documentos referentes a su profesión o a sus negocios, según establece el artículo 61 de la Convención de Viena.

III.- Inmunidades relativas al ejercicio de la función consular.— Estas inmunidades están en relación inmediata con el ejercicio de las funciones consulares, se componen principalmente de una serie de garantías para la libertad de acción de los órganos de las relaciones consulares, con el fin de mejor ejercicio de sus funciones.

Estas inmunidades son más bien un conjunto de facilidades para el ejercicio de las funciones consulares, pues en términos generales todas las inmunidades tienen como finalidad facilitar el eficaz ejercicio de la función consular.

Las inmunidades relativas al ejercicio de la función consular pueden consistir en :

- 1.- Libertad de tránsito de los funcionarios consulares.
- 2.- Libertad de comunicación de los funcionarios consulares. Esta libertad puede revestir tres aspectos :

A - Libertad de comunicación con las autoridades del Es-

tado de envío.

B - Libertad de comunicación con los nacionales y

C - Libertad de comunicación con las autoridades locales.

1.- Libertad de tránsito de los funcionarios consulares.- Para el funcionario consular, la libertad de tránsito por el territorio del Estado Receptor es esencial, ya que, además de los contactos que puede tener con sus connacionales, debe cumplir otras funciones en las que la observación o los contactos personales juegan un importante papel, además para una debida interpretación de los hechos que se produzcan en su circunscripción o en el país de residencia, es esencial un conocimiento de la realidad del territorio o de sus gentes.

La Convención de Viena de 1963 hace alusión a esta libertad de tránsito en su artículo 34, de la misma forma que la consigna el artículo 26 del Convenio de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas, permitiendo al Estado receptor prohibir a los funcionarios consulares el acceso a determinadas zonas por razones de seguridad nacional.

2.- Libertad de comunicación de los funcionarios consulares : -
El primer aspecto de esta libertad es :

A - La libertad de comunicación con las autoridades del Estado de envío.- Los cónsules podrán utilizar todos los medios para la comunicación con las autoridades del Estado de envío ya sea que se encuentren en su propio país, en el Estado de residencia o en un tercer Estado, quedando incluidas aquí las comunicaciones con su gobierno, las misiones diplomáticas y demás consulados de su país, siempre que estos medios sean los apropiados, como son : el correo, el telégrafo, el teléfono o los medios específicos propios de los órganos de las relaciones internacionales que son las valijas diplomáticas, los correos de gabinete y los mensajes en clave o cifra. Esta correspondencia oficial del cónsul será inviolable.

Sobre la inviolabilidad de las valijas diplomáticas y consulares - existen un gran número de tratados bilaterales entre los Estados, concediéndose tratos más favorables recíprocamente.

La Convención de Viena en su artículo 35 se refiere a esta libertad de comunicación, con algunas limitaciones al mencionar en su párrafo III que la autoridad competente podrá pedir que la valija consular sea abierta cuando hubiese razones fundadas para creer que no contiene correspondencia oficial.

B - Libertad de comunicación con los nacionales.- Es esta libertad una condición indispensable y necesaria para el cumplimiento de las funciones consulares, ya que faltando esta libertad se hace difícil la protección y asistencia de los connacionales del cónsul.

El Estado receptor no solo no debe poner impedimentos al cónsul o a los nacionales del Estado de envío para que se comuniquen con su cónsul, sino que debe favorecer esta comunicación, y en ciertos casos provocarla, informando al nacional de los derechos que tiene de comunicarse con su consulado y a éste de que un nacional suyo se encuentra privado de la libertad o imposibilitado de comunicarse con él. Esta práctica que había sido una costumbre internacional fue recogida por el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, del cual se desprenden dos supuestos: el caso general y la situación excepcional en el que el nacional se encuentra privado de su libertad.

1o.- Caso General.- Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado de envío. Estos nacionales deberán tener la misma libertad de comunicarse y visitar a los funcionarios consulares de su país.

2o.- Caso de los que se encuentren privados de su libertad.- Existen aquí dos derechos que son :

a) Derechos que tiene el detenido :

- a que sea comunicada su detención o privación de su libertad a su cónsul, si así lo solicita;
- a que las comunicaciones que dirija a la oficina consular sean transmitidas sin demora;
- a ser informado de estos derechos por la autoridad competente, es decir, por quién ordene su arresto, detención o privación de su libertad;

- a oponerse a ser visitado por el cónsul.

b) Los derechos de los funcionarios consulares en estos casos son :

- a visitar al nacional del Estado de envío que se halle - privado de la libertad, a no ser que éste se oponga.

- a organizar su defensa ante los tribunales;

- a ayudarles de cualquier forma lícita en el caso de que se halle cumpliendo condena, como es la asistencia de alimentos, auxilios, etcétera, en la manera que las leyes del Estado receptor lo permitan (83).

C - Libertad de comunicación con las autoridades locales.- En la mayoría de los tratados consulares bilaterales se establece que en el ejercicio de sus funciones, los cónsules podrán dirigirse a las autoridades locales, y en el supuesto de que éstas no le atendieran o la resolución no les pareciese satisfactoria, podrán recurrir a las autoridades centrales. Sin embargo, en muchos de esos tratados se especifica que el cónsul sólo podrá dirigirse a las autoridades centrales del Estado receptor en el supuesto de que no existiese misión diplomática de su país (84).

En el desempeño de sus funciones, el funcionario consular debe colaborar estrechamente con las autoridades del Estado de residencia, y específicamente con las locales de su distrito consular.

Esta colaboración se muestra en un estrecho contacto con esas autoridades y un intercambio mutuo de informes y noticias cuyo conocimiento pueda ser provechoso para ambos.

La libertad de comunicación con las autoridades del Estado receptor, es un principio que ha sido recogido por la Convención de Viena de 1963 en su artículo 38, y en su artículo 37 indica los casos en que las autoridades locales, contribuyendo a la colaboración que debe existir con la oficina consular, deben informar a éste respecto de determinadas situaciones.

83.- J. Abrisqueta, op. cit., p. 340-341.

84.- Ibid., p-342.

nes relacionadas con la protección y asistencia de sus connacionales.

LOS PRIVILEGIOS.

Estas ventajas de que goza el cónsul con respecto a los demás nacionales, al igual que sucede con los privilegios diplomáticos, son un complemento para que el cónsul pueda cumplir con sus funciones, aunque no son de carácter esencial como las inmunidades son también importantes, pues permiten cierto trato preferencial a la persona del cónsul.

La Convención de Viena como codificadora, también ha recordado en su articulado algunos privilegios que existían ya en la práctica de los Estados, pues en general son concedidos en forma recíproca por éstos y, los otorgan como mejor conviene a sus intereses, es por eso que tampoco se pueden sistematizar, entre los más comunes encontramos :

- a) La colocación del escudo y de la bandera nacional del Estado que envía, en la fachada externa de la sede consular, así como también en la residencia del jefe de la oficina consular y en su automóvil cuando está en el cumplimiento de sus funciones;
- b) La exención del pago de ciertos impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales y municipales.
- c) Franquicia aduanera y exención de inspección aduanera -- del equipaje del cónsul, con la excepción de que si hubiere motivos para sospechar que el equipaje del cónsul contiene artículos cuya importación o exportación estuviere prohibida si se hará la inspección, pero solo en presencia del funcionario consular o de un representante suyo;
- d) Exención de inscripción y permisos de residencia que establezcan las leyes del Estado Territorial;
- e) Exención del régimen de seguridad social del Estado receptor;
- f) Exención de prestaciones personales de carácter público, --

cualquiera que sea su naturaleza y de cargas militares tales como requisas, contribuciones y alojamientos militares.

Son éstos solo algunos de los privilegios de que gozan los funcionarios consulares en el desempeño de sus funciones. Y son en algunos aspectos inferiores a los concedidos a los agentes diplomáticos.

Al igual que sucede con los agentes diplomáticos, aparejadas a estas inmunidades y privilegios de que gozan los funcionarios consulares, — existen por parte de éstos, una serie de obligaciones para con el Estado receptor, que son :

- a) La no intervención en los asuntos internos del Estado receptor y,
- b) Sometimiento de los funcionarios consulares a las leyes locales.

La violación a estos deberes puede ocasionar incluso el que el Estado receptor declare persona non grata al funcionario consular y le revoque el Exequátur.

CAPITULO V.- EJERCICIO DE FUNCIONES CONSULARES POR PARTE — DE AGENTES DIPLOMATICOS.

- 1.- Analogías y diferencias entre el sistema de relaciones diplomáticas y el sistema de relaciones consulares.**
- 2.- Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas.**
- 3.- Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares.**
- 4.- La legislación mexicana.**

CAPITULO V.- EJERCICIO DE FUNCIONES CONSULARES POR PARTE DE AGENTES DIPLOMATICOS.

1.- ANALOGIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL SISTEMA DE RELACIONES -- DIPLOMATICAS Y EL SISTEMA DE RELACIONES CONSULARES.

Es la institución diplomática diversa de la consular, como se observa de los capítulos precedentes, al grado de que cada una es estudiada por diferentes ramas del Derecho Internacional, lo cual queda confirmado con la realización de dos diversos convenios a nivel multilateral, primero el de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas y otro, el de 1963 sobre relaciones consulares.

Es posible señalar que aunque diversas las dos ramas, y por lo tanto, diversas también las funciones que realiza el agente diplomático y las que realiza el cónsul se pueden establecer relaciones analógicas y diferenciales entre el sistema de relaciones diplomáticas y el sistema de las relaciones consulares, pues existen claras distinciones y estrechos vínculos que las unen, pero a pesar de ser diferentes existe una coordinación entre ambas y aún más existe la posibilidad de la realización de funcionarios consulares por parte de los órganos de las relaciones diplomáticas dentro del concepto más amplio de las Relaciones Internacionales.

