



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

**“BREVE ANALISIS SOBRE EL
ESTABLECIMIENTO, LA ORGANIZACION Y
LA EXTINCION DE LAS RELACIONES
CONSULARES”**

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
LEONARDO AYALA TORRES

FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.

Enero 1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi familia...

**Al Lic. Miguel Augusto Tiburcio Toral, por su atinada
conducción profesional que permitió la realización de
este trabajo.**

**Mi agradecimiento a la UNAM, especialmente a la
Escuela Nacional de Estudios Profesionales Platel
Aragón.**

INDICE

INTRODUCCION	1
---------------------------	----------

GENERALIDADES DE LA INSTITUCION CONSULAR	1
---	----------

1.1. Nociones Básicas	3
------------------------------------	----------

1.2. Evolución Histórica	10
---------------------------------------	-----------

EL ESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES CONSULARES

2.1. El establecimiento de las Relaciones Consulares y su diferencia con las Diplomáticas.	20
---	-----------

2.2. Sujetos de las Relaciones Consulares	21
--	-----------

2.2.1. Principales Categorías de Sujetos.	22
--	-----------

2.2.2. Concepción de Derecho de Consulado Activo y Pasivo. . . .	22
---	-----------

2.3. Elemento básico de las Relaciones Consulares: El Acuerdo entre Estados.	31
---	-----------

2.4. Formas que puede adoptar el Acuerdo de Establecimiento de las Relaciones Consulares.	32
--	-----------

2.5. Presunción del Consentimiento Recíproco para el Establecimiento de Relaciones Consulares al existir Relaciones Diplomáticas.	33
--	-----------

2.6. Esquema normal de las Relaciones Consulares: Características.	34
---	-----------

2.7. Anomalías que pueden presentar las Relaciones Consulares.	35
---	-----------

ORGANIZACION DE LAS OFICINAS CONSULARES

3.1. Elementos materiales de la misión consular.	38
---	-----------

3.2. Definición y características de la oficina consular.	38
--	-----------

3.3. Secciones Consulares de las Embajadas y diferencias con las Oficinas Consulares.	40
--	-----------

3.4. Consentimiento específico del Estado Territorial para el establecimiento de la Oficina.	42
---	-----------

3.5. Funciones consulares.	46
---	-----------

3.6. Nombramiento del personal que forma parte de la Oficina Consular.	48
---	-----------

CONCEPTO, CLASIFICACION, CARACTER Y SITUACION JURIDICA DEL JEFE DE LA OFICINA CONSULAR

4.1. Jefe de la Oficina Consular	51
4.2. Premisas básicas para el comienzo de la misión del jefe de la oficina consular.	53
4.3. Procedimiento interno para nombrar Cónsules.	53
4.4. Procedimiento externo para la acreditación del Cónsul.	55
4.5. Noción, alcance y caracteres del exequatur.	58
4.6. Entrega de la tarjeta consular y jerarquía entre los jefes de las oficinas consulares.	64
4.7. Desviaciones probables en el nombramiento y admisión del cónsul jefe de oficina.	65
4.8. Fin de las funciones del representante consular.	67
4.9. Jefe interino de la oficina consular.	69

FUNCIONARIOS Y MIEMBROS DEL CONSULADO

5.1. Semejanzas y diferencias entre el cónsul jefe y los otros funcionarios consulares.	71
5.2. Nombramiento del funcionario consular.	73
5.3. Admisión en el estado territorial del funcionario consular.	74
5.4. Procedimiento que da inicio a la misión del funcionario consular.	75
5.5. Requisitos protocolarios vinculados con el arribo del funcionario del consulado.	79
5.6. Fin de la misión del funcionario consular.	80
5.7. Procedimientos de extinción.	81
5.8. Inicio y conclusión de las funciones de los empleados consulares.	82

PRERROGATIVAS, FACILIDADES, PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS OFICINAS CONSULARES

6.1. Prerrogativas y condiciones para el goce de las mismas.	86
---	-----------

6.2. Facilidades.	87
6.3. Privilegios.	87
6.4. Inmunidades.	89
6.5. Categorización de los privilegios e inmunidades consulares.	90
6.6. Alcance de las inmunidades consulares.	92
6.7. Inmunidades respecto a las cosas.	92
6.8. Duración de las inmunidades consulares.	93

LA INSTITUCION CONSULAR HONORARIA

7.1. Conceptualización del cónsul electo u honorario.	95
7.4. Situación jurídica de los cónsules honorarios.	97
7.3. Inmunidades y privilegios relativos al cónsul honorario.	99
7.4. Inmunidades de la oficina consular honoraria.	103

LA EXTINCION DE LAS RELACIONES CONSULARES

8.1. Generalidades.	105
8.2. Planteamiento doctrinales.	106
8.3. Concretización de las causas que extinguen las relaciones consulares.	108
8.4. Procedimientos de extinción de las relaciones consulares.	109
8.5. Anomalías que se presentan en las relaciones consulares.	110
8.6. Análisis sobre el Establecimiento, la Organización y extinción de las Relaciones Consulares.	113

CONCLUSIONES	117
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	121
---------------------	-----

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El presente trabajo, tiene como finalidad hacer un análisis sobre el establecimiento, organización y extinción de las relaciones consulares, centrándose principalmente en el funcionamiento de las relaciones consulares de México, del marco jurídico que las contempla y el problema que se deriva de la aplicación del Derecho entre Agentes Diplomáticos y Consulares, es decir hacer hincapié en el trato discriminatorio que reciben los Agentes Consulares en relación a los Agentes Diplomáticos, circunstancia derivada por una redacción inexacta de la Ley y por consiguiente deficiencias en la aplicación de la misma.

En el capítulo uno, se hablará de la evolución histórica del Derecho Consular, así como de conceptos básicos relacionados a la institución consular; en el capítulo segundo, como se establecen las Relaciones Consulares, a quienes van dirigidas, como se establecen las mismas, así como las diversas anomalías que se pueden presentar en el desarrollo de éstas; en el capítulo tercero se verá la organización de las Oficinas Consulares, sus funciones y la importancias de las mismas entre el Estado acreditante y el Estado receptor; en el capítulo cuarto, se hablará de la clasificación, carácter y situación del Jefe de la Oficina Consular; en el capítulo quinto, se hará un estudio comparativo entre los funcionarios y los miembros del consulado, así como las diversas funciones que realiza cada uno; por lo que respecta al capítulo sexto, se verán las prerrogativas, facilidades, privilegios, inmunidades, de que gozan los agentes consulares para el mejor desempeño de sus funciones; en el capítulo séptimo se verá lo que es el Cónsul Honorario, el régimen jurídico que le es aplicable, y las consecuencias jurídicas que se derivan del mismo; finalmente en el capítulo

octavo se hará un estudio de las causas por las cuales terminan las relaciones consulares y los procedimientos aplicables a las mismas, todo lo anterior encaminado a poner de manifiesto los problemas que se plantean en la aplicación del Derecho Consular Mexicano.

CAPITULO 1

GENERALIDADES DE LA INSTITUCION CONSULAR

- 1.1. Nociones Básica
- 1.2. Evolución Histórica

1.1. Nociones Básicas

En cualquier tipo de investigación que se realice es necesario un estudio introductorio que sirva para lograr una primera aproximación a los conceptos a desarrollar. Son cuestiones preliminares que se requiere tratar para que se lleguen a comprender con más claridad y precisión los distintos temas del presente trabajo.

Como nociones básicas de la Institución Consular tenemos las siguientes: Derecho Consular, Cónsul, Relaciones Consulares, Funciones Consulares, Oficina Consular, Circunscripción Consular, Jefe de la Oficina Consular, Funcionario Consular, Empleado Consular, Miembro del Personal de Servicio, Miembro de la Oficina Consular, Miembros del Personal Consular, Miembros del Personal Privado, Locales Consulares, Archivos Consulares, Estado receptor y Estado acreditante. Analizaremos, en forma breve cada uno de ellos, ya que en el capítulo correspondiente se explicarán más a fondo.

Se entiende por Derecho Consular, al conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de las Relaciones Consulares, de las oficinas consulares y el ejercicio de las funciones consulares¹.

Las fuentes del Derecho Consular son: Fuentes del Derecho Consular Internacional, que están contenidas en los Convenios consulares de los Tratados de Amistad, Comercio y Navegación (los Convenios Consulares tienen un doble objeto: fijar contractualmente el estatuto territorial de los cónsules y determinar los poderes que pueden ejercer en territorio extranjero); y b) Fuentes del Derecho Interno, contenidas en textos legales nacionales.

¹ Xilotti Ramírez, Ramón. *Derecho Consular Mexicano*, México, Porrúa, 1982, pág. 3.

En relación a lo que se entiende por **CONSUL**, se tienen muy diversas y variadas concepciones. En otras ideas generales se pueden mencionar las siguientes:

"La palabra **Cónsul** que proviene del latín *-consulendo-* o *-consulo-* se aplicó, en sus comienzos a algunos magistrados romanos, quienes tenían carácter y funciones eminentemente políticas y administrativas dentro del propio Imperio Romano. Más tarde se empleó frecuentemente en las costas del Mar Mediterráneo, para calificar a ciertos agentes establecidos en el Levante y Berbería, cuya misión exclusiva era la de proteger a las personas en general y al comercio en particular. Este concepto, ha evolucionado notablemente con el transcurso del tiempo, y así llegamos a su acepción moderna, en que el **Cónsul** es un funcionario que acredita al estado en el exterior de sus fronteras, con la finalidad de velar por los propios intereses comerciales del mismo, prestarles asistencia a sus connacionales, desempeñar funciones administrativas, judiciales y notariales; ejercer la policía de navegación informar sobre el movimiento comercial e industrial local a su gobierno; y en una palabra, representar en el exterior los intereses comerciales, económicos, administrativos, fiscales, sanitarios y similares del Estado, con exclusión expresa de los intereses políticos que quedan reservados al **Agente Diplomático**"².

²

Schecht Aristeguieta, Efraín. *Cuestiones Jurídicas Internacionales*, Caracas, Edit. Adán Gráfica, S.A., Ediciones Fragua, Primera Edición, 1962, pág. 81

"Los Cónsules son Agentes Oficiales que un estado establece en las ciudades -y especialmente en los puertos- de otro Estado, para ejercer funciones de orden principalmente económico"³.

"El Cónsul, según Pradier-Fodere, Martens, Bonfils y otros autores, es un Agente Oficial permanente que un Estado establece en las ciudades y puertos extranjeros que considera conveniente, con la misión de velar por los intereses del comercio en su país, prestar asistencia y atención a sus nacionales, comerciantes, viajeros, navegantes y otros; desempeñar respecto a ellos ciertas funciones administrativas y judiciales; ejercer la policía de navegación; suministrar cuantos datos e informes puedan interesar a su gobierno para tenerlo al corriente del movimiento industrial y comercial de las comarcas extranjeras y, en general, ejecutar las órdenes que reciba de su gobierno por el conducto competente, de acuerdo con los Convenios, los usos consuetudinarios y el Derecho Internacional"⁴.

"Son los Cónsules Agentes Oficiales que el Estado destaca, sin dárles carácter representativo en ciudades y puertos extranjeros, a efecto de llenar una misión principalmente comercial y administrativa. Puede, empero, ser cumplida dicha misión por funcionarios diplomáticos"⁵.

"El Consular es un Agente Oficial que un Estado establece en ciertas ciudades de otro Estado con el fin de proteger sus intereses y los de sus nacionales. El Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de

³ Rousseau, Charles. **Derecho Internacional Público**, Barcelona, Ediciones Ariel, Primera Edición, 1957, pág. 81.

⁴ Vidal y Saura cit. post. (144-145).

⁵ Moreno Quintana, Lucio. **Tratado de Derecho Internacional**, Tomo I, Buenos Aires, Edit. Suamericana, Primera Edición, 1866, pág. 502.

abril de 1963 entiende por funcionario consular a toda persona, incluido el Jefe de la Oficina Consular, encargada de ese carácter del ejercicio de funciones consulares"⁶.

"En la actualidad se llama CONSUL al Agente Oficial permanente con residencia en el extranjero, encargado de todas las funciones no políticas que el Estado que lo nombra tenga a bien encomendarle con el consentimiento expreso o tácito del Estado en que actúa"⁷.

"Finalmente, se tiene el siguiente planteamiento: "los Cónsules son unos agentes encargados, por su gobierno, de proteger en el extranjero, los intereses del comercio y de la navegación de sus nacionales; de favorecerlos en las dificultades que puedan presentárseles, y por fin, de suministrar a las autoridades de su país todos los datos y documentos relativos al movimiento mercantil e industrial del Estado en el que se hayan establecidos"⁸.

Como pudo apreciarse hay casi una uniformidad de criterios entre los distintos autores y tratadistas de esta materia en lo que se refiere a la concepción del Cónsul, teniéndose como características predominantes en la mayoría de las definiciones el hecho de que este órgano consular es un Agente Oficial permanente en el extranjero y que su misión es básicamente atinente a las actividades mercantiles y administrativas.

⁶ Monroy Cabra, Marco. **Manual de Derecho Internacional Público**, Bogotá, Colombia, Editorial TEMIS, Segunda Edición, 1926, pág. 264.

⁷ Martínez Moreno, Francisco. **Las Carreras Diplomático y Consular, Su Establecimiento en Costa Rica**, Tesis presentada para optar el título de Abogado, San José, 1946, págs. 25-26.

⁸ Albertini, L.E. **Derecho Diplomático**, París, Ediciones Librería de Rosa y Bouvet, Primera Edición, 1866, pág. 201.

De lo anterior, podemos concluir que el Cónsul es el representante de un Estado, acreditado ante otro, para desarrollar funciones jurídico-administrativas, orientadas principalmente a la protección de los intereses de su Gobierno, a la promoción de su comercio y del turismo, así como para brindar protección y ayuda a sus connacionales.

Las relaciones consulares 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.

Por consiguiente, las relaciones consulares se caracterizan por un doble elemento: de una parte, por el establecimiento en el territorio de un Estado de órganos específicos de otro estado extranjero; y, de otra, por las funciones especiales que dichos órganos desarrollan en aquél.

"El establecimiento de las relaciones consulares supone no sólo la posibilidad por una parte de los órganos de un Estado, de ejercer las funciones consulares, en el territorio de otro Estado, sino también la necesidad de una cooperación multiforme y diversa entre las autoridades del Estado territorial y los órganos consulares del Estado que envía. Gracias a dicha cooperación los órganos consulares pueden cumplir eficazmente sus funciones respecto a sus propios compatriotas y, al mismo tiempo, servir a la causa superior que se les confía de amistad y de paz entre el Estado que envía y el Estado receptor"⁹.

"Las Relaciones Consulares hacen, sin duda, posible que el Estado al que pertenecen los órganos consulares tutelen sus propios intereses en el Estado territorial. En efecto, cada uno de esos intereses puede

⁹

Maresca, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, traducción del Italiano por Herminio Morales Fernández, Jolle Logo, Aguilar, Edición Española, 1974, pág. 3.

considerarse como parte de las buenas relaciones generales -relaciones de diversos tipos de colaboración internacional- existente entre los dos estados. El mantenimiento de estas relaciones es de gran importancia no solo para el Estado que envía, sino para el Estado receptor"¹⁰.

Por Funciones Consulares entendemos, las actividades que conforme a derecho, las oficinas consulares, están destinadas a realizar, siendo éstas de carácter jurídico-administrativas¹¹.

Se entiende por Oficina Consular al organismo establecido por un Estado para ejercer funciones consulares, en una determinada circunscripción del territorio de otro¹².

Circunscripción Consular, es la demarcación territorial atribuida a una oficina consular para el ejercicio válido de las funciones consulares, también se conoce como Distrito Consular o Unidad Territorial¹³.

Jefe de la Oficina Consular, es la persona encargada de dirigir, coordinar y administrar la Oficina, pudiendo tratarse del titular o interinamente de quien lo sustituya¹⁴.

Funcionario Consular, es toda persona encargada del ejercicio de funciones consulares¹⁵. La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 8 de enero de 1982, en su artículo 8, establece las categorías de los funcionarios consulares, y en orden decreciente son las siguientes: Cónsul

¹⁰ Maresca, Adolfo. Op. Cit. pág. 25.

¹¹ Xilotl Ramírez, Ramón Op. Cit. pág. 89.

¹² Idem pág. 36.

¹³ Idem pág. 36.

¹⁴ Idem págs. 36-37.

¹⁵ Idem pág. 37.