Las analogías que existen entre el sistema de las relaciones diplomáticas y las relaciones consulares, pueden describirse de la siguiente manera :

- 1o.- El establecimiento de las relaciones diplomáticas al igual que el establecimiento de las relaciones consulares, crea entre los Estados partícipes un conjunto de obligaciones y facultades jurídicas derivadas del Derecho Internacional.
- 2o.- Las relaciones diplomáticas de igual manera que las relaciones consulares presuponen entre los Estados que las esta

blecen la existencia de personalidad jurídica internacional.

- 3o.- El establecimiento de relaciones diplomáticas y el de relaciones consulares solo puede llevarse a cabo por Estados — que previamente se han reconocido.
- 4o.- Las relaciones diplomáticas, de igual forma que sucede con las relaciones consulares se desarrollan por medio de órganos de carácter permanente. En ambos casos estos órganos pueden ser considerados en un doble sentido: en primer lugar, se encuentra el aspecto individual, es decir, el agente diplomático o el funcionario consular según el caso; en segundo lugar se encuentra el aspecto del órgano institucional, la misión diplomática y la oficina consular, mismas — que son anteriores al nombramiento del agente diplomático y del funcionario consular y continúa existiendo después de extinguirse la función individual de éstos. Además, de dicha misión diplomática u oficina consular no solo forman — parte los jefes de la misión sino también otros funcionarios y empleados.
- 5o.- Las normas que regulan las relaciones diplomáticas como las que regulan las relaciones consulares preveen para los órganos diplomáticos y consulares, tanto en su consideración institucional de misión y oficina consular, como en la individual de los agentes destinados en las mismas, una condición jurídica particular, constituida principalmente por la costumbre y un conjunto de tratados de diversa naturaleza, — que son las inmidades, los privilegios y otras facilidades.

Si bien las analogías son numerosas, las diferencias que separan las relaciones consulares de las diplomáticas son importantes y suelen resumirse de la siguiente manera :

- 1o.- Las relaciones diplomáticas están reguladas por el derecho internacional, tanto en lo que se refiere a los aspectos formales de su establecimiento, desarrollo y extinción como — en su contenido mismo, excepto en la vinculación interna

entre el agente diplomático y el Estado de envío. Pues - los Estados entre los que se establecen las relaciones diplomáticas actúan como sujetos del Derecho Internacional. Los órganos que son instrumentos de dichas relaciones - los - - agentes diplomáticos intervienen y actúan esencialmente como órganos de las relaciones internacionales. Y los actos que dichos órganos ejecutan producen efectos jurídicos de derecho Internacional.

- 2o.- Por el contrario, el contenido de las relaciones consulares aunque derivan de los principios generales del Derecho Internacional y sus aspectos formales están regulados por sus normas, tienen un carácter esencialmente de Derecho interno, pues las funciones que corresponden al funcionario consular son en su mayoría de derecho interno. Los actos más típicos de la actividad consular están destinados a la producción de efectos jurídicos en el ordenamiento interno de los Estados, ya sea en el del Estado que envía o en el del estado receptor o bien en ambos ordenamientos. Incluso - las autoridades del Estado territorial con las que generalmente se relaciona el cónsul son también órganos de Derecho Interno, por tanto, se puede afirmar desde el punto - de vista estrictamente jurídico, que aunque muchas de las funciones consulares tienen relevancia internacional y la - misión del cónsul está dirigida en su conjunto hacia la cooperación internacional, el campo jurídico en el que se desarrollan dichas funciones no es normalmente el del Derecho Internacional.

Sin embargo, si bien es verdad de que las funciones - desarrolladas por el cónsul son funciones de Derecho Interno y que los actos que realiza en el ejercicio de las mismas se imputan al Estado a que pertenecen como materias del propio derecho interno, no se excluye que dichas funciones constituyan el ejercicio de una función jurídica - - que el Derecho Internacional concede al Estado que envía. Así pues, la actividad del cónsul no puede dejar de imputarse al Estado que envía por el ordenamiento internacional. Por tanto, aún ejecutando actos que producen efectos jurídicos en el Derecho Interno, al cónsul se le configura como

órgano de las Relaciones Internacionales. No obstante, se diferencia claramente del agente diplomático como órgano de las Relaciones Internacionales, pues mientras que los actos que el agente diplomático ejecuta y que el Derecho Internacional imputa al Estado acreditante como sujeto de -- tal ordenamiento, consisten principalmente en declaración de voluntad, las manifestaciones del cónsul en el ejercicio de sus funciones aunque también se imputan por el Derecho Internacional al Estado que envía, son propiamente me ras actividades de Derecho Interno (84 Bis).

De las consideraciones anteriores se infiere que el sistema de Re laciones Diplomáticas es diferente del sistema de Relaciones Consulares, pe ro ambos constituyen dos vértices de las Relaciones Internacionales, pues -- ambas están realizadas dentro de un Estado extranjero por órganos depen -- dientes de la administración y gobierno --Ministerio de Asuntos Exteriores-- del Estado de envío.

Por otra parte la mencionada distinción conceptual y funcional -- entre las Relaciones Diplomáticas y las Relaciones Consulares no excluye si no más bien presupone una coordinación continua entre ambas. Coordina -- ción que se manifiesta algunas veces en yuxtaposición, colaboración o en -- subordinación de unas a las otras.

La yuxtaposición se produce en todos aquellos supuestos en que -- una actuación diplomática va reforzada por otra similar realizada por el -- funcionario consular en su propia demarcación. Por ejemplo : una campa -- ña de información o de prensa en un determinado país, una acción cultural o comercial e incluso una acción política que si bien es realizada por la -- misión diplomática en todo el país, necesita de los órganos consulares pa -- ra tener una mayor eficacia dentro de cada una de las demarcaciones con -- sulares.

La complementariedad entre uno y otro sistema de relaciones es -- palpable en todos aquellos supuestos en que los órganos consulares deben -- llevar un determinado asunto al conocimiento de las autoridades centrales -- del país de residencia. En estos casos es uso generalizado que la comuni --

cación entre el funcionario consular y las autoridades centrales del Estado-receptor se haga a través de la misión diplomática, salvo en los casos en que no haya misión diplomática en Estado receptor o cuando el funcionario consular no ha tenido resolución satisfactoria de sus asuntos por parte de las autoridades locales.

La subordinación de la oficina consular a la misión diplomática se funda en un principio de unidad de acción en el exterior, que suele regir en toda buena administración. El jefe de la misión diplomática es el rector para la ejecución de la Política Exterior del Estado de envío, también es la misión diplomática el nexo de comunicación entre las autoridades centrales del Estado receptor y los cónsules, pues todas las operaciones que en el plano internacional preceden y acompañan al establecimiento y extinción de las Relaciones Consulares, tanto en lo referente a sus órganos materiales como a los órganos personales, se efectúa generalmente mediante las misiones diplomáticas (85).

Con base a los aspectos hasta ahora señalados y que demuestran que a pesar de existir una coordinación entre el sistema de Relaciones Diplomáticas y el de las Relaciones Consulares, son distintas las funciones -- realizadas por cada uno de los órganos respectivos de ambas relaciones y -- diferente también el estatus de que cada uno goza en el Estado extranjero -- trataremos ahora de señalar los aspectos que revisten aquellos casos en que el Derecho Internacional permite que un funcionario diplomático realice -- funciones que históricamente están aceptadas por los Estados como propias de un funcionario consular.

Esta situación que algunos Estados en forma aislada y muy superficial habían regulado hasta antes de la segunda guerra mundial, después -- de la cual esta situación empezó a tener mayor auge, por lo que los Estados comenzaron a realizar entre sí solo convenios bilaterales al respecto -- y no es sino hasta las convenciones de Viena de 1961 y 1963 sobre Relaciones Diplomáticas y Relaciones Consulares respectivamente en que se trata a nivel multilateral la posibilidad de la realización de funciones consulares por parte de órganos diplomáticos.

85.- J. Abrisqueta, op. cit., pp. 128-129.

2.- CONVENCION DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS.

Esta Convención, como ya ha quedado señalado en el capítulo segundo de este trabajo constituye en la actualidad fuente principal del Derecho Diplomático y tuvo como antecedente un proyecto de la comisión de Derecho Internacional. Esta Comisión que depende de la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas, fue fundada en el año de 1948 y comenzó a sesionar a partir de 1949, se creó en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, donde se consigna la obligación de la asamblea general de fomentar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación. Obligación que se delega en la Comisión de Derecho Internacional que pretende concretamente buscar la uniformidad y formular las normas de Derecho Internacional sobre temas específicos.

En el estatuto de la Comisión se establece que ésta deberá revisar todo el campo del Derecho de Gentes con el objeto de seleccionar tópicos. Así, desde su primera sesión entre las materias que la comisión seleccionó para su estudio se encontraba la de "relaciones e inmunidades diplomáticas", pero no se le dió mucha importancia y no fue sino hasta su décima reunión, en el año de 1958 cuando se redactó el proyecto definitivo de codificación, el cual tuvo todavía algunas modificaciones y fue presentado para la convención de Viena de 1961.