General, Cónsul de Primera, Cónsul de Segunda, Cónsul de Tercera, Cónsul de Cuarta y Vicecónsul.

Empleado Consular es toda persona comisionada o contratada para la ejecución de labores administrativas o técnicas de una oficina consular¹⁶.

Miembros del Personal de Servicio, son aquellas personas encargadas del servicio doméstico de la oficina consular, se entiende como tales funciones las de limpieza, mantenimiento, mensajería, conducción de vehículos, cafetería, etc.¹⁷

Miembros de la Oficina Consular, son todos los funcionarios, empleados y personal de servicio que integran la oficina, es decir a todos sin distinción alguna¹⁸.

Miembros del Personal Consular, son todos los funcionarios consulares, con excepción del Jefe de la oficina¹⁹.

Miembros del Personal Privado, son aquellas personas empleadas exclusivamente para el servicio particular de un miembro de la oficina consular²⁰.

Por Locales Consulares se entiende, los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo, que cualquiera que sea su propietario, se utilicen para las finalidades de la oficina consular²¹.

¹⁶ Idem pág. 37.

¹⁷ Idem pág. 38.

¹⁸ Idem pág. 38.

¹⁹ Idem pág. 39.

²⁰ Idem pág. 40.

²¹ Idem pág. 40.

Archivos Consulares es el conjunto de papeles, documentos, correspondencia, libros, películas, cintas magnetofónicas, registros, cifras, claves, ficheros y muebles, destinados a protegerlos y a conservarlos²².

Estado Receptor, es el Estado que acepta en su territorio la apertura de la oficina consular y recibe a los miembros que la componen para que puedan ejercer las funciones consulares²³.

Estado Acreditante, es el estado que instala una oficina consular en otro, y que además nombra a sus miembros para integrarla, con el propósito de ejercer en el territorio extranjero funciones consulares²⁴.

1.2. Evolución Histórica

Se ha escrito mucho respecto a los orígenes de la Institución Consular. Hay quienes la han remontado hasta la XVIII Dinastía Egipcia (unos 1,500 años antes de Jesucristo) pues según Herodoto, el Faraón Amasis permitió a los griegos nombrar a un funcionario de su nacionalidad para que dirimiera sus diferencias comerciales, la ha comparado a la *proxenia* griega y al *praetor peregrinus* romano".

Estas dos figuras fueron las más sobresalientes en la época antigua, , veamos cada una de ellas:

En el Estado-Ciudad-Helénico, los *metecos* -es decir, los extranjeros residente en la ciudad, y que formaban parte de su población en calidad de clientes o protegidos del Estado- debían elegir entre los ciudadanos del Estado receptor a los PROSTATAS, los cuales eran considerados como

²² Idem pág. 41.

²³ Idem pág. 42.

²⁴ Idem pág. 32.

defensores y representantes legales de los extranjeros ante las autoridades locales. Aunque les estaba encomendada la función de protección de los extranjeros, los próstatas se distinguían netamente de los Cónsules, entendidos en el sentido moderno del término, no sólo porque pertenecían por nacionalidad al mismo Estado Receptor y eran elegidos directamente por los Extranjeros, sino también, y sobre todo porque no se establecían en forma alguna como órganos del Estado extranjero al que pertenecían dichos individuos.

Figura distinta del Próstatas era la del *PROXENE* o *PROXENIA*, palabra que deriva de dos vocablos griegos *PRO*, que significa por, y *XENOS*, que significa extranjeros, es decir el que interviene por el extranjero. En el griego actual la palabra *proxenos* equivale a la palabra Cónsul.

Las intensas relaciones comerciales y humanas que se producían entre las poblaciones de los Estados-Ciudades implicaban cambios de residencia, incluso permanentes, de ciudadanos de una ciudad a otra. El *Proxene* prestaba a los ciudadanos de una determinada ciudad griega diferentes tipos de asistencia: les protegía en sus personas y en sus bienes, especialmente en relación con sus créditos; cuidaba de la venta de sus mercancías y cumplía sus últimas voluntades.

Además de estas funciones, referentes a los ciudadanos de otra ciudad griega, al *proxene* se le podían encomendar funciones muy variadas, como hospedar y auxiliar a los enviados en misión especial por la misma ciudad a cuyos ciudadanos ayudaba el *proxene*; colaborar en las

negociaciones entre dicho Estado y el Estado territorial; excepcionalmente, actuar como árbitro entre el Estado Territorial y el Estado Extranjero a cuyos ciudadanos protegía, e incluso desarrollar funciones extraordinarias en el segundo Estado por cuenta del primero.

"No obstante las innegables analogías, la figura jurídica del *proxene* no puede exactamente configurarse como un anticipo de la del Cónsul moderno, no sólo por la variedad de las funciones extraconsulares que correspondían al *Proxene*, sino especialmente, y sobre todo, se cuenta que aunque su misión era la de mantener relaciones continuas con los nacionales de un Estado Extranjero y con los órganos de dicho Estado, no tenía -al menos normalmente- relaciones directas con el mismo Estado y, en cualquier caso, no se convertía en órgano del mismo, en el sentido moderno del término"²⁵.

En ese sentido se tiene que "algunos ven en los *proxenes* griegos los antecesores remotos de los Cónsules actuales; y aunque existan indudables semejanzas entre los *proxenes* y ciertas formas que el oficio consular llegó a revestir, sobre todo en las Repúblicas italianas, y guarde también analogía con los Cónsules Honorarios modernos"²⁶.

"En la antigua Roma, la voz Cónsul servía para denotar una autoridad eminente; los dos magistrados anuales de la República Romana llevaban ese nombre, y se les llamaba así, porque antes de adoptar cualquier determinación debían consultar el interés general.

²⁵ Maresca, Adolfo Op. Cit. págs. 13-14.

²⁶ Lion Depetre, José. *Derecho Diplomático*, Librería de Manuel Porrúa, S.A., Segunda Edición corregida y aumentada, 1949, pág. 358.

"Los primeros Cónsules fueron Bruto y Colatino, después de la caída de Tarquino el Soberbio, último Rey de Roma. Luego de la caída del reinado romano y ya en los tiempos de la República, los Cónsules eran semejantes a los reyes con la diferencia del nombre, del número y del tiempo que duraban en el ejercicio del poder. El rey solo es uno para cada país, los Cónsules eran dos: el rey es vitalicio en el poder, los Cónsules ejercían el poder de un año"²⁷.

Sobre este punto también se señala que: "Las instituciones Romanas que se refieren a funciones análogas a las propias de los Cónsules, pero netamente diversas de las Instituciones Consulares, son los *recuperatores* y el *praetor peregrinus*.

"Los *Recuperatores* formaban un colegio de árbitros para solucionar, juzgando *ex bono et aequo*, las controversias que surgían en Roma entre los extranjeros. Los correspondientes acuerdos, concluidos entre Roma y los pueblos vecinos, preveían en favor de los extranjeros, la posibilidad de acudir a tal magistratura, aunque estaban ligados en su establecimiento y en su competencia con acuerdos internacionales, los *recuperatores* formaban una magistratura exclusivamente romana. Nada por tanto, podían tener en común con el Cónsul moderno, que es un órgano del Estado extranjero que actúa en el Estado territorial.

"Con posterioridad a la magistratura de los *Recuperatores* (a comienzos del siglo V A. de C.) aparece la del *Praetor Peregrinus*, que era el magistrado competentes para conocer las controversias entre los extranjeros, o entre extranjeros y romanos, y aplicaba y elaboraba el *ius*

²⁷

Ramírez Peña, Abraham. *Cartilla Consular*, San Salvador, Editorial Centroamericana, Primera Edición, págs. 49-50.

gentium. A diferencia del *ius civile*, cuyos sujetos eran ciudadanos romanos, el *ius gentium* constituía un sistema de normas cuyos destinatarios eran los extranjeros. Se aplicaban, además de las reglas consuetudinarias comerciales, principios jurídicos propios de otros pueblos, especialmente de Grecia, de Egipto y de Siria. Manifiesta es la diferencia también entre tal magistratura y la moderna institución consular; el *praetor peregrinus* no era un órgano del Estado extranjero, entre cuyos nacionales surgía la controversia, sino del mismo Estado Romano; no extendía su competencia únicamente a los ciudadanos de un Estado extranjero determinado, sino a todos los extranjeros en Roma, y no sólo aplicaba a los extranjeros su ley nacional, sino también a que en el sistema del ordenamiento romano se consideraba común y aplicaba a cualquier extranjero"²⁸.

"Aún menos fundada es la relación que algunos establecen entre el Cónsul y el *Praetor Peregrinus*, pues no existe entre ellos sino el paralelismo absurdo que puede imaginarse entre cosas totalmente contrapuestas, en cuanto que el magistrado romano administraba justicia, en su propio país y entre extranjeros, aplicando el *ius gentium*, y los Cónsules -los primitivos al menos- ejercían las funciones de jueces en tierra extranjera, entre sus propios compatriotas y según las leyes y costumbres de su país de origen"²⁹.

"Lo que hoy se entiende por Institución Consular difiere tan radicalmente de esos lejanos oficios, que en realidad no se puede establecer fundamentalmente una relación aceptable. Sobre este

²⁸ Maresca Adolfo, Op. Cit. págs. 14-15.

²⁹ Lion Depetre, José Op. Cit. pág. 358.

particular, el autor español José Torroba, en su Derecho Consular dice lo siguiente: Como suele ocurrir con toda institución de reconocida antigüedad pero de orígenes oscuros, se ha pretendido atribuir a la de los consulados un abolengo excesivamente lejano. En Asiria y en el antiguo Egipto, y entre los fenicios y cartagineses, se ha creído descubrir vagos vestigios de cargos y magistraturas que guardaban analogías no menos imprecisas, con las Institución Consular..."³⁰.

También es de considerar que "en la antigua Germania el extranjero para gozar de protección, debía colocarse bajo el patronato de un germano libre, lo que obtenía pasando tres noches bajo su techo". Si éste era Jefe de Tribu, el extranjero podía ejercer el comercio y ser juzgado de acuerdo con las leyes de su propio país.

"La costumbre de proteger a los extranjeros por medio de funcionarios especiales se mantuvo en las costas del Mediterráneo hasta los primeros siglos de la Edad Media. En tiempos de las cruzadas (siglo XI Y XX los mercaderes de Amalfi, Génova, Venecia, Pisa, Marsella, Barcelona, etc. se trasladaron a Egipto, Asia Menor, Siria y Palestina, fundando factorías para facilitar sus negociaciones.

"Sujetos al estatuto personal nació la necesidad de una jurisdicción propia. Esta fue encomendada a un magistrado concedor de la Ley Personal y apto para aplicarla. Elegido anualmente entre los connacionales comerciantes de una misma colonia, no sólo ejercía funciones judiciales sino también administrativas, siendo jefe de la comunidad, protector y representante de ella ante la autoridad local. A estos Magistrados se les dió el nombre de JUECES CONSULES, CONSULES DEL MAR, CONSULES

³⁰

Lion Depetre, José Op. Cit. págs. 357-358.

MARIEAIORUM, EL MERCATORUM, etc. y las disposiciones legales respecto a ellos estaban recopiladas en el "Consulado del mar". Pero no sólo las factorías mercantiles del litoral mediterráneo tuvieron sus Cónsules, sino que la institución se extendió a los del Mar del Norte y del Báltico. Los de las ciudades Hanseáticas recibieron el nombre de ALDERMANUS.

"Durante este período los soberanos no tuvieron ninguna injerencia en la designación de los Cónsules puesto que éstos eran nombrados por los comerciantes residentes en el lugar, no teniendo ninguna relación oficial con el gobierno de su país.

"En los siglos XIV, XV y XVI la institución se transforma, adquiriendo el Estado el derecho de nombrarlos. Los Cónsules, de delegados privados de una agrupación de mercaderes, pasan a ser entonces funcionarios oficiales y públicos del Estado que los nombra, llamándoles Cónsules Missi, en vez de Cónsules Electi, que era como se le llamaba cuando los elegían sus conciudadanos.

"En un principios los Cónsules fueron los únicos Agentes permanentes que tenían los Estados en el extranjero, ocupándose por tal motivo no sólo de los intereses materiales sino también de los políticos. Fueron en verdad las personas públicas más autorizadas, reconocidas por el Derecho de Gentes, pues no sólo representaban totalmente a su país sino que también presidían, defendían y juzgaban a sus nacionales. Pero la aparición de las legaciones permanentes que se generalizaron después de la Paz de Westfalia (1648), produce una nueva transformación en el carácter de los Cónsules, dejando éstos de ejercer las funciones propias de la diplomacia. Más tarde, a medida que se va precisando la noción de

Estado, la jurisdicción consular reconocida hasta entonces, se considera violatoria de la soberanía territorial, la personalidad del derecho sufre importantes restricciones y los Cónsules dejan de ejercer la jurisdicción civil y criminal.

"Desde este momento se opera una sensible diferencia entre los Cónsules enviados a los países cristianos y los Cónsules enviados a países que no lo son y que están sujetos a las Capitulaciones. Los primeros quedaron a meros agentes comerciales y el nombre de Cónsules Electi pasó a ellos. Los segundos conservaron la jurisdicción sobre sus connacionales así como la denominación de Cónsules Missi"³¹.

Puede complementarse lo anterior, agregando, que con el ya citado fin de la Guerra de los Treinta Años, "se estancó la función consular, en razón de la aparición de los Representantes Diplomáticos permanentes, quienes en cierto modo, invadieron con sus atribuciones las que venían ejerciendo los Cónsules en el campo comercial. Comenzó entonces, la mencionada época de decadencia en la misión e institución consular, que se prolonga hasta mediados del siglo XIX, con la internacionalización de las relaciones económicas. Efectivamente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cobran especial interés las relaciones internacionales comerciales, económicas, financieras; surge un auge considerable en el comercio entre los distintos países que integran la comunidad internacional y, por virtud de tal fenómeno, evidentemente económico, los Cónsules vuelven a adquirir importancia en la vida internacional y comienzan, también, los tratadistas y los gobiernos a preocuparse por fijar

³¹

Martínez Moreno, Francisco Op. Cit. págs. 28 y 55.

la posición teórica, legal y contractual internacional, con respecto a la figura de los Cónsules"³².

La jurisdicción consular fue introducida en el Extremo Oriente en la segunda mitad del siglo XIX. Pero sus supuestos jurídicos fueron allí muy distintos de los que habían tenido en Turquía. Turquía en efecto, la concedió en el ápice de su poderío, por informar el derecho islámico la idea de la personalidad de las leyes, sin que por consiguiente, viera nada deshonroso en el hecho de los litigios entre infieles se resolvieran ante sus propios jueces; las potencias Europeas, en cambio, impusieron la jurisdicción consular en Extremo Oriente contra la voluntad de aquellos Estados, por no ofrecer su administración de justicia garantías suficientes. El Japón logró liberarse de esta jurisdicción poco después de su reorganización. En China, la jurisdicción consular fue atenuándose después de la Primera Guerra Mundial, habiendo sido suprimida completamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Sobre este mismo punto se ha escrito también que "régimenes análogos al que se hallaba vigente en Turquía fueron introduciéndose en los países asiáticos a medida que se fueron abriendo a la penetración Europea, pero no sin modificaciones más o menos profundas debidas a las condiciones especiales de dichas sociedades. Algunos de éstos pudieron en corto espacio de tiempo reclamar y obtener la completa abolición de dicho régimen (Japón); otros, los vieron atenuado muy considerablemente y, no estuvo lejano el día en que el régimen cesará completamente"³³.

³² Schacht Aristeguieta, Efraín Op. Cit. págs. 84-85.

³³ Anzilotti, Dionisio, *Curso de Derecho Internacional*, Tomo I, Madrid, Editorial REUS, S.A., Primera Edición, 1935, pág. 254.

Finalmente, se tiene que "desde fines del siglo pasado casi todos los países habían establecido Servicios Consulares, y el Derecho y la práctica consular habían logrado un alto grado de uniformidad. El Servicio Consular, en la mayoría de países, se encontraba separado del Servicio Diplomático, aunque ambos estaban bajo el control del Ministerio de Relaciones Exteriores. El reconocimiento de esta estrecha relación existente entre las funciones diplomáticas y consulares llevó pronto a muchos Estados a unir las dos carreras, formando un sólo Servicio Exterior. Francia, Italia, Japón, Noruega, La Unión Soviética y Estados Unidos fueron los primeros en dar este paso, y ya en la actualidad casi todos los países lo han hecho.