Si entendemos el término "Codificación" en su acepción más amplia como el trabajo total de sistematización del Derecho de Gentes que incluye tanto a la simple compilación como a la legislación creadora (86), se aprecia como la Convención de Viena de 1961 se encuentra contribuyendo en su conjunto con esta codificación, y además porque aunque las Convenciones multilaterales aparte de establecer normas de validez jurídica para los Estados que las suscriben y los que después se adhieren a ellas, se convierten generalmente para terceros Estados en pauta fundamental para su comportamiento, aún sin haberse adherido a ellas.

86.- E. Treviño Burton, "Codificación y Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional Público", U.N.A.M., México 1965, p-71.

Así, esta Convención como codificadora de la práctica internacional en la materia, admite la posibilidad de que la misión diplomática realice funciones consulares y al respecto señala en su artículo 3ro, fracción-segunda :

"Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática".

De esta manera y aunque en términos muy generales la Convención admite la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos, práctica que si bien no es muy común, por aquellos tiempos iniciaba su aparición.

La existencia de esta práctica se reflejó en el curso de las discusiones de la X reunión en 1958 de la comisión de Derecho Internacional, pues había diversas opiniones al respecto entre sus miembros, mientras algunos señalaban, como el señor Zourek, que según la práctica corriente las funciones consulares estaban a cargo de una sección especial de la misión diplomática y se encuentran sometidas a la fiscalización del jefe de dicha misión, por lo cual propuso la inclusión de una cláusula en cuya virtud el establecimiento de Relaciones Diplomáticas implicaría el establecimiento de Relaciones Consulares. Tal propuesta tuvo oposición de la mayoría de los miembros de la Comisión quienes opinaban que se trataba de dos funciones distintas que no convenía mezclar, que los Estados en tales casos solicitaban con frecuencia el exequátur para el funcionario que ejercía funciones consulares, y que dichas disposiciones debieran incluirse más bien en la codificación de las relaciones e inmunidades consulares (87),

Al respecto otro miembro de la Comisión, el señor Francois menciona que si bien es verdad que en ciertos casos las funciones consulares son ejercidas por funcionarios diplomáticos en una sección especial de la misión diplomática, ello no constituye de modo alguna una práctica universal. Por el contrario, el hecho sobresaliente es que los servicios diplomáticos y consular son distintos, aunque ocupen las mismas oficinas.

Sir Geral Fitzmaurice, respecto de la propuesta del señor Zou-

rek, advierte que las funciones consulares son muy distintas de las diplomáticas aunque las ejerza la misma persona, profundizando más sobre el particular, manifiesta que abriga dudas de que una misión diplomática pueda asumir de derecho funciones consulares sin el consentimiento previo del Estado ante el cual está acreditada. Las funciones consulares pueden ejercerse y, de hecho, a menudo se ejercen en las mismas oficinas que las funciones diplomáticas, y con frecuencia están a cargo de la misma persona, pero el Estado ante el cual están acreditadas las misiones tiene el derecho en ese caso de exigir que todo miembro de la misión diplomática que ejerza funciones consulares obtenga un exequátur.

El señor Zourek en respuesta a Sir Geral Fitzmaurice manifiesta que muchas misiones diplomáticas nombran funcionarios diplomáticos en sus secciones consulares sin solicitar un exequátur, pues la función diplomática necesariamente incluye la función consular y no hay una división neta, aunque los servicios generalmente sean distintos.

Sir Geral Fitzmaurice coincide plenamente con el señor Zourek en que los servicios diplomáticos y consulares a menudo se confunden y que no hay razón para que la función diplomática y la función consular no sean ejercidas por la misma persona en la misma misión. Sin embargo, las dos funciones son distintas, si las misiones diplomáticas que nombran un funcionario diplomático en una sección consular no solicitan un exequátur, se debe únicamente a que los gobiernos antes los cuales están acreditados no se oponen, pero siempre tendrán derecho a exigir que se solicite un exequátur. Por tanto, manifiesta, que se opondrá categóricamente a que el proyecto se sugiera que una misión diplomática pueda ejercer automáticamente y por derecho propio funciones consulares. Finalmente la propuesta del señor Zourek tuvo que ser retirada (88).

Así el estudio y redacción de los artículos relativos a la realización de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos no quedó muy claro en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional, pues las opiniones eran muy divergentes entre los miembros de la misma, además por ser una práctica que iniciaba su aparición entre algunos Estados había diferencia de criterios. Algunos admitían la posibilidad, otros no, algunos exigían como requisito ineludible el exequátur, otros solo una noti

88.- Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1958, Volumen I, O.N.U., Nueva York 1958, pp. 98-99.

ficación.

Ya dentro de la conferencia misma, la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de un funcionario diplomático, fue objeto de una propuesta española, en cuya virtud las misiones diplomáticas podían ejercer funciones consulares, a menos que el Estado receptor se opusiera a ello expresamente. Esta propuesta, según sus defensores, tenía la ventaja de consagrar una práctica ya existente entre algunos Estados y sobre todo, paliaba las insuficiencias de personal competente de los pequeños y -- nuevos Estados. Los argumentos de los adversarios de la propuesta fueron -- los mismos que los ya expuestos en la Comisión de Derecho Internacional. -- Después la discusión centróse principalmente sobre si era precisa la autorización del Estado receptor, como hubiera deseado Italia, cuando el Estado -- acreditante designase un funcionario diplomático en la sección consular de su embajada; si aquel únicamente podía oponerse a ello, como deseaba España; o si por el contrario, debía triunfar la tesis propuesta por la U.R. -- S.S., según la cual no cabía que el Estado receptor se negase a dicha designación. Esta controversia se prolongó demasiado y por tratarse quizá de una práctica en la que no existía uniformidad entre los Estados finalmente la conferencia sin meterse en mayores problemas adoptó la redacción actual del párrafo segundo del artículo 3ro. de la Convención (89).

Formulando de esta manera solamente en forma negativa y con un contenido bastante vago la posibilidad general del ejercicio de funciones -- consulares por parte de órganos diplomáticos.

3.- CONVENCION DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES.

Esta Convención constituye en la actualidad fuente principal del Derecho Consular, tuvo al igual que la Convención de Viena de 1961 como antecedente un proyecto de la Comisión de Derecho Internacional y contribuye además a la codificación del Derecho de Gentes.

La Convención de Viena de 1963, pudieramos decir, desarrolla --

89.- P. Cahier, op. cit., pp. 195-196.

el principio contenido en la norma general mencionada en la fracción segunda del artículo 3ro. de la Convención de Viena de 1961 y establece - inicialmente en términos positivos y en forma general en su artículo 3ro. - que :

"Las funciones Consulares serán ejercidas por las oficinas consulares, también las ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente convención".

Para poder comprender el alcance de esta norma que atribuye una - competencia consular a la misión diplomática es necesario considerar dos - diversas situaciones en las que el órgano diplomático puede realizar funciones consulares, que son :

- 1o. Cuando un miembro de la misión diplomática realiza temporalmente funciones correspondientes a un funcionario consular.
- 2o. Cuando un miembro de la misión diplomática realiza en forma permanente funciones consulares en una sección consular dentro de la misma sede de la misión diplomática.

1o. Un miembro de la misión diplomática realiza en forma temporal funciones correspondientes a un funcionario consular.- Este, si bien - es un caso que con poca frecuencia se da, consiste en que un funcionario diplomático miembro de la misión diplomática del Estado que envía ante el Estado receptor puede ser investido de funciones consulares en el territorio del Estado receptor a título provisional u ocasional, y realiza las funciones consulares precisamente a título provisional cuando dirige temporalmente -- una oficina consular cuyo jefe titular se encuentra en la imposibilidad de - asumir sus funciones o cuyo puesto ha quedado vacante por alguna circunstancia.

Se señala que es un caso que se da con poca frecuencia, pues - no es en realidad una costumbre general, porque al quedar vacante el puesto de un jefe de oficina consular generalmente la persona que actúa como - jefe interino en estos casos es un funcionario de la propia oficina consular, pero la Convención admite la posibilidad de que dicho puesto lo asuma provisionalmente un funcionario diplomático.

En caso de ser el funcionario diplomático quien sea nombrado -- temporalmente para el puesto vacante, deberá trasladarse a la oficina consular pero seguirá conservando su calidad de miembro de la misión diplomática y salvo oposición del Estado territorial, continúa en el goce del status que le es propio como funcionario diplomático (90), al respecto señala la Convención en su artículo 15, párrafos 1 y 4 :

"1.- Si quedase vacante el puesto de jefe de la oficina consular, o si el jefe no pudiere ejercer sus funciones, podrá -- actuar provisionalmente, en calidad de tal, un jefe interino".

"4.- Cuando, en los casos previstos en el párrafo 1 de este artículo, el Estado que envía designe a un miembro del personal diplomático de su misión diplomática en el Estado receptor como jefe interino de una oficina consular, continuará gozando de los privilegios e inmunidades diplomáticas, si el Estado receptor no se opone a ello".

2o. Un miembro de la misión diplomática realiza en forma permanente funciones consulares en una sección consular dentro de la misma - sede de la misión diplomática.- Las funciones consulares ejercidas por parte de órganos diplomáticos, además de poder realizarse en forma temporal y excepcional pueden también ser ejercidas de modo permanente por algún funcionario diplomático, éste es el caso en que en el ámbito de la misión diplomática existe una oficina dedicada exclusivamente a las funciones consulares, la sección consular, en la que generalmente se encuentran comisionados uno o varios funcionarios diplomáticos, al respecto la Convención de Viena señala en su artículo 70, fracción :

"1.- Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán -- también, en la medida que sea procedente al ejercicio de funciones consulares por una misión diplomática".