En México, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, contempló al Servicio Exterior conformado por ambas carreras. La actual Ley, del 1o. de enero de 1994, las fusiona³⁴.

"En la actualidad, los Cónsules son agentes oficiales que, con carácter público, residen en el extranjero para mantener y promover los intereses comerciales del país que representan, proteger en determinado orden a sus nacionales, desempeñar las funciones administrativas que las leyes de su propio país le fijan y, por último, ejercer funciones de oficiales del Registro Civil y Notarios Públicos"³⁵.

³⁴ Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional*, Londres, en español de Bernardo Sepúlveda, Fondo de Cultural Económica; Segunda Edición (español), 1973; Tercera reimpresión, 1985, pág. 304.

³⁵ Sierra, Manuel. *Tratado de Derecho Internacional Público*, México, S.E., Tercera Edición aumentada, 1959, pág. 378.

CAPITULO 2

EL ESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES CONSULARES

- 2.1. El establecimiento de las Relaciones Consulares y su diferencia con las Diplomáticas
- 2.2. Sujetos de las Relaciones Consulares
 - 2.2.1. Principales Categorías de Sujetos
 - 2.2.2. Concepción de Derecho de Consulado Activo y Pasivo
- 2.3. Elemento básico de las Relaciones Consulares: El Acuerdo entre Estados
- 2.4. Formas que puede adoptar el Acuerdo de Establecimiento de las Relaciones Consulares
- 2.5. Presunción del Consentimiento Recíproco para el Establecimiento de Relaciones Consulares al existir Relaciones Diplomáticas
- 2.6. Esquema normal de las Relaciones Consulares: Características
- 2.7. Anomalías que pueden presentar las Relaciones Consulares

2.1. El establecimiento de las Relaciones Consulares y su diferencia con las Diplomáticas.

Las Relaciones Consulares se establecen, desarrollan y extinguen a través de procedimientos particulares previstos y regulados por **NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL**. El contenido de estas relaciones -las funciones consulares y la cooperación entre los órganos consulares y las autoridades locales- están reguladas también por normas del derecho interno de cada Estado³⁶.

En referencia a las diferencias que existen entre las Relaciones Consulares y las Diplomáticas se pueden citar, ya no sólo aspectos doctrinarios, sino también lo que en el país se tiene como Ley Vigente. Y así se puede decir que: las analogías y diferencias existentes entre las Relaciones Diplomáticas y las Relaciones Consulares repercuten en las relaciones de neta distinción y de estrecha coordinación que existen entre dichos sistemas de relaciones³⁷.

A este respecto, la Convención de Viena de 1963 ha llevado al cabo la codificación del Derecho Consular, de igual forma que la de Viena de 1961 codificó las normas del Derecho Diplomático relativas a las Misiones permanentes, encontrando las siguientes diferencias:

1) Las Relaciones Consulares pueden establecerse sin que se hayan establecido Relaciones Diplomáticas. El Derecho Consular reconoce expresamente al Cónsul determinados poderes cuando el Estado al que pertenece no dispone de una Misión Diplomática en el estado territorial.

³⁶ Maresca, Adolfo Op. Cit. pág. 5.

³⁷ Idem pág. 17.

2) Las Relaciones Consulares pueden mantenerse aún después de la ruptura de las Relaciones Diplomáticas, ya que las razones políticas por las que las Relaciones Diplomáticas formales deben interrumpirse no impiden que subsistan y que se deba continuar tutelando todos aquellos intereses que justifican las relaciones consulares, y tampoco excluyen la persistencia de aquellos sentimientos profundos que constituyen el presupuesto y la condición de dichas relaciones.

3) Por otra parte, el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre dos Estados o la reanudación de las mismas después de una larga y grave crisis de las relaciones generales, no supone que automáticamente se establezcan o reanuden las Relaciones Consulares.

2.2. Sujetos de las Relaciones Consulares

"Los Sujetos de las Relaciones Consulares son los entes a los que se dirigen las normas reguladoras de estas relaciones, para atribuirles derechos y obligaciones jurídicas. Teniendo en cuenta que estas normas pertenecen al ordenamiento jurídico internacional, los sujetos de las relaciones consulares tienen que ser entes con personalidad jurídica de Derecho Internacional"³⁸.

Considerando el artículo 2, ordinales 1o. y 2o., de la Convención de Viena, los entes que se mencionan únicamente podrían ser los Estados, aunque en la actualidad se reconozca personalidad a otros sujetos distintos al propio estado, como se verá en el apartado correspondiente.

³⁸

Idem pág. 29.

2.2.1. Principales Categorías de Sujetos.

Son los Estados como detentadores del Poder Soberano, tanto personal como territorial, los que constituyen una categorización primaria de los Sujetos de las Relaciones Consulares.

Esto obedece a que en virtud de tal soberanía, los Estados ejercen derechos no solo sobre sus nacionales o ciudadanos, sino también sobre los extranjeros que se encuentren dentro de su territorio, teniendo como únicas limitantes ciertas obligaciones prescritas por el Derecho Internacional.

2.2.2. Concepción de Derecho de Consulado Activo y Pasivo.

Para que los Estados puedan ser sujetos de Relaciones Consulares, se requiere además que posean personalidad de Derecho Internacional; ser titulares de lo que se conoce como Derecho de Consulado en sentido activo y pasivo. Esto significa que debe existir la posibilidad jurídica por parte de los mismos de enviar y de recibir Cónsules.

Es necesario en este apartado hacer una breve referencia sobre lo que en Derecho Diplomático se conoce como Derecho de Legación, pudiendo decirse que "se conoce con el nombre de Derecho de Legación, Derecho de Embajada o Derecho de Representación Diplomática, a la facultad que tienen los Estados soberanos de enviar y de recibir agentes diplomáticos. Es pues un atributo de la soberanía que tiene dos fases, una pasiva: el derecho a recibir Agentes Diplomáticos; y una activa: el derecho de enviarlos.

"En algunos casos, la práctica internacional permite que este atributo inherente a los Estados Soberanos, puede ser acordado a Estados

Vasallos solamente en lo que se refiere al Derecho Pasivo, es decir al derecho de recibir Representantes Diplomáticos, como ejemplo citaremos el caso de Francia con los Protectorados de Túnez y de Marruecos.

Aunque ningún Estado soberano está obligado a ejercer el derecho de legación, este ejercicio constituye una práctica impostergable que preside las buenas relaciones que deben existir entre las naciones. Es por eso que los internacionalistas están de acuerdo en reconocer que el ejercicio de este Derecho es un verdadero deber ya que si un Estado se opone a recibir a enviados de otro se coloca, *ipso facto*, al margen de la comunidad de naciones, y por ende, fuera de la protección del derecho internacional.

Otros autores sostienen que hay que considerar que así como sucede con el mencionado Derecho de Legación activo y pasivo, no puede decirse que el Derecho de Consulado pueda ejercitarse frente a cualquier otro sujeto ya que no deviene en un auténtico Derecho Subjetivo.

Es interesante observar que, "el llamado 'Derecho de Consulado', consiste en la capacidad especial del Estado para nombrar Cónsules propios en otro Estado, estableciendo para tal fin en el territorio de este último oficinas consulares. De otra parte, significa también la capacidad de un Estado para recibir en su territorio oficinas consulares de otro Extranjero"³⁹.

Es importante también señalar que existen autores para quienes el Derecho de Consulado no es más que un DERECHO IMPERFECTO, atendiendo a razones como las ya expuestas, pues no existe una obligación aparejada por parte de un Estado de que se abran oficinas

³⁹

Idem pág. 30.

consulares suyas en el territorio de otra nación: tampoco se le permite a ésta que a su vez envíe representaciones consulares a dicho Estado, ya que las atribuciones y compromisos correlativos surgirán y se perfeccionarán hasta que se haya concretizado un Convenio entre los Estados.

"Todo Estado tiene derecho a recibir Cónsules y, en contrapartida, a negarse a admitirlos o a limitar su admisión. No obstante, la renuncia general y sistemática al envío o a la recepción de Cónsules sería, con razón, considerada ilícita, siempre y cuando exista un acuerdo previo de establecimiento de Relaciones Consulares.

Los casos más notables de limitación han sido: A) la negativa de Alemania a la designación de Cónsules franceses en Alsacia-Lorena, después de 1871; B) el artículo 279 del Tratado de Versalles (análogo al Art. 231 del Tratado de Saint-Germain) que en 1919 instituyó a este respecto un régimen de desigualdad, según el cual únicamente las potencias aliadas tenían derecho a nombrar Cónsules en Alemania mientras que el Reich no podía ejercer el derecho correlativo. Esta situación excepcional, terminó, por lo que toca a las relaciones franco-alemanas, por el artículo 46 del Tratado de Comercio de 17 de Agosto de 1927, y el artículo 33 del Convenio de Comercio, Establecimiento y Navegación del 28 de julio de 1934. Pero Alemania tuvo que garantizar a Francia que no instalaría Cónsules en los territorios reintegrados a la unidad francesa, es decir, en Alsacia y Lorena. Hasta principios de 1938 no se estableció un consulado alemán en las regiones del Este y lo fue con jurisdicción sobre catorce departamentos y los Altos Comisarios aliados autorizaron al Gobierno de Alemania Occidental a

designar Cónsules en el extranjero; el 12 de junio de 1951, los Cónsules generales alemanes de París, Londres y Nueva York fueron elevados a la categoría de Encargados de Negocios, beneficiándose del status diplomático.

En 1938, el Gobierno soviético alegó el Principio de Equivalencia Consular para reajustar, sobre una base de estricta paridad, sus relaciones consulares con ciertos Estados Extranjeros (Alemania, Finlandia, Gran Bretaña, Italia y Suecia), no permitiendo que cada uno de ellos estableciera en territorio soviético mayor número de consulados que los que la U.R.S.S. mantenía en cada uno de los Estados en cuestión. En la práctica, y quizás era éste el resultado apetecido, la medida condujo a eliminar a los Cónsules extranjeros de las zonas de interés estratégico, sobre todo de Leningrado y Odesa. El mismo principio fue invocado por Irán, que en una nota de 13 de enero de 1952, alegando la ausencia de Cónsules persas en el Reino Unido, reclamó al cierre de nueve consulados británicos en territorio Iraní⁴⁰.

En cuanto a la titularidad del Derecho de Consulado, se pueden observar diversos casos que generan variantes en relación al mismo. Para el caso, cuando se trata de Estados Federales, los Estados miembros no pueden ser individualmente titulares de un Derecho de Consulado.

Respecto de los llamados Estados Vasallos, se han presentado distintas situaciones que, en algunos casos como: Moldavia, Valaquia y Serbia, vasallos de Turquía hasta 1878, sólo podrían ejercer el Derecho de Consulado Pasivo. En cambio, Bulgaria, que también detentó ese status hasta 1908, era titular tanto del Derecho de Consulado Pasivo,

40

Rousseau, Charles Op. Cit. págs. 354-355.

como del Activo. Así pues, no puede hacerse una afirmación tajante en este sentido, ya que como pudo observarse, la calidad de Estado Vasallo, no implica que se ejerza sólo el Derecho de Consulado Pasivo, o tanto el Pasivo como el Activo.

En cuanto a los Estados Protegidos, cabe decir, en relación a este punto, que depende de la injerencia que el Estado Protector tenga sobre aquel con el que está ligado, para que sea titular o no del Derecho de Consulado.

Respecto a los países que se encuentran bajo un régimen de Tutela o Administración Fiduciaria, su competencia abarca inclusive a los individuos que pertenecen al país sujeto a dicho régimen. Respecto a las Uniones de Estados, es hasta en la actualidad que cada Estado miembro ejerce individualmente, no sólo el Derecho de Legación, sino también el Derecho de Consulado Activo y Pasivo, aunque a veces, para ciertos Estados miembros, se requiere la legitimación previa de los documentos por parte de quien actúa como Jefe de Estado.

Existe una idea muy interesante, la cual sostiene que los Sujetos, que aunque no siendo Estado, pero estando provistos de personalidad internacional para el cumplimiento de sus funciones y para el alcance de sus fines, puedan establecer con los Estados relaciones similares a las consulares, con los presupuestos y efectos que ellas implican.

Entre estos sujetos pueden mencionarse las Organizaciones Internacionales, la Santa Sede, los Insurrectos, los nuevos Estados no reconocidos y los Gobiernos no reconocidos. Lo anterior, se basa en ciertas disposiciones de la Convención de Viena, de 1963, que establecen entre las funciones consulares la del desarrollo de las relaciones no sólo

comerciales y económicas, sino también culturales y científicas; asimismo, menciona como tarea del Cónsul, la de información sobre la vida cultural y científica del Estado de residencia, sus relaciones con el Estado que envía en esta materia y la correspondiente información sobre la misma a los individuos interesados.

Además hay que referirse a los entes que están indiscutiblemente dotados de personalidad de Derecho Internacional, ya que poseen sus propios órganos y están destinados a desenvolverse en el ámbito internacional persiguiendo fines de la más diversa índole y actividades vinculadas con el espíritu; se tiene como ejemplo más evidente a las Organizaciones Internacionales y dentro de ellas a las Naciones Unidas y sus instituciones. Por todo esto es que no se descarta la posibilidad de que se puedan contar como sujetos de las Relaciones Consulares, a otros entes distintos de los Estados.

Existe además la opinión de que la Santa Sede puede ser sujeto de Relaciones Consulares tomando en cuenta que siempre ha ejercido el Derecho de Consulado Activo y Pasivo, así como que siempre hayan mantenido intereses consulares, tanto de carácter material como espiritual, confirmándose con ello el elemento adicional de las Relaciones Consulares antes citado, que enuncia la Convención de Viena, sin descartar el conjunto de intereses que la Santa Sede de por sí debe proteger. Con todo esto nada obstaría para que se establecieran relaciones consulares.

Se puede criticar lo anterior principalmente por el hecho de que, si bien es cierto que el Vaticano es un sujeto especialísimo de Derecho Internacional cuyas actuaciones revisten trascendental importancia en el

mundo entero, no mantiene relaciones económicas con los Estados; y, es por esta razón que no envía o recibe representaciones consulares ya que se estima que la actividad comercial es la fuente principal de toda Relación Consular.

Respecto a los casos de Insurrección se tiene lo siguiente: "la titularidad del Derecho de Consulado que puede ser adquirida por los insurrectos, sigue la suerte de la personalidad jurídica internacional de la que pueden estar investidos los insurrectos. Esta cualidad jurídica de los insurrectos -a diferencia de la condición de sujetos de Derecho Internacional de los Estados- es, en cada caso, provisional: de hecho se extingue si el partido insurreccional sucumbe frente a la tenaz resistencia del Gobierno legítimo, y vendría a identificarse, por otra parte, con la personalidad del Estado si la insurrección acabase triunfando, bien gracias a que se ha consumado la separación de la provincia o de la colonia, o bien por efecto de la sustitución total del Gobierno legítimo por el partido insurreccional. En consecuencia, el titular definitivo del Derecho de Consulado (como del Derecho de Legación) ya no sería más el partido insurreccional, sino el Estado, en el cual, de un modo o de otro, tiende a disolverse el movimiento insurreccional o ya, efectivamente, se ha disuelto"⁴¹.

Es de hacer notar que en el caso de la Comunidad Rebelde, por el solo hecho de revestir un carácter eminentemente PROVISIONAL y estrictamente TEMPORAL viene a generar una contradicción con el concepto mismo de Oficina Consular que exige, por su misma naturaleza, de cierta estabilidad y permanencia. Es más, de ninguna forma debe

⁴¹ Maresca, Adolfo Op. Cit. pág. 35.

considerarse la subjetividad internacional de los insurrectos ya que son situaciones transitorias que aunque consiguiesen el apoyo territorial, sólo se transformarían en beligerantes, los cuales aún continúan revestidos de la calidad provisional.

Es diferente lo que sucede con los Movimientos de Liberación Nacional, ya que aunque sus finalidades (que van desde la lucha por independizar colonias, conseguir el asentamiento territorial para un pueblo, la secesión de una parte de un Estado hasta, inclusive, el cambio de un régimen político) no permiten que se les brinde un solo tratamiento, por el hecho mismo de revestir una estructura más estable, tal vez sería el único caso en que la hipótesis de Maresca podría funcionar.

Con el hecho de que las Organizaciones Internacionales permitan a los Movimientos de Liberación Nacional participar en las deliberaciones de algunos de sus órganos, y que se les pretenda aplicar las leyes de la guerra, así como beneficiarios con ciertos Convenios Internacionales sobre Prisioneros y Conflictos Armados de carácter internacional, es razón suficiente como para poderlos considerar dentro de un status diferente al de los insurrectos.

Finalmente, es conveniente plantear lo relativo a los Estados y Gobiernos no reconocidos. Cabe recordar, en cuanto a ello, que es menester el reconocimiento mutuo de dos Estados para que puedan establecerse Relaciones Consulares y su fundamento es en esencia un acuerdo entre el Estado que envía y el Estado receptor, que únicamente puede darse entre sujetos de derecho internacional. No obstante, cuando un Estado recibe en su territorio Cónsules de un segundo Estado, o se expresa la voluntad de uno de éstos de conservar sus cónsules en el

territorio del otro, se está en presencia de un reconocimiento tácito por parte del Estado receptor hacia otro o a su Gobierno.

Se puede aquí insistir en el hecho de que no se requiere que se haya reconocido a un Estado, ni mucho menos un Gobierno para que puedan establecerse Relaciones Consulares. El que un Estado reciba o envíe Cónsules a otro Estado o Gobierno, no supone ningún tipo de reconocimiento, sino más bien una necesidad práctica de protección y coordinación de intereses.

Si un Estado o Gobierno no es reconocido por otro y por ende no puede establecer o mantener sus propios órganos consulares, este último no puede a su vez pretender conservar sus Cónsules en el Estado al que no quiere reconocer y puede revocarse o denegar el exequatur.

Partiendo de la base de que el reconocimiento no es premisa necesaria para el establecimiento de Relaciones Consulares, cabría objetar también este planteamiento; lo que si prevalece y es lo que genera derechos y obligaciones recíprocos entre Estados, es lo que éstos hayan convenido.

De todas formas, cuando ocurre el fin de la misión consular por causa de revocación del exequatur, siempre se deben cumplir los deberes que el Derecho Consular prevé para dicha hipótesis.

"Existe la obligación del Estado receptor de continuar reconociendo al Cónsul las inmunidades y los privilegios de su status hasta el momento

en que abandone el territorio del Estado, o hasta que transcurra un tiempo razonable, subsistiendo dicha obligación incluso en casos de conflicto armado"⁴².

2.3. Elemento básico de las Relaciones Consulares: El Acuerdo entre Estados.

El establecimiento de las Relaciones Consulares entre dos Estados, se produce en virtud de un acuerdo concluido entre los mismos. La Convención de Viena, ha reafirmado este principio general en el Artículo 2, párrafo 1, que dice: 'el establecimiento de Relaciones Consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo'.

Constituye un principio universalmente admitido -dice Torroba- el de que todo Estado soberano tiene la facultad de establecer cónsules en los países extranjeros cuando el cuidado de sus intereses así lo requiere, siendo, por lo tanto, el único árbitro para determinar en que lugares esos intereses radican y que personas han de desempeñar esos cargos. A su vez, todos los Estados tienen la obligación de admitir Cónsules extranjeros. Pero este deber sólo constituye una obligación imperfecta, en cuanto que únicamente será exigible cuando se halla expresamente estipulado en un ACUERDO o CONVENIO y sea, por consiguiente recíproco.

Para la mayoría de los tratadistas, el Acuerdo entre Estados, es elemento esencial para el establecimiento de Relaciones Consulares. La Convención de Viena expresa la necesidad del consentimiento mutuo entre el Estado, y éste como se verá más adelante, puede adoptar

⁴² Idem págs. 29-37.

distintas modalidades. Por tanto, cuando se hable de que no existe el requerimiento de un acuerdo anterior, cabe la posibilidad de que se esté haciendo alusión a un convenio formal en sentido estricto.

"Del mismo modo, se reconoce a todo Estado el derecho a negarse a que determinadas personas ejerzan funciones consulares en su territorio, por lo que se exige la concesión del 'exequátur', o autorización previa"⁴³.

2.4. Formas que puede adoptar el Acuerdo de Establecimiento de las Relaciones Consulares.

Generalmente el Acuerdo por medio del cual se establecen Relaciones Consulares se realiza de manera expresa y formal, y en este sentido sirven para tal efecto distintos tipos de instrumentos diplomáticos, que puede ser: a) en un Convenio Consular Orgánico; b) puede verificarse en una disposición o grupo de éstas, inmersas en un Tratado de Comercio y Navegación, o en un Acuerdo de Amistad y Colaboración; c) También cabría mencionar como una tercera posibilidad de conclusión formal del Acuerdo para el Establecimiento de Relaciones Consulares, el caso de que éste se halle en el seno mismo de una Convención sobre Relaciones Diplomáticas; es decir, de que además de todas las disposiciones relativas para establecer Relaciones Diplomáticas entre Estados, en ese mismo cuerpo legal se encuentra incluido el Convenio por el cual son establecidas Relaciones Consulares, siendo disposiciones completamente independientes unas de otras ya que rigen dos situaciones diferentes.

A su vez, con la finalidad de establecer el envío y recepción de cónsules, puede adoptar el Acuerdo la forma de un simple canje de notas.

⁴³

Lion Depetre, José Op. Cit. págs. 361-362.

Además de la forma expresa se tiene el modo tácito, o sea, puede estar invitado en el proceder del Estado que envía y del Estado receptor. "Verbigracia, el que un Estado notifique a otro su deseo de abrir una oficina consular y la respuesta del Estado territorial sea concediendo el permiso para que la oficina sea creada"⁴⁴.

2.5. Presunción del Consentimiento Recíproco para el Establecimiento de Relaciones Consulares al existir Relaciones Diplomáticas.

"El consentimiento recíproco para el Establecimiento de Relaciones Consulares, antes de manifestarse directamente en las diferentes formas documentales y en las particulares conductas que se han mencionado antes, puede ser implícito. La Convención de Viena establece en el artículo 2, párrafo 2, que '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'.

Si el establecimiento de las Relaciones Diplomáticas puede implicar el consentimiento para el establecimiento de las Relaciones Consulares, es difícil comprender como la ruptura de las primeras no implican también la voluntad de dar por terminado las segundas.

Una interpretación no estrictamente literal, sino lógica y sistemática, permite, sin embargo, precisar el sentido y establecer el alcance de la disposición contenida en el párrafo 2, artículo 2, del Convenio de Viena:

a) Con la finalidad primordialmente práctica de facilitar el establecimiento de las Relaciones Consulares, el Convenio ha querido deducir del

⁴⁴

Maresca, Adolfo Op. Cit. págs. 79-80.

establecimiento de las Relaciones Diplomáticas una PRESUNCION de consentimiento recíproco para el establecimiento, asimismo, de las Relaciones Consulares; b) Esta presunción no es, sin embargo, configurable como una presunción absoluta *iuris et de iure* no susceptible y prueba en contrario; no es tampoco asimilable a una presunción relativa *iuris tantum*, que dispensa de la carga de la prueba a aquel que la detenta. Puede considerarse más bien como una presunción simple, que puede desmentirse con una indicación en contrario.

La norma que establece esta presunción debe ser aplicada, por tanto, en estrecha conformidad con una antigua norma de cortesía y prudencia internacional. Se refiere a "la norma según la cual un Estado que pretende establecer un órgano suyo en el territorio de otro Estado debe tener sumo cuidado al objeto de evitar que este último Estado se encuentre en la necesidad de negarse a ello claramente, y está obligado, en cambio, a llevar a cabo a su debido tiempo las medidas oportunas para asegurarse de que conseguirá el consentimiento necesario del Estado territorial"⁴⁵.

2.6. Esquema normal de las Relaciones Consulares: Características.

Las características que presenta el establecimiento de Relaciones Consulares normal son las siguientes:

a) **RECIPROCIDAD:** Si se establecen oficinas consulares en territorio del Estado receptor por el Estado acreditante, éste a su vez, podrá establecerlas en el territorio de aquel.

⁴⁵ Idem págs. 80-81.

b) Las Relaciones Consulares son **DIRECTAS**: Esto implica, el hecho de que se desarrollen por medio de órganos propios de un Estado y de otro, e indirectas, como se verá en el apartado siguiente.

c) **BILATERALIDAD**: Las Relaciones Consulares se dan, normalmente, entre dos Estados aunque se hallen regulados por preceptos cuyos destinatarios son los Estados pertenecientes a grupos y partes de acuerdos colectivos.

d) **EXCLUSIVIDAD**: Supone que el territorio de una oficina consular está delimitado por el mismo de los Estados entre los que se establecen las citadas Relaciones y por ende no pueden darse territorialmente injerencias, interposiciones, ni intervenciones de terceros Estados.

2.7. Anomalías que pueden presentar las Relaciones Consulares.

En primer lugar, hay que mencionar que las Relaciones Consulares pueden presentar algún grado de anomalía dependiendo de la situación específica que se dé.

Es de señalarse el caso de que, atendiendo a las más variadas razones de tipo general, puede que no haya **RECIPROCIDAD** en las Relaciones Consulares, sucede de manera absoluta o sólo en referencia a ciertos aspectos de los órganos consulares de un Estado cerca de otro. Puede suceder que un Estado establezca oficinas consulares en el territorio de otro, y éste último no cree oficinas propias en el primero; o bien, que dos Estados establezcan oficinas consulares en sus respectivos territorios, pero las oficinas de uno pueden ser de segunda categoría dirigidas por Cónsules Honorarios; mientras que las del otro son oficinas de primera categoría, o sea, dirigidas por Cónsules de Carrera: También

podría acaecer que haya una diferencia de rango entre la Oficinas Consulares de uno y otro Estado, siendo el de las oficinas en el territorio del primero de ellos visiblemente inferior al del segundo.

Otra posibilidad de anomalía en las Relaciones Consulares se encuentra en el siguiente planteamiento: Si las relaciones entre dos Estados no son DIRECTAS, sino que se desarrollan por interposición de un tercero, que sustituye con sus propios órganos consulares al primero, cerca del segundo Estado, entendiéndose lo anterior como concurrencia pasiva.

Es necesario mencionar el hecho de cuando dos Estados no mantienen Relaciones Diplomáticas ni Consulares, pero para el caso uno de ellos permite que en su territorio el otro establezca una oficina, que si bien, no recibe el nombre de "Consulado", ni sus miembros se benefician con las inmunidades y privilegios otorgados al personal consular, en esta oficina se verifican efectivamente las más diversas y auténticas funciones consulares. Esta situación se da precisamente entre Estados Unidos y Cuba. Uno y otro han establecido en sus respectivos territorios una oficina que desarrolla verdaderas funciones consulares que suplen en gran medida la ausencia de la Representación Diplomática y Consular.

Puede aparecer en las Relaciones Consulares entre dos Estados otro elemento de anomalía, que es el que una oficina consular del Estado que envía extiende su competencia a zonas comprendidas dentro del ámbito territorial de un tercer Estado sin limitarse, como sería la lógico a la circunscripción del territorio del Estado en el cual está establecida. Aquí también es necesaria una doble manifestación del consentimiento: a) Por un lado se necesita el consentimiento del Estado de su residencia; y b) Por

otra parte, se requiere el consentimiento del Tercer Estado a cuyo territorio la oficina consular extenderá su competencia, puesto que este caso el consulado puede desarrollar funciones que producirían efectos jurídicos en su territorio, incluso teniendo su sede en la circunscripción territorial de otro Estado.

Dentro de las anomalías en las Relaciones Consulares la desviación más profunda la conforma la posibilidad de que una oficina consular ubicada en el Estado territorial no sólo sea exclusivamente órgano de su Estado sino que a la vez funge como órgano de dos o más Estados. Esto es diferente al caso de interposición antes planteado, ya que aquí cada órgano consular actúa individualmente, a esta figura se le conoce como concurrencia activa.

CAPITULO 3

ORGANIZACION DE LAS OFICINAS CONSULARES

- 3.1. Elementos materiales de la misión consular
- 3.2. Definición y características de la oficina consular
- 3.3. Secciones Consulares de las Embajadas y diferencias con las Oficinas Consulares
- 3.4. Consentimiento específico del Estado Territorial para el establecimiento de la Oficina
- 3.5. Funciones consulares
- 3.6. Nombramiento del personal que forma parte de la Oficina Consular

3.1. Elementos materiales de la misión consular.

A continuación se hará una breve referencia sobre los 'Elementos Materiales de la Misión Consular', los cuales: "están constituidos por los locales consulares, los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo que, cualesquiera que sea su propietario, se utilicen exclusivamente para las finalidades de las oficina consular, los archivos consulares, así como los medios de transporte de la misión consular"⁴⁶.

3.2. Definición y características de la oficina consular.

"La Oficina Consular se define por un conjunto de elementos de diferente naturaleza y diverso alcance. Algunos de ellos afectan al elemento objetivo o material de la oficina, otros están constituidos por su calificación formal y otros se refieren a su ámbito funcional; pero todos y cada uno son imprescindibles para su constitución y se encuentran estrechamente coordinados entre sí"⁴⁷.

"El establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre dos países implica la anudación de Relaciones Consulares entre ellos, salvo acuerdo en contrario. Y al revés, la ruptura de Relaciones Diplomáticas no entraña de por sí el cese de Relaciones Consulares, ya que éstas pueden existir también entre Estados que no mantienen Relaciones Diplomáticas"⁴⁸.

Se hace énfasis en este punto, ya que es importantísimo hacer resaltar la trascendencia que tienen las distintas relaciones que vinculan

⁴⁶ Rodríguez Carreón, Alejandro J. *Lecciones de Derecho Internacional*, España, Editorial TECNOS, Primera Edición, 1987, pág. 285.

⁴⁷ Maresca, Adolfo Op. Cit. págs. 84-85.

⁴⁸ Tunkin G., *Robrou y otros Curso de Derecho Internacional*, Libro 2, redacción de G. Tunkin, Moscú, Editorial Progreso, Primera Edición, 1980, pág. 140.

a los Estados, así como las múltiples manifestaciones que pueden adquirir éstas. Y es por ello que en este sentido se agrega que "conforme a los principios del Derecho de Gentes consuetudinario, ningún gobierno tiene la obligación absoluta de recibir a los Cónsules extranjeros, a no ser que a ello esté ligado por los vínculos o las estipulaciones de un Tratado. En esta clase de Convenciones Internacionales se determina con claridad los Consulados que una potencia se propone establecer en el territorio de otra, su orden jerárquico, y a veces hasta se designan las localidades en las que deberán radicarse los Cónsules.

La Oficina Consular se caracteriza, ante todo, por la CATEGORIA de la misma; es decir, si está dirigida por un funcionario consular de CARRERA o por un funcionario consular HONORARIO. Esta distinción, sobre la que se funda la formulación misma de los títulos de los capítulos de la Convención de Viena, deriva, de una parte, de la coordinación sistemática entre la antigua noción dualista -conservada con diversa terminología en el Convenio de Viena- de CONSULES MISSI, y de otra, de la nueva noción, característica del Convenio, de Oficina Consular, entendida como órgano institucional, conceptual y prácticamente distinto a los órganos individuales que son destinados a la misma en un determinado momento"⁴⁹.

En la definición de Oficina Consular, concurren dos elementos geográficos, que a través de una reciprocidad en la relación de coordinación se encuentran estrechamente vinculados con los demás componentes individualizadores de la oficina.

⁴⁹

Maresca, Adolfo Op. Cit. pág. 85.

En primer lugar se tiene la SEDE: esto es, aquella ciudad del Estado territorial en que es establecida la oficina consular y en la que ejerce y desarrolla su acción; en segundo lugar, se tiene como elemento geográfico característico del Consulado la circunscripción o también llamado distrito consular.

3.3. Secciones Consulares de las Embajadas y diferencias con las Oficinas Consulares.

Existen otros órganos de funciones consulares además de los que se han mencionando anteriormente. Este es el caso de la llamada CANCELLERIA CONSULAR DE UNA MISION DIPLOMATICA.

"En la práctica de las Relaciones Consulares se conoce la formación de Secciones Consulares en las Representaciones Diplomáticas. A los Jefes de estas secciones se les denomina Cónsules Generales o Cónsules. Por regla general, no se acredita su nombramiento con una Carta Patente ni reciben el Exequatur. En sus relaciones con las instituciones gubernamentales del Estado receptor actúan como parte de la Representación Diplomática"⁶⁰.

Puede citarse tanto las similitudes como las diferencias que existen entre esta última y las Oficinas Consulares normales. Así:

1- La Sección Consular o Cancillería es también una oficina Consular; posee carácter estable, tiene una circunscripción territorial y desarrolla todas las funciones propias de una oficina consular.