Además, la sección consular de la embajada como parte integrante de la misión diplomática goza de todas las inmunidades y privilegios propios de la sede diplomática y consecuentemente también los funcionarios di

90.- A. Maresca, "Las Relaciones Consulares", p-441.

plomáticos que son miembros de la misión y que desarrollan funciones consulares conservan plenamente su status diplomático. En este sentido la -- Convención de Viena contiene una norma de reenvío al Derecho Diplomático al señalar en su artículo 70, fracción 4 que los privilegios e inmunidades de los miembros de la misión que esten agregados a la sección consular o estén encargados del ejercicio de las funciones consulares en dicha misión seguirán rigiéndose por las normas de Derecho Internacional relativas a las Relaciones Diplomáticas.

En los dos casos señalados deberá notificarse el nombramiento -- del funcionario diplomático comisionado para el ejercicio de funciones consulares al Estado Receptor. La tramitación simplificada de esta notificación substituye a la tramitación de las Cartas Patentes y concesión del exequátur. Debido a la profunda diferencia de naturaleza jurídica que existe entre los órganos diplomáticos y los órganos consulares, el nombramiento de un funcionario extranjero con calidad de diplomático miembro de una misión permanente para el ejercicio de funciones consulares no implica que -- esté legitimado y autorizado para el ejercicio de tales funciones, pues un agente diplomático no tiene derecho, por ejemplo, a comparecer ante los tribunales del Estado en que está acreditado, en cumplimiento de una función consular únicamente porque el mismo declara que está cumpliendo una función consular, pues es práctica común que un agente diplomático actúe -- por medio del Ministerio de Asuntos Exteriores, consecuentemente, para poder ejercer funciones consulares ha de estar investido de tales funciones -- además de sus funciones diplomáticas. Así, para su reconocimiento como -- jefe de la oficina consular temporalmente o como dirigente de esa oficina especial que es la sección consular de una misión diplomática, sería preciso -- en rigor -- que fuese titular de la correspondiente Carta Patente y que se le concediera un exequátur formal, pero en la práctica internacional se admite que un agente diplomático miembro de una misión diplomática pueda ser designado como jefe de una oficina consular interinamente o para dirigir la sección consular de una misión diplomática gracias a una simple -- notificación efectuada por la misión del Estado acreditante al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor. La nota con la que el Ministerio de Asuntos Exteriores acusa recibo de tal comunicación implica la autorización para el ejercicio de funciones consulares y substituye al exequátur -- (91). La Convención de Viena ha dado categoría de normas jurídicas a-

esta práctica internacional estableciendo en sus artículos 15, fracción 2; y 70, fracción 2 lo siguiente :

Artículo 15.- Ejercicio temporal de las funciones de jefe de la oficina consular.

2. El nombre completo del jefe interino será comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor o a la autoridad designada por éste, por la misión diplomática del Estado que envía o si éste no tuviera tal misión en el Estado receptor, por el jefe de la oficina consular o en caso de que éste no pudiese hacerlo, por cualquier autoridad competente del Estado que envía. Como norma general, dicha notificación deberá hacerse con antelación, el Estado receptor podrá subordinar a su aprobación la admisión como jefe interino de una persona que no sea agente diplomático ni funcionario consular del Estado que envía en el Estado receptor".

Artículo 70.- Ejercicio de funciones consulares por las misiones diplomáticas.

2. Se comunicarán al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor o a la autoridad designada por dicho Ministerio los nombres de los miembros de la misión diplomática que estén agregados a la sección consular, o estén encargados del ejercicio de las funciones consulares en dicha misión".

Una vez legitimados los órganos diplomáticos para ejercer funciones consulares de la manera señalada ya sea en una oficina consular independiente o en la sección consular de una misión diplomática, los funcionarios diplomáticos podrán desempeñar todas las funciones inherentes a un funcionario consular jefe de oficina, incluso podrán dirigirse a las autoridades locales y aún a las autoridades centrales del Estado receptor siempre que sea factible, al respecto el artículo 70 de la Convención de Viena, en su fracción 3 señala :

"3.- En el ejercicio de las funciones consulares, la misión diplomática podrá dirigirse :

- a) A las autoridades locales de la circunscripción consular;
- b) A las autoridades centrales del Estado receptor, siempre que lo permitan las leyes, los reglamentos y los usos de ese Estado o los acuerdos internacionales aplicables".

Por otra parte, en el ejercicio de las funciones consulares el funcionario diplomático deberá respetar las leyes del Estado receptor y no intervenir en los asuntos internos del mismo, pues es obligación tanto de los agentes diplomáticos como de los funcionarios consulares respetar las leyes internas del Estado Receptor y no intervenir en sus asuntos internos, ya que en caso contrario se exponen a ser declarados persona non grata, con las consecuencias ya señaladas en los capítulos anteriores de este trabajo.

La práctica internacional en materia diplomática y consular existente en la actualidad y la codificación realizada por las Convenciones multilaterales de Viena de 1961 y 1963 han demostrado que si es aceptable la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de funcionarios diplomáticos, misma que se puede sintetizar de la siguiente manera:

Ninguna disposición del Derecho Internacional deberá interpretarse en el sentido de que prohíban o limite el derecho de las misiones diplomáticas a ejercer funciones consulares. Más si la misión diplomática las ejerciera deberá hacerlo conforme a las normas del Derecho Internacional, así como del Derecho Interno del Estado de envío y con el debido respeto a las leyes del Estado receptor.

El Estado receptor puede exigir que los nombres de los miembros de la misión diplomática adscritos a una sección consular que ejerzan funciones consulares en la propia misión le sean notificados. También deberá serle comunicado el nombre de aquel funcionario diplomático miembro de la misión que eventualmente pueda encargarse de la jefatura de una oficina consular, nombra

miento al que el Estado receptor podrá oponerse, en cuyo caso - el Estado de envío deberá nombrar a otro funcionario.

Los funcionarios diplomáticos que ejerzan funciones consulares dentro de la misión diplomática o fuera de ella gozarán de los privilegios e inmunidades establecidos en el Derecho Internacional para los agentes diplomáticos, ya que éstas son de carácter personal y no funcional como los privilegios e inmunidades consulares.

En el ejercicio de las funciones consulares los miembros de la misión diplomática adscritos a la sección consular o jefes interinos de una oficina consular independiente de la misión, podrán dirigirse a las autoridades locales de la circunscripción consular o a las autoridades centrales del Estado de residencia, si así se ha determinado en un acuerdo previo entre los Estados o si las prácticas del Estado receptor lo autorizan (92).

Una vez señaladas las posibilidades de realización de funciones consulares por órganos diplomáticos admitidas por las normas del Derecho internacional, es importante destacar en qué medida la legislación mexicana admite tal posibilidad.

4.- LA LEGISLACION MEXICANA.

La realización de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos, es una práctica que si bien no se da con mucha frecuencia, - pues en la actualidad es clara la distinción entre uno y otro funcionario, - los Estados la admiten y prueba de ello es que ha quedado consagrada en los convenios multilaterales de Viena de 1961 y 1963 sobre Relaciones Diplomáticas y Relaciones Consulares respectivamente, es importante ahora, - destacar en qué medida la Legislación Mexicana admite tal posibilidad, la cual puede plantearse de la siguiente manera :

92.- J. Abrisqueta, op. cit., pp. 220-221.

1o. En qué medida la Legislación Mexicana permite a las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en nuestro país el ejercicio de funciones consulares.

2o. En qué medida la Legislación Mexicana autoriza a sus agentes diplomáticos acreditados en el extranjero para que realicen funciones consulares.

1o. En qué medida la Legislación Mexicana permite a las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en nuestro país el ejercicio de funciones consulares.- Para el análisis de esta posibilidad es menester partir de la base de los convenios internacionales que sobre la materia forma parte México y si tales convenios son jurídicamente válidos en nuestra legislación interna.

Inicialmente los Convenios de Viena de 1961 y 1963, los cuales fueron firmados y ratificados por México, admiten la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos; ahora bien, desde el punto de vista estrictamente del Derecho Positivo Mexicano "Son válidos estos convenios? Ya en el capítulo segundo de este trabajo se hacía mención, al hablar de las fuentes del Derecho Diplomático que por medio de los tratados los Estados adquieren Derechos y Obligaciones en el orden internacional sin relevancia para el Derecho Interno algunas veces, pero a menudo para el cumplimiento de esas obligaciones inscritas en el tratado es necesaria su transformación en Derecho Interno o mejor dicho la aplicación del tratado en el orden interno y, esa aplicación puede realizarse mediante la transformación de las obligaciones contenidas en el tratado en Derecho Interno o simplemente mediante la aplicación del tratado en el orden interno.

Clarificando más esta situación, la Teoría Dualista relativa a las relaciones entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional, al tratar la cuestión concreta de el valor que debe darse en el interior de un Estado a las normas del Derecho Internacional, sean tratados, sean reglas consuetudinarias o sean sentencias internacionales. Sostiene que el Derecho Internacional y el Derecho Interno son dos sistemas jurídicos independientes, que las fuentes de ambos derechos son distintas: una es la voluntad común de los Estados; la otra es la legislación interna.

La Teoría Dualista puede sintetizarse expresando que existen diferencias entre un orden jurídico y otro: a) En cuanto a las fuentes, porque

uno se genera por el proceso legislativo interno y el otro surge principalmente de la costumbre y de los tratados; b) por lo que se refiere a las relaciones que regulan, el Derecho de Gentes rige relaciones entre Estados, miembros de la Comunidad Internacional y el Derecho Interno regula la de los individuos (93).