2- Deben seguirse las mismas formalidades internas (por parte del Estado que envía) para el establecimiento de una Cancillería Consular; al

⁶⁰

Tunkin G., Robrou Op. Cit. pág. 143.

igual que la creación en el exterior de oficinas consulares ordinarias. La Sección Consular está subordinada también al consentimiento del Estado territorial, el cual se requiere para abrir cualquier oficina consular.

3- La Cancillería Consular de una misión diplomática tiene idénticas posibilidades de funcionamiento que la oficina consular ordinaria: puede dirigirse a las autoridades del distrito consular e incluso a las mismas autoridades centrales del Estado Territorial, si esto se halla permitido por la ley del mismo o está previsto por acuerdos internacionales.

4- Se aplicarán las disposiciones correspondientes de Convención de Viena a las Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas, siempre y cuando resulten adecuadas e idóneas.

5- De manera contraria, la Cancillería Consular no entra en las clases y categorías en que ordinariamente se agrupan y distinguen las Oficinas Consulares.

6- Normalmente la Sede de la Sección Consular de una misión diplomática no puede ser otra diferente a la de la misión diplomática, o sea, la capital del Estado receptor.

7- La Cancillería Consular tiene la misma condición jurídica de la Misión Diplomática, y es, por lo tanto, diferente a la de la Oficina Consular ordinaria. Asimismo, el status de los órganos físicos que ejercen la dirección y funcionamiento de la sección consular es distinto al de los Funcionarios Consulares, puesto que a los primeros les corresponde por ser integrantes de una misión diplomática.

Esto sucede efectivamente en la práctica ya que los miembros de la Cancillería Consular continúan siendo parte integrante de la Misión Diplomática y por ello les corresponde el tratamiento y status de Agentes

Diplomáticos y no Consulares. El Salvador ha tenido la práctica de nombrar como Cónsul General al Primer Secretario de Embajada.

8- Se comunicarán al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Receptor o de 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 misión⁵¹.

Puede apreciarse que se simplifican en gran medida las formalidades que se utilizan para que los funcionarios que son destinados a la Cancillería Consular se reconozcan como tales por el Estado territorial y admitidos para que ejerzan las funciones propias a su cargo.

3.4. Consentimiento específico del Estado Territorial para el establecimiento de la Oficina.

El establecimiento de cualquier oficina consular implica, para el Estado receptor por un lado, la limitante a la competencia exclusiva de sus propios órganos respecto de algunos individuos considerados como "súbditos temporales" que son nacionales de otro Estado; y por otro, que se admitan órganos extranjeros que ejercen variadas funciones en una de sus ciudades o provincias.

Consecuentemente, si bien es cierto, que el Estado receptor admite que en su territorio se establezcan órganos consulares de un Estado extranjero, por razones que sólo el Estado receptor competen, puede éste impedir que se establezcan en alguna ciudad o provincia, oficinas consulares de un Estado con el que ha establecido relaciones consulares.

⁵¹

Confróntese art. 70 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963.

No obstante, este poder del Estado receptor no es ilimitado. Si en el mismo sitio existen otras oficinas consulares extranjeras, el Estado territorial no puede denegar el consentimiento para otro Estado; la razón de ello obedece al principio general de NO DISCRIMINACION, cuyo alcance es idéntico para unos y otros.

Esta regla debe considerarse como plenamente válida, aunque no se encuentre expresamente formulada en la Convención de Viena ya que corresponde al Derecho Consuetudinario, el cual es aplicable para cualquier situación de las Relaciones Consulares que no se encuentre específicamente regulado, tal y como consta en el último apartado del preámbulo del citado Convenio.

El consentimiento del Estado territorial, para el establecimiento de una oficina consular extranjera, puede adoptar distintas formas. En primera instancia, puede otorgarse en el mismo Tratado consular, en el cual en ciertas ocasiones, cada Estado señala en un listado las ciudades en las que permite a otro la creación de oficinas consulares; puede, en segundo lugar, que el consentimiento se confíe a otro tipo de instrumentos diplomáticos, es decir, a un canje de notas entre la Representación Diplomática del Estado que envía y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor, o a un Protocolo adjunto al Tratado Consular; para terminar, puede darse la manifestación del consentimiento a través de una nota que sería la respuesta a una petición hecha por la Misión Diplomática del Estado que envía al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado territorial, con el fin de establecer oficinas consulares.

Independientemente de la forma en que se manifieste el consentimiento del Estado Receptor, todos los aspectos de la Oficina Consular se ven afectados; particularmente el objeto de este acuerdo es:

1- La SEDE de la misma oficina; cabe la posibilidad de que se contraponga al interés del Estado que envía en abrir una oficina consular en una ciudad o puerto determinado del Estado territorial, la exigencia de este último de no permitir la existencia en esa ciudad o puerto de Consulados Extranjeros.

2- La CATEGORIA de la Oficina Consular: la Convención de Viena, en su artículo 68, ha venido a confirmar que existe absoluta libertad por parte de cada Estado para efectuar los nombramientos e inclusive para la recepción de funcionarios consulares honorarios.

3- La CLASE de la Oficina Consular: hay que tener en cuenta un sentido de proporción cuando en una misma ciudad del Estado territorial se determinen las clases de Consulados de Estados Extranjeros y siempre buscando el consentimiento del Estado receptor.

4- La CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL. Los límites de una circunscripción de determinada oficina, que ha sido establecida tomando en consideración la división territorial administrativa del Estado receptor, no puede extenderse a zonas que por razón de seguridad éste no desea que formen parte del distrito consular de ninguna oficina extranjera; atendiendo, por supuesto, al Principio de No Discriminación.

5- Las DIMENSIONES DE LA OFICINA CONSULAR se encuentran relacionadas con el número de funcionarios y empleados consulares que se han destinado en la misma. Así consta en el artículo 20 de la Convención de Viena. Por ser éste un elemento característico del

Consulado no se puede prescindir del consentimiento del Estado receptor para su determinación.

Además de la necesidad del consentimiento del Estado territorial para aquellas oficinas consulares que dependen directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado que envía, se requiere de éste, a su vez, para las oficinas que dependen de otras superiores a las primeras. La Convención de Viena, en su artículo 4, párrafo 4, señala que se necesita el consentimiento del Estado receptor para establecer un Viceconsulado o una Agencia Consular, que han sido creados como dependencias de un Consulado General o de un Consulado. Al efecto, prescribe el relacionado instrumento: "También se necesitará el consentimiento del Estado receptor si un Consulado General o Consulado desea abrir un Viceconsulado o Agencia Consular en una localidad diferente de aquella en la que radica la misma oficina consular".

En el párrafo 5o. del mismo artículo 4 de la Convención de Viena se establece que: "No se podrá abrir fuera de la sede de la oficina consular una dependencia que forme parte de aquella sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor". Esto significa, que al igual que para las situaciones antes planteadas, el Estado territorial debe específica y previamente manifestar su consentimiento para establecer una sección fuera de la oficina consular.

Por último, debe mencionarse la indiscutible necesidad que existe de que el consentimiento del Estado territorial debe expresarse no solo para el establecimiento de una oficina consular en el extranjero sino que a su vez, en las variaciones que puedan acaecerle con el transcurso del tiempo en los distintos aspectos que la conforman. Es evidente, que el

consentimiento brindado por el Estado territorial al inicio, se encuentra estrechamente vinculado a muy especiales características; por ende, cuando alguna de éstas sufren modificaciones, el consentimiento dado originalmente no puede ya considerarse válido. "El Estado que envía no podrá modificar posteriormente la Sede de la Oficina Consular, su Clase y la Circunscripción Consular sin el consentimiento del Estado receptor"⁵².

3.5. Funciones consulares.

Actualmente, y en general las misiones consulares tienen por objeto:

1) "Proteger el comercio y la navegación de sus connacionales en el país de su residencia oficial;

2) "Cuidar del cumplimiento de los Tratados y Convenciones existentes entre su nación y el país donde se hallan acreditadas;

3) "Auxiliar en todo sentido a sus compatriotas;

4) "Suministrar a su Gobierno todos los datos, informes y documentos que necesite, relativos al comercio, a la industrial, a la navegación, etc.;

"Todo esto sin perjuicio de que el organismo consular, en sus diversas jerarquías, está sujeto al estricto cumplimiento de un plan sistemático de disposiciones que cada Estado ha decretado al efecto, y a la observancia de las estipulaciones contenidas en los Tratados o Convenciones celebradas entre su nación y el país en donde se está ejerciendo el cargo consular. El plan, reglamento o ley, de que se ha hecho mérito, señala en su articulado, todos los deberes y obligaciones especiales de los funcionarios consulares.

⁵²

Maresca, Adolfo Op. Cit. págs. 84-91.

"Pero no se crea que esas son todas las incumbencias y deberes de los funcionarios consulares. Sujetos como están a la subordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores de su país, de él reciben, ya directamente, y por intermedio del respectivo Jefe de Legación, órdenes, instrucciones y encargos que están obligados a cumplir en la forma que se les indique"⁵³.

En el caso particular de los Consulados Mexicanos, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de enero de 1994), señala la correspondencia del Jefe de la oficina consular, que es:

- a) "Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;
- b) "Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;
- c) "Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;
- d) "Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en

⁵³ Ramírez Peña, Abraham Op. Cit. pág. 52.

los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal.

e) "Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;

f) "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; y,

g) "Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependen".

3.6. Nombramiento del personal que forma parte de la Oficina Consular.

Se considera necesario destacar en este apartado, un hecho que es interesante: "En la terminología de la Convención de Viena, la expresión 'Cónsul', entendida en el sentido tradicional de Jefe de la Oficina Consular, ha desaparecido, cualquiera que sea la clase a la que pertenece e incluso en el sentido de funcionario consular ayudante del Cónsul titular de la oficina. En su lugar, se ha recogido la expresión de Funcionario Consular, que abarca tanto al Jefe de la Oficina como a los otros funcionarios colaboradores directos suyos.

Aún tratando de seguir la terminología del Convenio codificador en el curso de este estudio podrá suceder, a veces que se siga usando la

clásica palabra 'el Cónsul', "que es todavía eficazmente expresiva e idónea para indicar no sólo al Jefe de la Oficina Consular, sino al cargo mismo también entendido como una unidad humana operante"⁵⁴.

La Convención de Viena de Relaciones Consulares, divide a los Jefes de las Representaciones Consulares en cuatro clases: Cónsules Generales, Cónsules, Vicecónsules y Agentes Consulares.

"Los Funcionarios Consulares que no son Jefes de Oficinas Consulares, tiene distintos nombres. Se les llama Cónsules Suplentes, Ayudantes de Cónsules, Procónsules, etc.

"Los Vicecónsules y los Agentes Consulares son empleados auxiliares de los Cónsules en aquellas plazas comerciales de primer orden; las personas nombradas con tal carácter funcionan bajo la inmediata dependencia del Cónsul respecto"⁵⁵.

"El Cónsul General está al frente del Consulado General. El Cónsul y el Vicecónsul encabezan, respectivamente, el Consulado y el Viceconsulado, o pueden ser ayudantes o suplentes del Cónsul General. El Vicecónsul puede ser suplente del Cónsul.

Otros integrantes de la Institución Consular -Cónsules Auxiliares, Cancilleres o Empleados Administrativos- coadyuvan, bajo las órdenes del Cónsul encargado de la respectiva oficina, a la realización de sus tareas. También, le reemplazan en caso de ausencia o impedimento. Como en Argentina, la mayoría de los países ha refundido, en su organización administrativa, la Carrera Consular con la Diplomática"⁵⁶.

⁵⁴ Maresca, Adolfo Op. Cit. pág. 307.

⁵⁵ Ramírez Peña, Abraham Op. Cit. págs. 53-55.

⁵⁶ Moreno Quintana, Lucio Op. Cit. págs. 508-507.

Habiendo completado las anteriores ideas se comprende mejor la premisa de que es requisito esencial para la Oficina Consular lleve a cabo y de hecho, cumpla con sus funciones institucionales como órgano de las Relaciones Consulares que se han establecido entre dos Estados, el nombramiento de personas físicas determinadas que puedan realizar las diferentes actividades y trabajos del Consulado. La denominación de estos individuos varía de acuerdo a las funciones que se les asignen. De acuerdo a los términos utilizados por la Convención de Viena en las definiciones introductorias, a estas personas se les llama en forma conjunta con la expresión general de MIEMBROS DE LA OFICINA CONSULAR.

Debido a que los funcionarios consulares se encuentran destinados a la realización de funciones consulares auténticas y propias en el territorio del Estado Receptor, aparte de revestir la cualidad de la que se ha hecho alusión anteriormente, deben además poseer la AUTORIZACION para poder ejercitar sus funciones debidamente. El procedimiento por el cual se autoriza al funcionario consular Jefe de la Oficina es diverso del que está previsto para los otros funcionarios consulares; sin embargo, este procedimiento, es sin lugar a dudar, el presupuesto esencial y básico que hace posible que dichos funcionarios puedan llevar a cabo y desempeñarse satisfactoriamente en el ejercicio de las funciones para las que han sido nombrados.

CAPITULO 4

CONCEPTO, CLASIFICACION, CARACTER Y SITUACION JURIDICA DEL JEFE DE LA OFICINA CONSULAR

- 4.1. Jefe de la Oficina Consular
- 4.2. Premisas básicas para el comienzo de la misión del jefe de la oficina consular
- 4.3. Procedimiento interno para nombrar Cónsules
- 4.4. Procedimiento externo para la acreditación del Cónsul
- 4.5. Noción, alcance y caracteres del exequatur
- 4.6. Entrega de la tarjeta consular y jerarquía entre los jefes de las oficinas consulares
- 4.7. Desviaciones probables en el nombramiento y admisión del cónsul jefe de oficina
- 4.8. Fin de las funciones del representante consular
- 4.9. Jefe Interino de la oficina consular

4.1. Jefe de la Oficina Consular

El Jefe de la Oficina Consular reviste suma importancia en la dinámica general de las Relaciones Consulares. Es por ello, que ha sido objeto de un especial estudio y su actividad se encuentran normativizada desde el principio hasta el final en forma muy concreta.

Existen varios tratadistas que explican lo referente a las clases en que se dividen a los Agentes Consulares. En esta sección se enfocará sobre todo lo atinente a los Cónsules de Carrera, ya que lo relativo a los Cónsules Honorarios se estudiará con más detenimiento posteriormente.

"Los Cónsules pueden ser de dos clases: 'Missi' y 'Electi'. El Cónsul 'Missi' o de 'Carrera' es el funcionario público nombrado por un Estado para desempeñar su función en el territorio de otro; pertenece generalmente a un Cuerpo o Carrera Nacional, cobra determinados emolumentos y tiene la nacionalidad del Estado que lo envía; no puede dedicarse a ninguna actividad comercial ni remunerada en el país en que ejerce sus funciones"⁵⁷.

"Distínguese dos categorías de Cónsules: los Cónsules enviados (Cónsules Missi) y los Cónsules Electos (Cónsules Electi) o Agentes Locales, como los llama la Ley Consular Italiana. Unos y otros tiene carácter oficial y ejercen generalmente, iguales funciones; pero los primeros son funcionarios de carrera, enviados ad-hoc al lugar donde han

de ejercer sus funciones (de donde se deriva el nombre de cónsules missi); reciben un sueldo y les está prohibido en general ejercer otra profesión"⁵⁸.

"Suelen distinguirse en Cónsules Missi y Electi, o en otros términos asequibles a todo el mundo, Cónsules de Carrera y Cónsules Honorarios. Los primeros forman parte de la organización administrativa de su Estado y del personal oficial del mismo, con todas las consecuencias que esto envuelve, desde el disfrute de un sueldo hasta la prohibición de dedicarse a otras tareas particulares"⁵⁹.

La Convención de Viena de Relaciones Consulares, hace una clasificación de los funcionarios consulares, sin embargo se ha preferido dejar en manos de la legislación interna de cada país, la organización, estructura y clasificación de éstos.

"La práctica reconoce generalmente dos clases de cónsules: a) los missi, profesionales o de carrera; y b) los electi, comerciales u honorarios. Los primeros son nacionales del país que los envíe, para su nombramiento se siguen las reglas del derecho interno. Pertenecen a lo que se llama el cuerpo consular y están sometidos a las normas de su país. Además a éstos se les concede la plenitud de funciones"⁶⁰.

⁵⁸ Anzilotti, Dionisio op. cit. pág. 246.

⁵⁹ Sánchez de Bustamante y Sirven, Antonio *Manual de Derecho Internacional Público*, Habana, Ceresay Cía., Primera Edición, 1986, pág. 114.

⁶⁰ Sepúlveda, César *Derecho Internacional*, México, Editorial Porrúa, 1986, pág. 165.

4.2. Premisas básicas para el comienzo de la misión del jefe de la oficina consular.

Se ha dado un doble criterio inspirador del procedimiento por el cual un funcionario es designado como Jefe de una Oficina Consular; por una parte, la libertad de elección del Estado que envía, y por otra, la necesidad de que la persona física que ha sido elegida de esta manera sea personal GRATA al Estado receptor y obtenga la autorización de éste para poder dentro de su territorio ejercer funciones, que por su misma naturaleza jurídica, llevan algunas interferencias en el campo de acción del Derecho Interno del Estado receptor, y que por lo menos en una pequeña medida, podrían considerarse como una especie de limitación al poder de las autoridades locales.

4.3. Procedimiento interno para nombrar Cónsules.

Normalmente, corresponde al ordenamiento interno de cada Estado el procedimiento por medio del cual éste efectúa el nombramiento de un Jefe de Oficina Consular. Por lo tanto, pueden presentarse diferencias para cada uno de los Estados de origen. Por regla general, este procedimiento se atiene al esquema siguiente:

1) El hecho de que se nombre a un funcionario como Jefe de Oficina Consular (ya sea que se trate de un Cónsul General, un Cónsul o un Vicecónsul), es, antes que nada, una elección que se concretiza, por ende, en un acto administrativo del Estado que envía. Se dan principalmente dos situaciones que sirven de parámetro para realizar la elección: Por un lado se analiza la preparación general y específica de la persona que fungirá como Jefe del Consulado además de cumplir con el

requisito de idoneidad para ser aceptado y continuar siendo persona grata en relación con el Gobierno del Estado de origen.

"La designación del Cónsul de carrera se hace siguiendo las reglas establecidas por el derecho interno. En México, por ejemplo, el artículo 89, fracción III, establece para el caso de los Cónsules Generales, que el Presidente de la República pueda nombrarlos con la aprobación del Senado. Se le proporciona un documento llamado Pteente Consular, en la que conste el nombre del Agente Consular, la categoría y atribuciones, el país de destino, el término si se le señala alguno y la jurisdicción distrital"⁶¹.

Este procedimiento de nombramientos de cónsules generales, es compartido por Sánchez de Bustamante y Sirven, que dice "en ciertos países republicanos la designación ha de someterse al Senado o al Congreso para que la apruebe"⁶².

Para ser designado Embajador o Cónsul General se requiere: ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo (artículo 20 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano).

"El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los lineamientos de política exterior que señale el propio Presidente de la República, de acuerdo a las

⁶¹ Sepúlveda, César Op. Cit. págs. 165-166.

⁶² Sánchez de Bustamante y Sirven Op. Cit. pág. 115.

facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 2, Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano).

4.4. Procedimiento externo para la acreditación del Cónsul.

Una vez nombrado el Cónsul internamente, se lleva al cabo otro procedimiento que regula el Derecho y la Práctica Internacional, el cual es de carácter externo y dirigido al Estado territorial. Sigue los lineamientos siguientes: 1) El Estado que envía procede, ante todo, a comunicar al Estado receptor el nombramiento, esta comunicación se hace por vía diplomática.

El planteamiento doctrinario de lo que significa la COMUNICACION por la VIA DIPLOMATICA es el siguiente: el Ministerio de Relaciones Exteriores del país que desea acreditar al funcionario consular da instrucciones a la Misión Diplomática establecida en el Estado extranjero para que efectúe la debida notificación al Ministerio de Relaciones Exteriores, para tal efecto, la Misión dirige al Ministerio una nota verbal.

México verifica, generalmente, dicha comunicación siguiendo los trámites antes descritos.

Si no existen Relaciones Diplomáticas entre los dos países mencionados, puede hacerse la comunicación directa de Cancillería a Cancillería.

2) Simultáneamente al primer momento se verifica la LEGITIMACION formal del Cónsul nombrado en su calidad de tal, lo cual se efectúa con la emisión y transmisión de un documento especial denominado CARTAS PATENTES. Como confirmación a una de las reglas de más antigüedad del Derecho Consular consuetudinario, la Convención de Viena establece en

su artículo 11, párrafo 1, que: "el Jefe de la Oficina Consular será provisto por el Estado que envía de un documento que acredite su calidad, en forma de Carta Patente y otro instrumento similar".

Estas Cartas Patentes se asimilan a las Cartas Credenciales en algunos aspectos: Se emiten *in tuum* persona; además de contener el nombre del Cónsul debe llevar cada uno de los elementos que caracterizan la Relación de la Misión Consular que se formará entre ambos Estados, esto es: la calidad de Jefe, Categoría de los funcionarios consulares, clase de la oficina consular o lo relativo a la Jerarquía, la Sede la Oficina Consular que presidirá y la Circunscripción o Distrito Consular.

3) La Convención de Viena en su artículo 11, párrafo 1, señala otra semejanza, cual es que la Carta Patente debe ser renovada cada vez que cambia el Cónsul, así como cuando varía cualquiera de los elementos considerados como esenciales: "El Jefe de la Oficina Consular será provisto por el Estado que envía de un documento que acredite su calidad, en forma de Carta Patente y otro instrumento similar, extendido para cada nombramiento, y en el que se indicará, por lo general, su nombre completo, su clase y categoría, la circunscripción consular y la sede de la oficina consular".

A diferencia de las Cartas Credenciales, las Cartas Patentes emanan de un órgano central de las Relaciones Internacionales del Estado que envía (ya sea que se trate del Jefe de Estado o del Ministerio de Relaciones Exteriores), 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 residente en el Estado Extranjero, y en general, a los individuos y a los entes respecto a los cuales se aplica la soberanía personal del Estado que envía; por otro, al Gobierno y a las Autoridades del Estado extranjero en cuyo territorio el Cónsul ejercerá las funciones que se le confían (esto significa que las Cartas Credenciales si se dirigen del órgano central de Relaciones Internacionales de un país a su homólogo en el otro, mientras que las Cartas Patentes se dirigen de manera amplia no solo al Gobierno y demás autoridades del Estado territorial, sino también a los connacionales del Funcionario Consular y a las otras personas que se ven afectadas por la soberanía del Estado que envía).

Como punto de distinción también se tiene de que es triple el elemento constitutivo de la Carta Patente: En primer lugar, la reiterada y solemne declaración, dirigida a cualquiera que pueda tener interés en la misma del nombramiento del Cónsul, y del Fin General del nombramiento indicado con la clásica fórmula: 'con el deseo de promover, y consolidar las relaciones de amistad y de comercio entre los dos Estados'; En segundo lugar, la Orden a sus nacionales de reconocer a dicho funcionario consular, en su calidad de Cónsul del Estado que envía. En tercer lugar, la invitación al gobierno y a las autoridades locales del Estado receptor de admitirlo al libre ejercicio de sus funciones y al goce de las prerrogativas consulares.

Adicionalmente, las Cartas Patentes se distinguen de las Cartas Credenciales, en que no deben consignarse personalmente a una determinada autoridad del Estado receptor, sino que éstas deben ser

admitidas por vía diplomática al Ministerio de Asuntos Exteriores de dicho Estado. Generalmente, las Cartas deberían dirigirse directamente al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor, conjuntamente con la nota verbal destinada a comunicar el nombramiento.

Finalmente, se diferencian, "por el hecho de que la Representación Diplomática del Estado que envía, además de comunicar el nombramiento del Cónsul y de remitir las Cartas Patentes, invita al Estado Receptor a que otorgue al Cónsul la autorización prescrita para el ejercicio de las funciones que le han sido confiadas por su propio Estado"⁶³.

Como se vio anteriormente si no hay Relaciones Diplomáticas entre los Estados, las distintas formalidades pueden ser verificadas de un Ministerio de Relaciones Exteriores a otro.

4.5. Noción, alcance y caracteres del exequatur.

"El exequatur es la autorización que el Estado Territorial le concede a un funcionario consular extranjero para que, dentro de determinada zona de su territorio, ejerza su misión. El exequatur es, pues, un atributo de la soberanía del Estado y, por consiguiente, puede este último utilizarlo a su arbitrio, y de acuerdo a su conveniencia" (Convención de Viena, artículo 12).

"En algunos países sobre todos hispanoamericanos, el exequatur es un decreto emitido y firmado por el Presidente de la República y por el Ministro de Relaciones Exteriores; que se publica en el Órgano Oficial para conocimiento del público; y se inscribe en el Libro correspondiente llevado en la Secretaría del Ramo (Sección del Protocolo), y que se extiende, en

⁶³ Maresca, Adolfo Op. Cit. pág. 98.

un pliego grande, al funcionario consular para que le sirva de comprobante en caso necesario (ya que es el documento por el que se oficializa su nombramiento).

"Para ocupar su puesto, se prevé a los Cónsules de un documento llamado 'Patente' expedido por el Jefe de Estado, en el cual se describe el 'distrito consular' en que debe ejercer sus funciones. Este documento es presentado al Gobierno del país para el cual se le designa, el que a su vez, mediante la tramitación conveniente, expide el documento llamado Exequatur, o sea, la autorización para que pueda ejercer el Cónsul sus funciones dentro del área limitada en la 'patente'. Existe el derecho en favor de los Estados de negar o retirar el Exequatur ya otorgado, sin necesidad de explicar el motivo"⁶⁴.

De modo pues, que parece sano el criterio sustentando por la mayoría de los tratadistas, según el cual el Estado territorial tiene plena libertad para determinar la extensión, la situación y demás características del distrito consular, y de así comunicarlo al Gobierno extranjero, para que éste, a su vez, decida, en consecuencia, si acepta o no las insinuaciones del Estado territorial, en cuyo caso el Estado extranjero otorgará el exequatur, comenzando inmediatamente la actividad del funcionario; o también podrá el Estado extranjero rechazar la asignación de un distrito consular que no le convenga, o acogerse simplemente a la negativa de

⁶⁴

Sierra, Manuel. *Tratado de Derecho Público Internacional*, México, S.E., Tercera Edición aumentada, 1959, pág. 379.

exequatur por parte del Estado territorial y simplemente proceder a la designación de un funcionario consular en un distrito consular diferente"⁶⁵.

La facultad de denegar el exequatur supone implícitamente la de revocarlo una vez concedido, medida esta mucho menos frecuente y de más gravedad, a la que suele recurrirse en último extremo, pues de no estar fundada en muy poderosas razones podría considerarse como un acto poco amistoso y hasta ofensivo para el Estado a que pertenece el funcionario. Generalmente, y cuando los motivos de queja provienen de la conducta privada o pública del Cónsul, el Gobierno receptor suele limitarse a indicar discretamente la conveniencia de que dicho funcionario sea relevado de su cargo. Sólo cuando el Gobierno que ha nombrado al citado funcionario, no atiende estas indicaciones, es cuando se recurre a retirar el exequatur. Todas estas gestiones se hacen desde luego por la vía diplomática, y la actitud del Cónsul interesado debe ser totalmente pasiva, limitándose a suministrar a su gobierno las informaciones que se le soliciten sobre el incidente.

"Los cambios de gobierno y el advenimiento de nuevos Jefes de Estado no afectan en nada a los funcionarios consulares, ni precisan la renovación del exequatur. La ruptura de las Relaciones Diplomáticas no lleva a veces inherente la terminación de las Relaciones Consulares, que pueden seguir desarrollándose más o menos normalmente.

"Mientras el Cónsul nombrado no recibe su exequatur debe abstenerse de toda relación oficial con las autoridades locales, así como de realizar cualquier acto de su cargo o autorizar documentos que tengan

⁶⁵ Schecht Aristeguieta, Efraín Op. Cit. págs. 88-90.

repercusión en el país receptor. Si el Consulado es de nueva creación, antes de recibir su exequatur el Cónsul se abstendrá de usar el Escudo y el Pabellón de su país en el edificio del Consulado. En cambio, el Cónsul recién nombrado puede ejercer sus funciones en los actos que sólo tengan efecto en el país que lo envía. Es costumbre en muchos países remitir al Cónsul que toma posesión de su nuevo puesto, y mientras se tramita su exequatur, una autorización provisional para que pueda ejercer funciones.

"Sólo se solicita y concede el exequatur a los funcionarios que han de ejercer cargos consulares como titulares y por derecho propio, y por consiguiente, no se pide ni concede para los Cancilleres, Secretarios de Consulado y otros Funcionarios, aunque éstos puedan ejercer la Función Consular interinamente. Para que estos sustitutos del Cónsul en casos de emergencia puedan ejercer sus funciones, los Tratados suelen exigir que hayan sido presentados previamente, en la práctica se observan pocas veces estos requisitos, limitándose los Cónsules a notificar a la autoridad del lugar, en el momento de abandonar su puesto, quien es la persona que va a ejercer la función '*ad interim*'. Cuando el Cónsul '*missi*' sustituye a otro interinamente, no precisa tampoco de exequatur, pero en este caso es la Misión Diplomática la que participa al Ministerio de Relaciones Exteriores del país, de la persona que va a encargarse *ad interim* del Consulado⁶⁶.

Por ello mismo el Estado, así como tiene la facultad de conceder el exequatur con todas sus consecuencias legales, tiene también la facultad de suspenderlo, o de revocarlo. Cuando al Estado territorial lo considera conveniente a sus intereses, podrá retirar el exequatur, sin tener que dar

⁶⁶

Llon Depetre, José Op. Cit. págs. 64-65.

explicaciones ni al funcionario consular, ni al Agente Diplomático, ni al Estado extranjero, y sin que ello pueda considerarse, en ningún caso, como motivo de resentimiento, ni mucho menos aún como causa eventual de suspensión de las relaciones amistosas existentes, hasta entonces, entre ambos Estados.

En la práctica, sin embargo, las cosas se resuelven de otro modo: generalmente, cuando un Estado retira el exequatur a un funcionario consular, explica a la Cancillería del Estado extranjero al cual pertenece aquel, los motivos que lo determinaron a proceder en tal forma. Esta es una práctica sana, muy aconsejable, pues siempre hay que tener presente que las Relaciones Internacionales entre Estados deben desarrollarse en la forma más amistosa y cordial posible, para evitar equívocos, rozamientos, resentimientos y situaciones embarazosas que en alguna forma pueda incidir o repercutir sobre la armonía misma de tales relaciones.

Las causas de suspensión del exequatur pueden ser de distinta índole: pueden referirse al distrito consular mismo, porque, por conveniencias económicas o de cualquier otra naturaleza, el Estado territorial lo estime necesario a sus intereses; puede ocurrir también, en razón del individuo, esto es, del mismo funcionario consular, porque se desempeñe en forma lesiva a los intereses del Estado territorial, o porque actúe en forma inmoral, o escandalosa; o por inteligencia o entendimiento entre los Estados, esto es, porque estos últimos convengan, de mutuo acuerdo, en suspender el exequatur de alguno o varios de sus agentes consulares acreditados ante uno de ellos, o ante ambos.

"En el caso de suspensión o ruptura de las Relaciones Diplomáticas entre dos Estados, cualquiera de ellos puede decretar también la cesación del exequatur concedido a los cónsules respectivos, aunque generalmente se acuerdan para seguir una conducta recíproca.

Sin embargo, tanto la doctrina como la práctica internacional contemporánea, sugieren la conveniencia de la no suspensión de las Relaciones Consulares entre Estados que hayan interrumpido sus Relaciones Diplomáticas, o inclusive estén en beligerancia. Este criterio, aún cuando no está generalmente admitido todavía, es compartido ampliamente por el autor, en razón de que la ruptura de Relaciones Diplomáticas entre dos Estados parece aconsejar, precisamente, el mantenimiento de las Relaciones Consulares, porque ante la imposibilidad del mantenimiento de Relaciones Diplomáticas, tanto los intereses patrimoniales y económicos, como inclusive los intereses personales de los nacionales del Estado que se encuentran residenciados en el otro, necesitan una mejor protección, una mayor seguridad, que nadie más que el Cónsul o Cónsules de la propia nacionalidad pueden prestar"⁶⁷.

Es muy cierto lo manifestado por el anterior tratadista; sin embargo, a veces, se presentan situaciones tan graves, como lo es por ejemplo, un conflicto bélico entre ambos Estados, que es del todo aconsejable romper también las Relaciones Consulares, por el mismo bienestar y seguridad del personal de la Representación Consular.