Así, "El Derecho Internacional vale dentro del Estado solo cuando se transforma, ésto es, cuando el Estado lo admite o incorpora dentro de su propio sistema legal" (94).

De un examen de la práctica de numerosos países se viene a la conclusión de que el Derecho Internacional, representado por los pactos, encuentra constante aplicación en el interior del Estado, sin tropezar con pugnias frente al Derecho Doméstico.

Por otra parte, el procedimiento de conclusión de esos tratados es distinto según los países de acuerdo con la diversidad de sus sistemas constitucionales y la distribución de facultades entre los diversos poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Pero puede considerarse norma general la de que el procedimiento de conclusión de los tratados exige modalidades distintas de las que generalmente son utilizadas en el procedimiento legislativo de los Estados, y ello aparece reflejado en las distintas Constituciones al distribuir las facultades de los diversos órganos del Estado.

En nuestro país la incorporación de los tratados y consecuentemente de los Convenios de Viena de 1961 y 1963 se encuentra consagrado a nivel constitucional en el artículo 133 de nuestra Carta Magna que al respecto señala :

"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".

93.- C. Sepúlveda, op. cit., pp. 63-64.

94.- D. Anzilotti, "Curso de Derecho Internacional" citado en C. Sepúlveda, op. cit., p-64.

De lo cual se desprende que todos los tratados que estén de --- acuerdo con la misma o sea que no infrinjan la Carta Fundamental, que no restrinjan la autonomía de los Estados, que no violen las garantías individuales y que no alteren la forma de Gobierno Federal, este precepto constitucional los erige en Ley Suprema de toda la Unión junto con la propia Constitución y las leyes que emanen del Congreso de la Unión, sin dar primacía ni a la Ley ni a los tratados, pues señala claramente "SERAN LA LEY SUPREMA DE LA UNION.....", y en virtud de tener tal carácter de supremacía se encuentran por encima de las demás leyes secundarias que de ellas deriven.

Por otra parte, Andrés Serra Rojas señala como elementos constitucionales de los tratados los siguientes :

- a). Los tratados y convenciones deben estar de acuerdo con la Constitución.
- b). Deben celebrarse por el Presidente de la República con las potencias extranjeras. Artículo 89, fracción X constitucional.
- c). El Senado debe aprobar los tratados. Artículo 76, fracción I constitucional.
- d). Es entonces cuando se denomina al tratado Ley Suprema de toda la Unión, con la Constitución y las leyes federales.
- e). Las Constituciones y leyes locales no deben contener disposiciones en contrario de la Constitución Federal y Tratados (95).

Ahora bien particularmente las convenciones multilaterales de -- Viena de 1961 y 1963 sobre Relaciones Diplomáticas y Relaciones Consulares satisfacen estos elementos constitucionales de los tratados reuniendo así los requisitos del artículo 133 de la Constitución Mexicana, pues fueron celebradas por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y aprobadas por el Senado de la República. La conven

95.- A. Serra Rojas, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, (6a. edición), México, D.F. 1974, p-195.

ción de 1961 fue firmada por el representante de los Estados Unidos Mexicanos con fecha 18 de abril de 1961 y aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1965. La convención de 1963 fue firmada por el representante de México con fecha 17 de octubre de 1963 y aprobada por la Cámara de Senadores el 24 de diciembre de 1964, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1965. Consecuentemente ambas convenciones se encuentran legalmente erigidas en Ley Suprema de toda la Unión junto con la Constitución y las leyes federales.

Estos convenios, al igual que todos aquellos tratados de los que México es parte, aunque no se encuentran creados por el proceso ordinario de formación de las leyes internas, sino incorporadas por el procedimiento a que nos hemos referido, sin embargo, se les da también el carácter de ley. Esta situación se explica dentro del Derecho Administrativo, si recurrimos a la noción de el criterio formal y del criterio material de la función legislativa que en términos generales consiste en :

- a). El criterio formal de la función legislativa se refiere al órgano que tiene a su cargo la función legislativa propiamente dicho, el poder legislativo (Congreso de la Unión) y que es el órgano que normalmente elabora la legislación federal, así como a las legislaturas de las entidades federativas que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia, o sea que desde el punto de vista de este criterio se atiende más bien al órgano que realiza la función legislativa.
- b). El criterio material de la función legislativa se refiere a la ley en sentido general, entendida ésta como toda norma jurídica o regla de derecho. En este sentido amplísimo, se considera ley todo precepto jurídico independientemente de la autoridad de quien emane, la forma que revista o el contenido que la integre.

Consecuentemente y de acuerdo a este segundo criterio las convenciones multilaterales de Viena de 1961 y 1963 al satisfacer todos los requisitos de incorporación de los tratados a la Legislación Mexicana y aunque no sean normas creadas por el procedimiento ordinario de la formación

de leyes, y aunque no provengan propiamente del poder legislativo se les considera ley, pues en sentido material toda norma jurídica es considerada como ley, motivos por los cuales estas convenciones si tienen validez dentro de nuestra legislación interna.

Es así que jurídicamente las normas contenidas en ambos convenios internacionales son aceptadas por nuestra legislación, teniendo por lo tanto el Estado mexicano el deber de tomar las medidas necesarias para cumplir con las normas establecidas en ellos, pues de no hacerlo así, podría incurrir en responsabilidad internacional.

Particularmente sobre el ejercicio de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos. Si bien la posible existencia de esta situación se encuentra estipulada en ambos convenios, ésto no quiere decir que necesariamente deba suceder así, sino que jurídicamente es posible que ésto suceda. O sea que la existencia de normas relativas al respecto en ambos convenios multilaterales no implica de ninguna manera que todas las misiones diplomáticas acreditadas en un país extranjero estén obligadas a ubicarse en tal situación, pues en principio es al Estado acreditante a quien corresponde organizar sus servicios diplomáticos y consular y es precisamente éste quien deberá decidir de acuerdo a su legislación interna, sus costumbres, sus necesidades o limitaciones si autoriza o no a sus agentes diplomáticos acreditados en el extranjero a realizar funciones consulares, y llegado el caso los países que forman parte de las citadas convenciones deberán adecuarse a las normas en ellos establecidas sobre el particular.

Concretamente, refiriéndonos al Estado mexicano, éste al formar parte de las convenciones de Viena y por ser jurídicamente válidas en nuestra legislación admite tal posibilidad. De esta manera si algún Estado extranjero de acuerdo a su legislación interna desea que alguno de sus agentes diplomáticos acreditados en nuestro país realice funciones consulares, deberá hacer la notificación correspondiente al Estado mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores de nuestro país, notificación que hará el país extranjero ante la Dirección General de Protocolo dependiente de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, pues de acuerdo a la organización interna de ésta, es a dicha Dirección a la que corresponde llevar la lista del personal de las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas ante el Gobierno Mexicano (96). Una vez hecha la notificación y

96.- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, D.O. - 18 de abril de 1978, art. 3o., f. VII.

no habiendo oposición alguna por parte del Estado Mexicano, éste deberá tomar las medidas necesarias para facilitar al funcionario diplomático extranjero la realización de funciones consulares, tomando medidas tales como: - permitirle dirigirse a las autoridades locales o a las autoridades centrales - en calidad de funcionario consular, respetarle su calidad de diplomático, - etcétera. Por su parte el funcionario diplomático que esté realizando funciones consulares deberá hacerlo siempre dentro de los lineamientos del Derecho Internacional, respetando la Legislación Mexicana y sin inmiscuirse en los asuntos de carácter político y de la exclusiva incumbencia del Estado Mexicano, pues de lo contrario se expone a ser declarado persona non grata.

Por otra parte y a nivel bilateral, México tiene celebrado un tratado con Brasil sobre el conjunto de funciones diplomáticas y consulares que es más bien un cambio de notas entre ambos países, llevadas a cabo los días 4 y 25 de noviembre de 1950 y que por su propia naturaleza solo obliga a ambos Estados, cuyo texto es el siguiente :

"México, D.F. a 25 de noviembre de 1950.

Señor Embajador :

Tengo la honra de acusar recibo de la nota de Vuestra Excelencia número 19 fechada el 4 de noviembre en curso, cuya traducción es la siguiente :

"Tengo la honra de llevar al conocimiento de Vuestra Excelencia que el Gobierno Brasileño desearía expedir Carta Patente de Cónsul en favor de uno de los Secretarios de la Embajada de Brasil en México, el cual pasaría así a ejercer conjuntamente funciones diplomáticas y consulares.

2. En caso de que el Gobierno Mexicano esté de acuerdo con esta práctica, mediante el otorgamiento del correspondiente exequátur, el Gobierno Brasileño estaría, desde ahora, dispuesto a ofrecerle la debida reciprocidad, en lo que se refiere al ejercicio conjunto de esas mismas funciones por parte del funcionario que ese Gobierno designara para tal efecto entre los miembros de su Embajada en Río de Janeiro.

3. En estos casos la jurisdicción consular de los referidos fun--

cionarios se limitaría, tanto en México como en Brasil, al territorio del - Distrito Federal.

4. La categoría diplomática de estos funcionarios sería superior a su categoría consular y distinta a ella. Queda entendido que en relación -- con los actos que practiquen en su carácter de Cónsules se aplicará lo dis- puesto en la Convención Sobre Agentes Consulares firmada en la Habana.

5. El acuerdo aquí propuesto podrá ser denunciado mediante no- tificación de cualquiera de los dos Gobiernos.

6. De ser aceptada esta práctica y los preceptos antes enunciados, esta nota y la respuesta que Vuestra Excelencia se digne dar, constituirá - el acuerdo de los Gobiernos de México y del Brasil sobre el asunto.