Según la práctica de los Estados, expresada en muchos tratados -y actualmente codificada en la Convención de Viena- a una persona se le reconoce como Cónsul sólo después de haber recibido autorización del

⁶⁷

Schacht Arísteguieta, Efraín Op. Cit. págs. 88-90.

Estado que lo envía, mediante un nombramiento, patente o instrumento similar, y después que el Estado en donde actúa ha reconocido dicha autorización mediante la expedición de un exequatur. La concesión del exequatur al Jefe de una Oficina Consular constituye la aceptación, por el Estado receptor, de todos los miembros del Personal Consular, aunque los exequatur pueden solicitarse para miembros subordinados, si las leyes de los Estados enviadores y receptores lo requieren o permiten.

4.6. Entrega de la tarjeta consular y jerarquía entre los jefes de las oficinas consulares.

"El exequatur consular, se expide en forma de documento aparte o como instrucción en la misma Carta Patente. La legislación interna de cada Estado prescribe qué organismo está facultado para expedirlo.

"Por lo común, las autoridades del Estado Receptor (el Ministerio de Asuntos Exteriores) entregan a los Cónsules la Tarjeta Consular, acreditativa de que la persona a quien le fue dada es el Cónsul de un país determinado y tiene derecho a gozar de los beneficios y privilegios que le reconoce el Derecho Internacional.

Puede añadirse que la situación jurídica del Cónsul se determina por la legislación del Estado que lo nombra. La situación internacional de los Cónsules se basa en el nombramiento por parte del Estado que le designa (Letres de Provisión, Credencial) y en la aprobación por parte del Estado de destino (Concesión del exequatur o Placet, llamado berat en Turquía".

"El nombramiento de los Cónsules lo hace el Estado que los acredita, y da la autorización para el desempeño de su cargo, el Estado ante el que se le está acreditando, mediante el exequatur, que define la competencia

material y espacial del cónsul y se pone en conocimiento de las autoridades locales.

"Conforme a la Convención de Viena de 1963, la JERARQUIA de los Jefes de las Oficinas Consulares que ejercen en un centro determinado la configura en cada clase las fecha de entrega del exequatur. Por consiguiente, en la lista de miembros del cuerpo consular en una ciudad dada figuran en primer lugar los Cónsules Generales por el orden de fechas en que se les concedió el exequatur; luego, por el mismo orden, los otros Jefes de Oficinas Consulares (Cónsules, Vicecónsules y Agentes Consulares).

"La determinación de la Jerarquía de los puestos consulares se fija, pues, libremente por cada Estado. No ocurre lo mismo con los puestos diplomáticos, en los que es necesario un acuerdo previo, para transformar, por ejemplo, una Legación en Embajada"⁶⁸.

4.7. Desviaciones probables en el nombramiento y admisión del cónsul jefe de oficina.

Cabe mencionar, que existen algunas posibilidades de desviación en relación al esquema normal referente al nombramiento y admisión del Cónsul Jefe de Oficina.

En primer lugar, puede citarse el caso de que se nombre Cónsul Jefe de Oficina, a una persona que tenga la nacionalidad del Estado receptor, o bien, que no sea nacional del Estado que envía (Convención de Viena, artículo 22); el segundo caso lo constituye la autorización para la admisión provisional del funcionario consular a la que hace alusión el artículo 13 de

⁶⁸ Rousseau, Charles Op. Cit. pág. 336.

la Convención de Viena, como situación excepcional a lo que prescriben los Artículos 12, párrafo. 1, 3 y 15. Esta autorización no se presume tácitamente, se solicita a la Misión Diplomática del Estado de origen en la misma nota en que se comunica el nombramiento del Cónsul y a la vez se solicita con toda formalidad el exequatur. Esto queda anotado en la Lista Consular hasta que pueda inscribirse la mención de que se ha otorgado el exequatur, la antigüedad del Cónsul se establecerá de acuerdo a esa autorización; como tercera posibilidad se tiene lo referente a la legitimación formal del cónsul.

La misma Convención de Viena señala en su artículo 11, párrafo 3o., la excepción a lo establecido en el Artículo 11, párr. 1o., en el sentido de que si el Estado receptor lo consiente, la expedición y el envío de Cartas Patentes pueden ser sustituidas por una simple modificación, la cual se efectúa por la Misión Diplomática del Estado que envía al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor. Todo esto, se ve, es irrelevante en relación a obtener el Exequatur o la autorización provisional, así como al poder del Estado territorial de denegar el uno o la otra.

El nombramiento y admisión de un funcionario extranjero como Agente Diplomático no implica que se halle legitimado y autorizado para que ejerza funciones consulares, ya que existen profundas diferencias en cuanto a la naturaleza jurídica de los órganos diplomáticos y los consulares; para que se reconozca a un Agente Diplomático como dirigente de una Cancillería Consular es necesario que sea titular de las Cartas Patentes y que se le conceda formalmente un exequatur.

No obstante, se admite, por práctica internacional, que el Agente Diplomático integrante de una misión permanente, pueda ser designado

para que dirija la relacionada Sección Consular únicamente con una simple notificación que se efectúa por la misión, al Ministerio de Asuntos Exteriores. La nota con la que el citado Ministerio acusa recibo implica la autorización para que se puedan ejercer las funciones consulares⁶⁹.

4.8. Fin de las funciones del representante consular.

"Las múltiples razones por las que la misión individual del Jefe de la Oficina Consular (y también la de los funcionarios consulares distintos al Jefe de Oficina), puede concluirse se distinguen en un doble aspecto: a) Pertenecen al primero, las razones que determinan la extinción de la Oficina Consular, y las que provocan la extinción de las Relaciones; b) Entran en el segundo las razones que específicamente inciden en la Relación de Misión Consular que, en su tiempo, se estableció por el Cónsul entre el Estado que envía y el Estado receptor"⁷⁰.

"La actuación del representante consular se dará por terminada en los siguientes casos: 1) Revocación del mismo por el Estado que lo nombró; 2) Ser declarado persona Non Grata (artículo 23, Convención de Viena); 3) Dejar de pertenecer al Estado receptor el territorio donde se hallaba la circunscripción consular; 4) Cierre de la Oficina Consular; 5) Guerra entre el país que envió al Cónsul y el Estado receptor. En este caso, el Cónsul por orden de su Gobierno, puede confiar al Cónsul de un tercer Estado la protección de los intereses de sus compatriotas" (artículo 26, y 53, párrafo 3, de la Convención de Viena, los cuales establecen reglas en las que se le continúa reconociendo al Cónsul su status por un

⁶⁹ Maresca Op. Cit. pág. 100.

⁷⁰ Idem pág. 105.

plazo razonable, cuando ha terminado sus funciones y antes de que salga definitivamente del territorio del Estado, proporcionando de esta manera cierta seguridad y eliminando la incertidumbre que se tenía sobre la condición jurídica del Cónsul una vez que ha finalizado su misión"⁷¹.

"De conformidad con el Artículo 25 del Convenio de Viena:

"Las Funciones de un miembro de la oficina consular terminan interalia (entre las partes):

"a) Por la notificación del Estado que envía al Estado receptor de que se ha puesto término a esas funciones;

"b) Por la revocación del Exequatur;

"c) Por la notificación del Estado receptor al Estado que envía, de que ha cesado de considerar la persona de que se trate como miembro del personal consular.

"Cuando las funciones del Cónsul cesan, porque su nombramiento queda sin efecto por una razón cualquiera (ascenso y envío a otro puesto, dimisión, etc.), se da oficialmente noticia de la cesación del funcionario al Gobierno del Estado donde el Cónsul ejerce sus funciones. Por el contrario, no hay notificación oficial, cuando la cesación tiene lugar por retirada del exequatur, bien sea por causa de la conducta del Cónsul, bien por motivos políticos. Tampoco hay notificación cuando la cesación resulta *ipso jure* de la guerra entre los dos Estados o de la extinción de

⁷¹

Tunkin G., Robrou y otros Op. Cit. pág. 144.

uno de ellos (la cesación no se produce por un simple cambio en la persona del Jefe de Estado ni tampoco de una manera necesaria, por la ruptura de las Relaciones Diplomáticas"⁷².

4.9. Jefe interino de la oficina consular.

"Todas las normas vistas con anterioridad se refieren al titular de la Oficina Consular. No obstante, por razones de orden práctico, puede suceder que la dirección del Consulado recaiga, en lugar del Jefe Titular, en un Jefe Interino. Este asume '*ad interim*' la dirección de la oficina cuando el titular está ausente o se encuentra imposibilitado de ejercer sus propias funciones.

La Convención de Viena ha regulado esta situación, teniendo, por una parte, el nombramiento de la persona física que ha de fungir, como Jefe Interino, y de otra, el status y posición de dicho individuo, en cuanto se vincula con el ordenamiento de precedencias consulares.

"El Estado que envía puede, con toda libertad, elegir como encargado de la Oficina Consular, o bien a un funcionario consular de la misma oficina o de otro Consulado ubicado en el mismo Estado Territorial, o bien a un miembro de su misión diplomática acreditado en tal Estado o a un empleado técnico administrativo del Consulado de que se trate. Y también, puede elegir a una persona que no sea de la Oficina Consular o de la Representación Diplomática, con la limitante de tener la obligación este Estado de origen, de que previamente se verifique la notificación del nombre del designado y también, debe darse el consentimiento del Estado receptor cuando la persona que se ha nombrado no sea Agente

⁷²

Anzilotti, Dionisio Op. Cit. pág. 248.

Diplomático o Consular.

"La misión del Jefe Interino de la Oficina Consular se extingue *ipso facto*, cuando se hace cargo de la oficina el Jefe Titular. Este efecto no se determina por la mera llegada del nuevo Jefe de Oficina. Este tiene que haber recibido el Exequatur o la autorización provisional; si esto no se ha realizado, el Jefe Interino continuará desempeñando la dirección de la Oficina (formalmente, ocurre lo mismo en el caso del Encargado de Negocios *ad interim*, mientras el nuevo Jefe de Misión no haya presentado las Cartas Credenciales)"⁷³.

⁷³

Maresca, Adolfo Op. Cit. págs 109-110.

CAPITULO 5

FUNCIONARIOS Y MIEMBROS DEL CONSULADO

- 5.1. Semejanzas y diferencias entre el cónsul jefe y los otros funcionarios consulares
- 5.2. Nombramiento del funcionario consular
- 5.3. Admisión en el estado territorial del funcionario consular
- 5.4. Procedimiento que da inicio a la misión del funcionario consular
- 5.5. Requisitos protocolarios vinculados con el arribo del funcionario del consulado
- 5.6. Fin de la misión del funcionario consular
- 5.7. Procedimientos de extinción
- 5.8. Inicio y conclusión de las funciones de los empleados consulares

5.1. Semejanzas y diferencias entre el cónsul jefe y los otros funcionarios consulares.

En atención a las variadas funciones que se verifican en la Oficina Consular y a las exigencias que se derivan de éstas, puede justificarse el hecho de que el Estado que envía nombre a otras personas para que ayuden en la labor de la dirección que lleva cabo el Jefe del Consulado; ya que debido al movimiento que se desarrolla en este tipo de oficinas, el Cónsul Jefe necesita personal adicional que colabore en las distintas tareas directivas que debe desempeñar. Estos individuos son denominados genéricamente como FUNCIONARIOS CONSULARES, distintos del Jefe de Oficina y son básicamente: el Cónsul adjunto, el Primer Vicecónsul, el Segundo Vicecónsul.

Es importante hacer unas breves consideraciones en cuanto a la figura de estos funcionarios y las normas que regulan su actividad para ubicarlos de una mejor manera dentro del esquema general de las Relaciones Consulares.

En primer lugar, debe decirse que todos y cada uno de los individuos antes relacionados deben, en estricto sentido, llevar a cabo funciones consulares, al igual que lo hace el Cónsul Jefe de oficina; es decir, que la Misión de éstos es de carácter oficial ya que en virtud al tipo de actividad que desarrollan se producen efectos jurídicos que, no sólo repercuten en el orden interno del Estado que envía, sino que también tiene sus consecuencias en el Estado territorial, produciéndose, por tanto, en ciertos aspectos y hasta ciertos límites, una interferencia con lo que normalmente sería competencia de las autoridades locales y que sin embargo pasa a ser materia de los órganos consulares.

En segundo lugar, debe mencionarse lo relativo al status consular; los Funcionarios Consulares, en razón al cargo o puesto que desempeñan reciben un trato especial y se ven beneficiados por una condición jurídica subjetiva específica, la cual los ubica en una posición revestida de ciertos privilegios, tal y como sucede con el Jefe de la oficina.

Además de lo antes mencionado se tiene que surge una particular relación de Derecho Internacional entre el Estado de Origen y el Estado Receptor la cual ha recibido el nombre de RELACION DE MISION CONSULAR; ésta se crea para cada uno de los funcionarios consulares y vincula a uno y a otro Estado.

También cabe agregar que podría suceder, en caso de ausencia del Titular del Consulado, que atendiendo el orden de antigüedad de cada uno de dichos funcionarios (Cónsul Adjunto, Primer Vicecónsul, Segundo Vicecónsul) se le llame para que se ocupe de dirigir interinamente la Oficina Consular.

Otro punto de interés es el hecho de que, no es competencia de los funcionarios consulares que no son Jefes de la Oficina la responsabilidad de dirigir el Consulado (entendido en su conjunto), ya que solo es atinente al Jefe de la Oficina Consular la completa dirección de la misma en su totalidad como unidad orgánica funcional.

Como justificación a las normas del Derecho Consular consuetudinario y la Convención de Viena, que lo ha codificado, se encuentran dichas relaciones de semejanza y diferencia que se dan entre el Cónsul Jefe de Oficina y los otros funcionarios consulares, teniéndose específicamente regulado todo lo concerniente a estos últimos individuos.

5.2. Nombramiento del funcionario consular.

Se ha dado un doble objeto en las normas relativas al inicio de la Misión individual de los Funcionarios Consulares que no son Jefes de Oficina: por una parte, vienen a confirmar el NOMBRAMIENTO de dichos funcionarios verificado por el Estado de origen; y por otra parte, regulan la ADMISION para que puedan en el Estado territorial ejercer sus funciones.

En cuanto al primer momento, suele afirmarse que a nivel internacional el Estado que envía tiene la absoluta libertad para efectuar los nombramientos de los funcionarios que no son Jefes de Oficina. El artículo 19 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, parecería venir a confirmar este principio, ya que preceptúa lo siguiente: 'A reserva de lo dispuesto en los artículos 20, 22 y 23...' y debe tomarse en consideración también que se tiene que interpretar en la más estricta coordinación con las demás normas del Convenio y con los principios generales del Derecho Consular. Como una consecuencia de esto, se tiene, esa libertad que posee el Estado que envía para efectuar nombramientos de Funcionarios Consulares que no son Jefes de Oficina encuentra de manera general una triple limitación:

a) De acuerdo al artículo 19, párrafo. 1 y artículo 22 de la Convención de Viena, sería necesario que el Estado receptor otorgará previamente su consentimiento en el caso de que el Estado que envía nombre a un individuo que sea nacional del citado Estado territorial.

b) También, se requiere, que las dimensiones de la oficina consular para la cual el Estado receptor ha dado en un principio su consentimiento, permita la inclusión del nuevo funcionario en el Consulado. Si en todo caso, el nombramiento de este funcionario implica que haya una variación

en las dimensiones (por ejemplo, el nombramiento de un funcionario consular en calidad de Cónsul Adjunto en un Consulado General, o en un Consulado en cuya estructura, notificada a su tiempo a las autoridades del Estado territorial, no estuviera previsto el puesto del Cónsul Adjunto) sería necesario que se obtuviera con anterioridad un acuerdo entre el Estado de origen y el Estado territorial.

c) Es menester que el Estado receptor reconozca como tal al funcionario consular que no es Jefe de oficina para que éste pueda desempeñarse como efectivo integrante del Consulado. De igual forma (aunque siguiendo un procedimiento más simple), un Agente Diplomático que no es Jefe de Misión no se convertiría en dicho Agente si el Estado territorial no le hubiese brindado su consentimiento. Asimismo, el funcionario consular miembro de una oficina consular no podría considerarse investido en su calidad de Cónsul si el Estado receptor no lo hubiera reconocido en tal carácter con anterioridad.