Camillo de Oliveiro.
Embajador del Brasil"

En respuesta me es grato manifestar a Vuestra Excelencia que el Go- bierno de México está conforme con las proposiciones contenidas en la nota -- que contesto y, en consecuencia, considera que el acuerdo entre los Gobier- nos de México y del Brasil sobre el particular queda concertado con fecha de - hoy.

Aprovechando la posibilidad para reiterar a Vuestra Excelencia - las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Manuel Tello
Secretario Interino de Rel. Ext." (97)

Este pacto bilateral es muy claro respecto del ejercicio de las - funciones consulares por parte de agentes diplomáticos, pero solo entre los dos Estados contratantes, además demuestra que hasta antes de las Conven- ciones de Viena de 1961 y 1963 la cuestión relativa al ejercicio de las -- funciones consulares por parte de agentes diplomáticos era tratada solo en forma aislada y bilateral entre algunos Estados y no había en realidad una

97.- Convenios celebrados por México, Cámara de Senadores, Tomo XII, - pp. 91-93.

práctica uniforme, como sucede hoy en día que la generalidad de los Estados se rige por las normas contenidas al respecto en los Convenios multilaterales de Viena de 1961 y 1963.

2o. En qué medida la Legislación Mexicana autoriza a sus agentes diplomáticos acreditados en el extranjero para que realicen funciones consulares.- Para dilucidar este aspecto se hace necesario el estudio de los artículos conducentes de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. En principio todo Estado posee libertad para organizar como estime oportuno lo relativo al ingreso a la carrera diplomática y consular, la designación de sus agentes diplomáticos y consulares, ascensos, prestaciones y en general todo lo relativo al aspecto de la carrera diplomática y consular dentro de su territorio. Y para tal efecto, los Estados por regla general ponen en práctica su reglamento, materia en la que en realidad no existe uniformidad, "pues sucede que en la organización interna de la función diplomática y principalmente en la escala de grados el diplomático puede a veces llevar a cabo una función que normalmente en virtud de la organización interna del servicio diplomático de su país, debiera confiarse a un diplomático poseedor de un grado superior, por ejemplo: el cargo de consejero podrá ser desempeñado por un tercer secretario. Igualmente en ciertos países la carrera diplomática y consular se han fundido, un agente-diplomático podrá ser en un determinado puesto visecónsul y en otro tercer secretario. No existe pues en este campo uniformidad alguna sino prácticas que varían de Estado a Estado" (98).

Es así que en virtud de tratarse de una cuestión interna, corresponde exclusivamente al Estado Mexicano organizar el reclutamiento y designación de sus agentes diplomáticos y consulares acreditados en el extranjero y en general todo lo relativo a la carrera diplomática y consular en el ámbito interno de nuestro país, y de acuerdo a nuestra organización administrativa federal corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigir el Servicio Exterior tanto en su aspecto diplomático como en su aspecto consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, por autorización expresa que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a dicha Secretaría en su artículo 28, fracción segunda.

Consecuentemente la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano

no es el ordenamiento jurídico que regula la organización de la carrera diplomática y consular. Esta Ley fue aprobada por el H. Congreso de la Unión, por decreto de fecha 16 de diciembre de 1966, promulgada por decreto de 23 de diciembre del mismo año y entró en vigor de acuerdo con el artículo primero transitorio de la propia ley, el 4 de marzo de 1967, fecha en que fue hecha su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 73, fracción XX de nuestra Carta Magna, en relación con la fracción I del artículo 89 del mismo ordenamiento, que señalan :

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos.

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Constituye esta ley fuente del Derecho Diplomático y del Derecho Consular, pues como ya se ha señalado en capítulos anteriores las leyes internas también son fuente del Derecho Diplomático y Consular, ya que permiten conocer las normas en vigor en el orden jurídico interno de los Estados, relativas a la institución diplomática y consular. Correspondiendo esta ley a las normas internas que quedan a la libre disposición de los Estados pues se trata de una ley relativa a la organización interna del cuerpo diplomático y consular mexicanos.

En nuestro país tanto la rama diplomática como la rama consular constituyen el Servicio Exterior Mexicano, según se desprende de la redacción del artículo 6 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano al señalar :

Las funciones permanentes del Servicio Exterior fuera del país serán desempeñadas por las misiones diplomáticas y las representaciones consulares".

Según el artículo 1o. de la propia ley, el servicio exterior de los Estados Unidos Mexicanos es la Organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros con los que mantiene relaciones así como ante los organismos y reuniones internacionales en que participe. Aunque la ley señala en este artículo los objetivos del Servicio Exterior Mexicano, en ningún otro enumera las funciones que éste deberá realizar, menos hace una delimitación de funciones de cada una de las ramas que lo integran, pero menciona en su artículo 3ro. que la Secretaría de Relaciones Exteriores tomará las medidas necesarias a fin de que el Servicio Exterior cumpla sus funciones ajustándose a lo previsto por esta ley y su reglamento, los tratados y convenciones vigentes, las demás leyes y reglamentos aplicables y normas del Derecho Internacional". Así de esta manera, al no enumerar la ley las funciones diplomáticas y consulares y por ser éstas históricamente aceptadas por los Estados las consagradas en las Convenciones multilaterales de Viena de 1961 y 1963 (artículo 3ro. convención de 1961 y artículo 5o. convención de 1963), México al formar parte de ellas se considera que las funciones que los agentes diplomáticos y funcionarios consulares mexicanos podrán realizar en el extranjero son las señaladas en los mencionados convenios, siempre que sean realidades de acuerdo a las normas del Derecho Internacional y en concordancia con las leyes del Estado receptor, debiendo la Secretaría de Relaciones Exteriores tomar las medidas necesarias a fin de que sean cumplidas dichas funciones en el extranjero, en beneficio mismo del Estado mexicano y de los connacionales que permanente o temporalmente residan en el extranjero.

Aunque no hace una enumeración de cada una de las funciones propias de las ramas diplomáticas y consular, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano si menciona las obligaciones que tendrán los miembros del Servicio Exterior en el cumplimiento de sus funciones, enumerando en primer término las obligaciones comunes a todos sus miembros y después las obligaciones propias de cada una de las ramas que lo integran en sus artículos 13, 14 y 15, de la siguiente manera :

Artículo 13. Son obligaciones de los funcionarios del servicio exterior :

1. Representar a México en el Estado ante cuyo gobierno estén acreditados y velar en todo momento por el prestigio de la República.

II. Dentro de los límites autorizados por el Derecho Internacional, así como por los tratados y convenciones vigentes, proteger los derechos y los intereses de México y de los mexicanos ante las autoridades del Estado en que se encuentren acreditados.

III. Promover la amistad y la comprensión entre el pueblo de México y el del país en el que presten sus servicios, dentro de un constante propósito de paz y de solidaridad humana.

IV. Mantener y promover las relaciones comerciales, culturales, científicas y económicas entre México y el Estado en que estén acreditados.

V. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de carácter internacional, en particular el que se refiere a los tratados y convenciones de que México sea parte, e informar oportunamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre cualquier violación -- que al respecto observen.

VI. Guardar discreción absoluta sobre los asuntos oficiales que se les encomienden o que lleguen a su conocimiento en su carácter oficial. Esta obligación subsiste aún después de abandonar el Servicio Exterior cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera de alguna manera causar perjuicio a los intereses nacionales. Independientemente de las medidas administrativas que se impongan a quienes violen esta prohibición, les serán aplicadas las sanciones que establece el artículo 211 del Código Penal -- para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en Materia Federal.

Los funcionarios y empleados a que se refiere el artículo 12 también estarán sujetos a esta obligación, aún después de terminar la comisión que se les hubiere confiado.

VII. Observar las reglas sociales acostumbradas en sus respectivas categorías y acatar las indicaciones que les hagan sus jefes acerca de su conducta, a fin de mantener en el nivel que merece la dignidad de la representación que ostentan.

Artículo 14.- Además de las que señala el artículo anterior, son obligaciones de los jefes de misión diplomática :

I. Por los conductos oficiales que determine el Estado ante el - que estén acreditados, negociar los asuntos que les encomiende - la Secretaría de Relaciones Exteriores o aquellos que, por la na - turaleza misma de sus funciones deben atender de conformidad - con esta Ley y su Reglamento.

II. En su caso, representar a México en los organismos y reu - niones internacionales de carácter intergubernamental y normar su conducta dentro de los mismos, por la política internacional de - México o por las instrucciones que reciban de la Secretaría de - Relaciones Exteriores.

III. Reclamar, cuando proceda, las inmunidades, prerrogativas , franquicias y cortesías que corresponden a los funcionarios diplo - máticos y consulares mexicanos, conforme a los tratados y prácti - cas internacionales y especialmente aquellas que México conce - de a los funcionarios diplomáticos y consulares de otros países, - en el concepto de que solamente la Secretaría de Relaciones Ex - teriores puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de que - gozan esos funcionarios.

IV. Sin perjuicio de esas inmunidades y privilegios respetar las - leyes y reglamentos del Estado en el que presten sus servicios, - haciendo las representaciones pertinentes cuando la aplicación de esas leyes y reglamentos a los nacionales de México signifique - violación del Derecho Internacional y de los tratados y conven - ciones de que ese Estado sea parte.

V. Dirigir los trabajos de la misión a su cargo y, al organizar - la administración de sus oficinas, velar por la eficacia en el tra - bajo del personal, incluso la del personal comisionado por ---de - pendencias oficiales distintas de la Secretaría de Relaciones Exte - riores.

VI. Dirigir, dentro de su jurisdicción, la promoción del conoci - miento de la cultura mexicana y la difusión de noticias periodís - ticas nacionales, así como la intensificación de las relaciones en

tre las instituciones educativas de nuestro país y las de aquel en que estén acreditados.

VII. Dirigir, dentro de su jurisdicción, la promoción de las relaciones económicas entre México y el país en que estén acreditados.

VIII. Sin perjuicio de informar cada vez que sea menester acerca de la situación política, económica y social del país en que estuvieren acreditados, enviar un informe trimestral.

IX. Con base en las actuaciones desarrolladas por el personal, - informar cada seis meses, acerca de su aptitud, comportamiento y diligencia.

X. Atender y despachar, en su caso los asuntos consulares.

Artículo 15. Además de las señaladas en el artículo 13, son -- obligaciones de los jefes de representaciones consulares :

I. Fomentar, en sus respectivas jurisdicciones consulares, el intercambio comercial con México e informar, por lo menos cada tres meses, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre la situación económica de dicha jurisdicción, tomando particularmente en cuenta aquellos asuntos que pueden interesar a la economía mexicana.

II. Prestar cooperación y ayuda a las misiones diplomáticas del Gobierno de México en los países en que estuvieren comisionados.

III. Ejercer, dentro de los límites que fije el reglamento, funciones de oficiales del Registro Civil en los actos que conciernen a mexicanos.

IV. En los términos señalados por el Reglamento, ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano. Su autoridad tendrá igual fuerza legal, en toda la República, a la que -

tienen los actos de los notarios del Distrito y Territorios Federales.

V. Desahogar las diligencias judiciales que les encomienden los jueces de la República.

VI. Organizar la administración de las oficinas consulares a su cargo, en la forma que determina el reglamento de esta ley.

VII. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias -- del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

VIII. Ejecutar los actos y desempeñar las comisiones que les encomiende la Secretaría de Relaciones Exteriores.

IX. Informar, cada seis meses con base en las actuaciones desarrolladas por el personal a sus órdenes, acerca de su actitud, -- comportamiento y diligencia".

Todo este conjunto de obligaciones de los miembros del servicio exterior mexicano son tratados con mayor detalle en el reglamento de la -- Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los cuerpos Diplomáticos y Consular de 1934, aún vigente, pues todavía no ha sido reglamentada la actual Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. Reglamento que encuadra -- en su título III las obligaciones generales de los miembros del Servicio Exterior; en el título IV las obligaciones comunes de los jefes de oficina diplomática y consular; título V obligaciones propias de los jefes de misión diplomática, y título VI obligaciones de los jefes de oficina consular.

Lo importante de esta clasificación que hace el reglamento de -- la Ley de 1934 es que denota que nuestro país ha asimilado la diferencia -- esencial que existe entre las funciones diplomáticas y las funciones consulares, pues si bien es cierto que tanto los agentes diplomáticos como los funcionarios consulares tienen la representación del Estado Mexicano en el extranjero, ambos realizan funciones diferentes, como ya ha quedado señalado anteriormente, pues la función diplomática es más bien de carácter político y general, a diferencia de la función consular que reviste en gran -- parte carácter de Derecho Interno, distinción que hace el reglamento en su

artículo 204 cuando menciona :

"Los Jefes de Misión se ocuparán, por lo que respecta al comercio, únicamente de la política comercial, considerada como una parte integrante de la política general, examinando el desenvolvimiento de las relaciones comerciales en su conjunto, para deducir el criterio que permite negociar Tratados o arreglos de carácter comercial. A los jefes de oficina consular corresponde la atención concreta de los asuntos comerciales, desde el punto de vista particular de intercambio de productos, manteniéndose en continuo contacto con los comerciantes locales, a fin de favorecer las relaciones directas entre éstos y los del país.

Por lo que se refiere a las funciones jurídicas, los Jefes de Misión atenderán los puntos de vista general que requieran el cumplimiento y acuerdo de las convenciones o usos internacionales relativos; y competirá a los Cónsules el ejercicio de las funciones del Registro Civil y notariales, debiendo en estas materias actuar los jefes de misión solamente en ausencia del Jefe de Oficina Consular.

En lo relativo a la Marina Nacional y a la protección de mexicanos corresponde al Agente Diplomático la negociación de arreglos internacionales, representación por violaciones de los existentes y del Derecho Internacional; y a los Cónsules, directamente, la observancia y aplicación de los principios y reglas procedentes.

A pesar de ser, en muchos casos, diverso el campo reservado a las actividades diplomáticas y consulares, éstas se compenetran en la Secretaría, la cual aprovecha, para su objeto, las actividades distintas pero armónicas siempre, del personal del Servicio Exterior en su conjunto".

Ahora bien, una vez señalada la asimilación en nuestra legislación de la distinción existente entre la función diplomática y la función consular ¿Admite la Legislación Mexicana la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de sus agentes diplomáticos acreditados en países extranjeros? La respuesta debe ser indudablemente afirmativa, pues dentro de las obligaciones exclusivas de los agentes diplomáticos en el de

sempaño de sus funciones el artículo 14, fracción X de la Ley Orgánica - del Servicio Exterior Mexicano admite expresamente tal posibilidad pues se ñala : ATENDER Y DESPACHAR EN SU CASO LOS ASUNTOS CONSULA- RES.

Aunque en forma expresa la ley admite la posibilidad del ejerci- cio de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos mexicanos -- acreditados en el extranjero, no especifica concretamente cuáles serán esos casos en que podrá realizarse tal supuesto, pero de la propia redacción de la fracción X del artículo en cita se infiere que en forma supletoria el -- agente diplomático podrá desempeñar funciones consulares y ésto ocurre so- lamente en las ciudades donde no existen oficinas consulares mexicanas de carrera o en las que existiendo, el jefe de ésta, se encuentre ausente o -- bien, cuando al frente de una sección consular de alguna embajada mexica- na no se encuentre el titular de dicha sección (99).

Si bien todos estos casos se dan con poca frecuencia, la posibili- dad existe en la Legislación Mexicana. En primer lugar, respecto del ejer- cicio de funciones consulares por parte de agentes diplomáticos en ciuda- des donde no existen oficinas consulares mexicanas de carrera, se da con poca frecuencia ya que nuestro país cuenta en la actualidad en el extranjero -- con una red de Consulados de carrera, ubicados en lugares donde existen subur- bios mexicanos, principalmente en los Estados Unidos, en ciudades tales -- como Chicago, Los Angeles y San Francisco, en virtud de la creciente emi- gración de connacionales hacia el vecino país, pues tal circunstancia ha- cen necesario buscar, al Estado Mexicano, una protección más efectiva en favor dichas compatriotas.

Por otra parte, un funcionario diplomático mexicano puede reali- zar funciones consulares en aquellas Oficinas Consulares de carrera en las que por un motivo u otro el jefe de la misma se encuentra ausente, este -- caso también se da con poca frecuencia, pues es práctica común de nues- tro país que cuando se ausenta un jefe de oficina consular, sea un funcio- nario de la misma oficina quien asuma el cargo de jefe interino.

Finalmente, respecto de la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de un agente diplomático mexicano en el seno de una

99.- Cecilia Molina, "Práctica Consular Mexicana", Edit. Porrúa, Méxi- co 1970, p-18.

embajada, es importante señalar que México cuenta en la actualidad con más de 85 misiones diplomáticas acreditadas en diversos países, de las cuales en la mayoría existe sección consular, y en el supuesto caso de que por cualquier circunstancia el jefe o encargado de la misma se encuentre ausente solo en estos casos podrá el agente diplomático ser autorizado para substituir al titular de dicha sección consular en el ejercicio de sus funciones.

Sucede también que muchas veces en forma permanente algún miembro del personal diplomático de menor rango se encuentra comisionado en la sección consular realizando funciones no precisamente diplomáticas, sino consulares.

En todos los casos en que el agente diplomático realice funciones consulares, deberá contar con autorización expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que será dada a través de la Dirección General de Asuntos Diplomáticos, pues de acuerdo con la fracción I del artículo 20 del reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores es competencia de esta Dirección cuidar que las embajadas mexicanas acreditadas en el extranjero cumplan con las obligaciones que le fija la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, pero una vez autorizados los agentes diplomáticos para el ejercicio de funciones consulares, será la Dirección General de Asuntos Consulares quien impartirá las instrucciones necesarias para el desarrollo de tales funciones, atribución que le confiere la fracción II del artículo 21 del citado reglamento interior a esta Dirección.

Autorizado el funcionario diplomático para el ejercicio de funciones consulares en forma temporal o permanente de acuerdo a la legislación interna de nuestro país, deberá darse el aviso correspondiente al Ministerio de Asuntos Exteriores del país receptor, y en caso de haber oposición alguna por parte de éste, solo entonces podrá el agente diplomático mexicano desarrollar las funciones inherentes a el cargo de cónsul, funciones que deberán desarrollarse de acuerdo a las normas del Derecho Internacional, respetando la legislación interna del país receptor y sin involucrarse en los asuntos internos de la exclusiva competencia del mismo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

- 1.- A lo largo de la historia y desde los tiempos más antiguos las Relaciones Internacionales y consecuentemente las Relaciones Diplomáticas han existido aunque no con la complejidad como hoy en día -- existen, en el desarrollo de esas relaciones ha tenido gran importancia la figura del Agente Diplomático. Contribuyendo también al desarrollo de esas Relaciones Internacionales la figura del Cónsul, aunque en menor escala.
- 2.- A fines del siglo pasado y principios del presente se intensificaron las relaciones Diplomáticas entre los Estados, así como también las Relaciones Consulares, surgiendo además nuevas formas de Diplomacia, no obstante lo cual la Misión Diplomática tradicional sigue teniendo gran importancia, pues siempre detrás de las negociaciones de carácter técnico, de Organizaciones Internacionales o reuniones de Jefes de Estado se encuentra un Diplomático como consejero o preparador de ellas y aún después de terminadas tales reuniones son los Agentes Diplomáticos y los Cónsules quienes ponen en práctica los logros en ellas obtenidos.
- 3.- En la conducción de sus relaciones con los demás miembros de la Comunidad Internacional los Estados se valen de ciertos órganos que son los Jefes de Estado, Ministros de Relaciones Exteriores, Agentes Diplomáticos y Cónsules, entre los cuales los que más destacan son los Agentes Diplomáticos, por su función en el Exterior que es de carácter político y general, y la manera de conducir esas relaciones utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación constituye la diplomacia.
- 4.- Las Normas Jurídicas encargadas del estudio del Agente Diplomático constituyen el Derecho Diplomático que es una rama del Derecho Internacional, las fuentes del Derecho Diplomático son principalmente los Tratados, la costumbre y las leyes internas de los estados --

En la actualidad la codificación en materia diplomática la constituye la Convención Multilateral de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

- 5.- Las funciones que el Agente Diplomático realiza en el extranjero son de carácter político y general y consisten de acuerdo a la Convención de Viena de 1961 en representar al Estado acreditante, proteger los intereses del Estado acreditante en el Estado receptor, negociar con el Estado receptor, enterarse de las condiciones y evolución de los acontecimientos en el Estado receptor por medios lícitos e informar sobre ellos a su Gobierno, fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.
- 6.- Para el eficaz desempeño de la función diplomática es menester que los Estados nombren como representantes a personas aptas para tal cargo en virtud de la delicada función que desempeñan, y que los Estados en donde realice sus funciones el Agente Diplomático le concedan ciertas prerrogativas que constituyen las inmunidades y los privilegios diplomáticos, que son una serie de facilidades concedidas a estos funcionarios en beneficio del efectivo ejercicio de la función diplomática, las inmunidades emanan fundamentalmente del Derecho Diplomático y por lo tanto tienen carácter de exigibilidad y los privilegios son facilidades que derivan principalmente de la cortesía y de la Reciprocidad Internacional. La Convención de Viena de 1961 admite tales privilegios e inmunidades entendiéndolas como facilidades que se conceden, no en beneficio de las personas sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de la Misión Diplomática en su calidad de representantes de los Estados.
- 7.- El estudio de los Cónsules, órganos también de las Relaciones Internacionales, es materia de una rama del Derecho Internacional conocida como Derecho Consular, cuyas fuentes son principalmente los Tratados, la Costumbre y las Leyes Internas de los Estados. Constituyendo en la actualidad codificación del Derecho Consular la Convención Multilateral de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.
- 8.- La función del Cónsul conforme a la Convención de Viena de 1963 consiste en proteger los intereses del Estado de envío, fomentar el

desarrollo de las Relaciones Comerciales, Económicas, Culturales y Científicas entre los Estados, informar a su Gobierno por medios lícitos de las condiciones y evolución de la vida económica, comercial, cultural y científica del país receptor, así como realizar actividades tendientes a la protección, ayuda y defensa de sus connacionales en el ámbito interno del Estado receptor, siendo su función de carácter esencialmente de Derecho Interno.

- 9.- Para el eficaz desempeño de la función consular es necesario que los Estados nombren como representantes consulares a personas idóneas para cada Distrito Consular, en virtud de que cada uno de éstos presenta problemas peculiares, y además es necesario que los Estados en donde el Cónsul realice sus funciones le concedan ciertas prerrogativas a dicho funcionario, las que constituyen las inmunidades y privilegios consulares que son una serie de facilidades concedidas al cónsul, pero solo por actos realizados en el ejercicio de sus funciones, siendo las inmunidades de carácter exigible en virtud de que derivan del Derecho Consular y los privilegios solo son facilidades derivadas de la reciprocidad y la cortesía internacional.
- 10.- Existen diferencias y analogías entre el sistema de las Relaciones Diplomáticas y el de las Relaciones Consulares, ambos sistemas son vértices de las Relaciones Internacionales, pero la diferencia existente entre éstos no excluye sino más bien presupone una coordinación entre ambos que se manifiesta en una constante colaboración de sus órganos (Agente Diplomático y Cónsul) en el extranjero.
- 11.- Las normas del Derecho Internacional admiten la posibilidad del ejercicio de funciones consulares por parte de Agentes Diplomáticos concretamente la Convención de Viena de 1961 en su artículo Tercero, Fracción 2 y la Convención de Viena de 1963 en su artículo Tercero, caso en que los Agentes Diplomáticos que realicen funciones Consulares deberán hacerlo conforme a las Normas del Derecho Internacional, con autorización del Estado acreditante y con el debido respeto de las leyes del Estado receptor.
- 12.- La Legislación Mexicana admite esta posibilidad al estar incorporadas a nuestro sistema jurídico Las Convenciones de Viena de 1961 y 1963 conforme a lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Mexicana, por lo que respecta a los Agentes Diplomá-

ticos mexicanos acreditados en países extranjeros la ley orgánica -- del Servicio Exterior Mexicano les autoriza para realizar funciones consulares en su artículo 14, Fracción X, pero solo en forma supletoria.

- 13.- Las Relaciones Diplomáticas como las Relaciones Consulares tienen por objeto contribuir a mejorar las relaciones entre los sujetos de la comunidad Internacional y por consiguiente deben aprovechar todos los medios a su disposición, entre los que destacan los Agentes Diplomáticos y los Cónsules, figuras que si bien son distintas en ciertos aspectos, en otros tienen gran similitud, pero ambas contribuyen en la medida de su buena actuación a ese mejoramiento de las relaciones amistosas entre los Estados, siendo ésta una idea directriz que los Estados debieran tener siempre presente.
- 14.- La realización de Funciones Consulares por parte de Agentes Diplomáticos es procedente conforme a la Doctrina, a la Legislación y a las Normas de carácter Internacional, lo cual constituye una forma de coordinación entre los órganos exteriores de las Relaciones Internacionales y una contribución al eficaz desempeño de la función diplomática y consular en beneficio de las buenas relaciones entre los Estados y en última instancia del hombre que es el beneficiario último de todo esfuerzo jurídico y social.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

ABRISQUETA MARTINEZ JAIME.
"El Derecho Consular Internacional".
Editorial Reus, S. A.
Madrid 1974.

CAHIER PHILLIPE.
"Derecho Diplomático".
Editorial Rialph.
Madrid 1962.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.
Tomo I.
Editorial Bibliográfica.
Buenos Aires 1967.

HERNANDEZ BRETON A.
"Atribuciones y Prerrogativas de los Cónsules".
Editorial Universidad de Zulia.
Maracaibo, 1951.

JUSTO SIERRA MANUEL.
"Derecho Internacional Público".
Editorial Porrúa.
Tercera Edición.
México 1959.

LION DEPETRE JOSE.
"Derecho Diplomático".
Editorial Textos Universitarios.
México 1974.

MARESCA ADOLFO.
"La Misión Diplomática".
Madrid, 1959.

MARESCA ADOLFO.
"Las Relaciones Consulares".
Editorial Aguilar.
Madrid, 1974.

MOLINA CECILIA.
"La Práctica Consular Mexicana".
Editorial Porrúa.
México, 1970.

NICOLSON HAROLD.
"La Diplomacia".
Editorial Fondo de Cultura Económica.
Segunda Edición.
México, 1965.

POTEMKIN VLADIMIR.
"Historia de la Diplomacia".
Editorial Grijalvo.
Tomo I.
México, 1966.

SANTA PINTER JOSE J.
"Teoría y Práctica de la Diplomacia".
Editorial De Palma Roque.
Buenos Aires, 1958.

SEARA VAZQUEZ MODESTO.
"Derecho Internacional Público".
Editorial Porrúa.
Quinta Edición.
México, 1976.

SEARA VAZQUEZ MODESTO.
"Paz y Conflicto en la Sociedad Internacional".
Editorial Facultad de Ciencias Políticas UNAM.
Primera Edición.
México, 1969.

SERRA ROJAS ANDRES.
"Derecho Administrativo".
Editorial Porrúa.
Sexta Edición.
México, 1974.

TORROBA JOSE.
"Derecho Consular".
Editorial Suc. de Rivadeneyra.
Madrid, 1927.

TREVIÑO BURTON E.
"Codificación y Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional-
Público".
UNAM.
México, 1965.

SORENSEN MAX.
"Manual de Derecho Internacional Público".
Editorial Fondo de Cultura Económica.
México, 1973.

VERDROSS ALFRED.
"Derecho Internacional Público".
Editorial Aguilar.
Madrid, 1967.

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional.
O. N. U.
Nueva York, 1958.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención sobre Agentes Consulares de 1928.
La Habana, 1928.

Convención sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928.
La Habana, 1928.

Convención de Viena sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas de 1961.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

Convenio sobre el conjunto de Funciones Diplomáticas y Consulares entre México y Brasil de 1950.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
Segunda Edición.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
México, 1970.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los - -
Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos de 1934.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
México, 1959.**

**Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
Diario Oficial de la Federación de 18 de abril de 1978.**