5.3. Admisión en el estado territorial del funcionario consular.

Cuando el Estado territorial reconoce al Funcionario Consular extranjero se dan diferentes momentos y dos actos diversos: En primer lugar, se necesita, ante todo, que la persona que ha sido elegida por el Estado que envía posea, en relación al Estado territorial, la cualidad de ser Persona Grata y que el Estado ya sea explícita o implícitamente, haya brindado manifestaciones de aceptación en tal sentido.

Por otra parte, se requiere, por ende, que el Estado receptor autorice al Funcionario Consular extranjero para que en su territorio pueda ejercitar las funciones que le correspondan en virtud de su cargo. Puede suceder

que una vez hecha la separación de los dos momentos y actos estos sean distintos en su forma o bien pueden darse en una sola fase y encontrarse en una sola declaración.

5.4. Procedimiento que da inicio a la misión del funcionario consular.

Existen varios momentos a lo largo del procedimiento en el que se encuentra la coordinación de voluntades del Estado que envía y del Estado receptor, y es ésta la que da origen al inicio de la misión del funcionario consular. Este procedimiento por el que se manifiesta y coordina la voluntad de nombrar del Estado que envía y la voluntad de admitir por el Estado receptor, acepta la siguiente descripción:

a) Debe darse el conocimiento oficial al Estado territorial del nombramiento de Funcionario Consular que no es Jefe de Oficina. Se encuentra expresamente previsto en el artículo 24, párrafo. 1, de la Convención de Viena la obligación del Estado que envía de comunicar dicho nombramiento al Estado receptor.

"b) La vía diplomática es el medio por el cual ha de hacerse la NOTIFICACION. Particularmente debe llevarse a cabo a través de una notificación que normalmente se concreta en una nota verbal que la misión diplomática del Estado que envía dirige al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor.

Esta situación es la que se ve inmerso el Estado que envía respecto a la relación cronológica que debe existir entre la notificación y la llegada del funcionario consular que no es Jefe de Oficina o el comienzo de sus funciones -el Convenio de Viena la resume de la siguiente forma 'con la antelación suficiente para que el Estado receptor pueda, si lo considera

oportuno, ejercer el Derecho que le confiere el párrafo 3, del artículo 23, es decir declararlo persona non grata.

c) En la respuesta afirmativa que el Ministerio de Relaciones Exteriores le otorga a la Misión Diplomática del Estado que envía, ya contenida de manera implícita en favor del funcionario consular la declaración de persona grata, y, al mismo tiempo, la autorización para el ejercicio de funciones consulares. Estos preceptos de la Convención de Viena que implícitamente atribuyen dicho significado a la respuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor se fundamentan en una idea de simplificación del procedimiento por medio del cual se admita para que ejerza sus funciones el Funcionario Consular.

d) No obstante, la misma Convención de Viena prevé que la autorización para el ejercicio de las Funciones Consulares pueda ser objeto de un acto distinto, aunque, por supuesto, siempre revista lógicamente la forma del exequatur. Esto puede suceder en dos casos: a) la concesión a favor del funcionario consular que no es Jefe de Oficina el Exequatur puede corresponde -éste es el caso más frecuente- a una EXIGENCIA JURIDICA DEL ESTADO RECEPTOR.

A tal fin, el artículo 19, párrafo 4., ha previsto que 'el Estado receptor podrá, si sus leyes y reglamentos lo exigen, conceder el exequatur a un funcionario consular que no sea Jefe de Oficina Consular'. b) El Estado que envía puede solicitar la concesión del Exequatur para un funcionario consular que no es Jefe de Oficina. En este punto el artículo, párrafo 3, establece que 'el Estado que envía podrá, si sus leyes y reglamentos lo exigen, pedir al Estado receptor que conceda el exequatur a un funcionario consular que no sea Jefe de una Oficina Consular'.

Debe señalarse que, conforme a una exigencia del Estado territorial, el ejercicio por parte de un Funcionario Consular extranjero que no es Jefe de Oficina de funciones -como son típicamente las consulares- que interfieren en su ordenamiento interno y tienden a limitar la competencia de sus mismos órganos se subordina a la concesión del Exequatur. Pero el Estado que envía también puede tener interés en que sus funcionarios, aunque no sean Jefes de Oficina, sean titulares del Exequatur formal, ya que ningún acto del Estado territorial podría mejor que el Exequatur conferir al funcionario extranjero, respecto a las autoridades locales, la plenitud de su dignidad consular.

e) La emanación del Exequatur en favor de un funcionario consular que no es Jefe de Oficina -sea inherente, como normalmente sucede, a una exigencia del Estado territorial o bien sea a petición del Estado que envía- presupone la titularidad, por parte de este funcionario, del documento especial que constituye -en la costumbre diplomático-consular- el necesario complemento formal y la premisa misma del exequatur: es decir, las Cartas Patentes.

Si bien no se contiene una norma expresa en este sentido en el Convenio, en lo que se refiere a los Funcionarios Consulares que no son Jefes de Oficina, la necesidad de la emanación en favor del Funcionario Consular, de Cartas Patentes, no puede dar lugar a dudas. Esto se deriva de las normas consuetudinarias de Derecho Consular, a las que se remite el Convenio en su preámbulo, y está implícita en la correlación existente entre Cartas Patentes, de una parte, y de otra, el exequatur, correlación

que establece el Convenio al regular el procedimiento de admisión del Funcionario Consular Jefe de Oficina (Convención de Viena 11, párrafo 2 y artículo 12, párrafo 1).

f) Cualquiera que sea el procedimiento a través del cual el Estado Receptor ha autorizado al funcionario consular extranjero, no Jefe de Oficina, para ejercitar sus funciones, dicho Estado está obligado, al igual que cuando se trata del Jefe de Oficina, a informar a las autoridades competentes (político-administrativas y judiciales) de la circunscripción de la oficina a la que se ha incorporado.

g) A la comunicación del nombramiento de un determinado funcionario consular efectuada por el Estado que envía, el Estado receptor puede responder negativamente: en el ejercicio del poder jurídico que se le confiere por el artículo 231, párrafo. 3, de la Convención, el Estado territorial podría declarar explícitamente, o implícitamente hacer comprender, que el funcionario designado no reviste la calidad de persona grata.

Según los términos del mismo artículo 23, párrafo 3, incumbe en tal caso al Estado que envía el deber de revocar el nombramiento del funcionario -cuya esfera de aplicación no se limita a los funcionarios consulares, sino que se extiende a cada uno de los miembros de la Oficina Consular- está formulada así: "Una persona designada miembro de la Oficina Consular podrá ser declarada no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor, o antes de que inicie sus funciones en aquella si está ya en dicho Estado. En cualquiera de esos casos el Estado que envía deberá retirar el nombramiento'."

5.5. Requisitos protocolarios vinculados con el arribo del funcionario del consulado.

Además del procedimiento mencionado, dirigido a la coordinación de la voluntad del nombramiento del Estado que envía y la voluntad de admisión del Estado receptor, el comienzo de la estancia en el Estado territorial del funcionario consular que no es Jefe de Oficina y la iniciación del ejercicio de las funciones hacen necesario el cumplimiento de algunas formalidades de carácter principalmente protocolario.

a) El hecho de la llegada del funcionario a la Sede debe ser oficialmente notificado al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor por el órgano del Estado que envía, naturalmente llamado a mantener relaciones con ese Ministerio, es decir, por la Misión Diplomática (Convención de Viena, artículo 24, párrafo 1, literal 'b').

"b) Análoga comunicación se hace por la Oficina Consular, en la que el funcionario ha entrado a formar parte, a las más altas autoridades político-administrativas locales (especialmente el prefecto de la provincia o, si la circunscripción consular se extiende a más provincias, a cada uno de los prefectos). El Jefe de la Oficina dirige, a este fin, una Carta al Prefecto.

"c) El Jefe de la Oficina suele presentar personalmente, en el curso de una visita, a su colaborador oficial (Cónsul Adjunto o Vicecónsul) al Prefecto. Posteriormente y según las ocasiones que se van presentando, lo llevará también a las otras autoridades locales. Entre tanto, el Cónsul Adjunto o Vicecónsul, cuidará de dar su tarjeta de visita a estas personas, acompañada de la del titular de la Oficina.

"d) El Jefe de la Oficina Consular cuidará asimismo, de presentar a

su nuevo ayudante y eventual sustituto en la dirección de la Oficina, al Decano del Cuerpo Consular.

"e) El Funcionario Consular presentado por su Jefe tomará contacto, por último con las principales instituciones de la Comunidad nacional en la circunscripción de la Oficina a la que ha sido destinado."

5.6. Fin de la misión del funcionario consular.

"La misión de cada uno de los Funcionarios consulares que no son Jefes de Oficina, concluye por la misma causa que pone fin a la misión del Titular del Consulado. Es decir, de una parte, las causas generales que inciden en la persistencia de las Relaciones Consulares de la Oficina Consular en su conjunto; de otra, las causas especiales, que se refieren a la misión individual del funcionario consular.

Los motivos de extinción que pertenecen a esta segunda categoría se enlazan con cada una de las dos voluntades, necesarias conjuntamente para que cada funcionario forme, entre el Estado que envía y el Estado receptor, una relación de misión consular. Es decir, puede ser que el Estado que envía ya no desee que un funcionario consular continúe destinado en una determinada oficina, o bien que el Estado receptor revoque el consentimiento que había otorgado para que un funcionario consular ejerciera funciones consulares en su territorio.

"La primera hipótesis se resuelve llamando al funcionario consular. La segunda se realiza por medio del procedimiento previsto por el Convenio para el Cónsul Jefe de Oficina. Es decir:

"a) En un primer momento, el Estado territorial comunica por vía diplomática al Estado que envía que el funcionario consular ha dejado de

ser persona grata; b) El Estado que envía está obligado, por tanto, a retirar el funcionario o a poner término a sus funciones); c) En un momento posterior, si el Estado que envía rehúsa actuar en consecuencia con la comunicación recibida o incurre en demoras no razonables, el Estado territorial está legitimado para ejercitar el poder de revocar el exequatur que ha concedido al funcionario consular, o bien, si no es titular de la autorización formal para el ejercicio de sus funciones, puede dejar de considerarlo como funcionario consular del Estado extranjero legitimado para actuar en su territorio⁷⁴.

5.7. Procedimientos de extinción.

"Los procedimientos a través de los que se manifiesten una y otra voluntad extintiva de la misión individual del funcionario consular, son los mismos ya mencionados para el fin de la misión del Cónsul Jefe de Oficina. Es decir:

"1) La voluntad del Estado que envía de poner fin a la misión de su funcionario (Cónsul Adjunto, Primer Vicecónsul) se lleva a cabo retirando al Funcionario. En este caso la misión diplomática procede a una notificación al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado Receptor.

"2) La voluntad del Estado territorial se manifiesta a través de cada una de las fases que el Convenio de Viena establece para el fin de la Misión del Jefe de Oficina, cuando es decidido por el Estado receptor. La salida del Funcionario Consular que no es Jefe de Oficina es también objeto de comunicación previa al Ministerio de Asuntos Exteriores del

⁷⁴

Rodríguez Carrión, Alejandro J. *Lecciones de Derecho Internacional Público*, España, Editorial TECNOS, Primera Edición, 1987, pág. 23.

Estado Territorial. Y el Estado territorial debe conceder al funcionario saliente las facilidades que se han mencionado para el Jefe de Oficina que deja definitivamente la Sede" (artículo 24 de la Convención de Viena).

5.8. Inicio y conclusión de las funciones de los empleados consulares.

"Existe, en Adición al Jefe de Oficina y de los otros Funcionarios Consulares, otra categoría de personas que también forman parte del Consulado. Estos son los llamados EMPLEADOS CONSULARES.

"La Convención de Viena, en su Artículo 1, literal 'e' los define diciendo que se entiende por tales a "los componentes de la Oficina Consular que: son designados para los Servicios Administrativos y Técnicos del Consulado. Teniendo en cuenta, de una parte, la cualidad jurídica de dichos individuos (miembros de una oficina consular extranjera, destinados como tales, a residir en el territorio del Estado receptor) y habida cuenta, de otra parte de la naturaleza y de los límites de las funciones que les son confiadas (no ya funciones consulares verdaderas y propias, sino trabajos técnico-administrativos que, generalmente, deberán desarrollarse y agotarse en el ámbito interno de la oficina), el Convenio ha extendido a los empleados consulares la esfera de aplicación de algunas normas referentes a los mismos funcionarios consulares y, por el contrario, no les ha incluido dentro de otras de sus reglas. Debe señalarse en particular que:

"a) Son empleados consulares en tanto hayan sido admitidos con tal cualidad por el Estado receptor. Es necesario por tanto, que sean personas aceptadas en el Estado en cuyo territorio están destinados. Al igual que los Funcionarios Consulares, los empleados del Consulado pueden ser

declarados personas no aceptables aún antes de llegar a la Sede, o, si ya se encuentran en ella, antes de comenzar sus funciones (artículo 23, párrafo 3).

"b) El Estado que envía debe asegurarse previamente de que la cualidad de persona aceptable por el Estado territorial existe en el individuo nombrado empleado consular y, a este respecto, comunicar el nombramiento y, siempre que sea posible, con la adecuada antelación, la llegada a la Sede. La Comunicación se dirige al Ministerio de Asuntos Exteriores por la Misión Diplomática; si la Misión Diplomática no existe, la comunicación se hace directamente por el Cónsul Jefe de Oficina (artículo 24 de la Convención).

"c) El empleado consular, por el contrario, NO necesita autorización del Estado receptor para el ejercicio de sus funciones como empleado consular. Por tanto, no puede existir en el Convenio una norma dedicada a los empleados consulares análoga al Artículo 19, párrafo 2 y 3, que prevé también el otorgamiento del exequatur para el funcionario consular que no es Jefe de Oficina.

"d) La cualidad de empleado consular puede terminar por voluntad del Estado receptor. El Convenio atribuye, de hecho, al Estado territorial el poder para declarar en cualquier momento que un empleado consular extranjero ha dejado de ser persona aceptable y, por tanto, dejar de considerarle como miembro del Consulado. Este poder del Estado territorial, que se aplica tanto a los empleados como a los funcionarios consulares, es absolutamente discrecional. A este respecto, el Convenio ha previsto expresamente que el Estado territorial, al declarar que una persona ha dejado de ser aceptada para trabajar como miembro de un

Consulado extranjero, no tiene obligación de comunicar al Estado que envía los motivos de su decisión (Art. 23, párrafos 2,3 y 4 de la Convención)"

Puede entonces concluirse que, los empleados del consulado también coadyuvan en la actividad que se desarrolla en la misma, aunque en diferente manera que el Cónsul Jefe y los demás funcionarios Consulares. "Para los Consulados Generales o Consulados Particulares de mucha importancia, ya por la intensidad del movimiento comercial o ya por la fuerte corriente emigratoria o inmigratoria, se hace necesario nombrar EMPLEADOS CANCELLERES o SECRETARIOS. Los nombramientos para estos empleados son de la competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien toca también señalar, para ellos, los sueldos y emolumentos que deben disfrutar en compensación a su trabajo.

"En los Consulados *Ad Honorem* suelen haber Cancilleres también *Ad Honorem* que regularmente son nombrados por el Cónsul con la aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Cónsul que lo nombra asume directamente la responsabilidad por los actos del Canciller.

"Ultimamente se ha establecido la denominación de ADJUNTOS A LOS CONSULADOS. No obstante, siempre hay que tener presente que el Canciller o Secretario de un Consulado, cualquiera que sea la categoría de la Oficina, es un simple empleado de ésta, sin representación oficial alguna. Por más que sea nombrado por el Gobierno, está sujeto a la autoridad del Cónsul que es su Jefe a quien debe todo respeto y subordinación.

Bajo la dirección del Cónsul, el Canciller velará por la buena marcha del Despacho, cuidará de la buena organización interna de la Oficina, procurará que en la biblioteca, en el archivo y demás dependencias, se observe el orden y la decencia indispensables, cuidará de que los libros de la Oficina se lleven conforme a las indicaciones que reciba o estipulen las leyes y reglamentos de la materia, y tendrá a su cargo la expedición de los asuntos oficiales, de acuerdo con las órdenes que recibe el Cónsul.

"En todos sus actos debe estar de acuerdo con su Jefe a quien acompañará en sus actuaciones cada vez que el lo reclame. Dentro y fuera de la Oficina su conducta ha de ser intachable, lo más correcta posible, tanto por el buen nombre de él y de la oficina a que pertenece, como por el decoro nacional. Lo mismo puede decirse de los demás empleados del Consulado"⁷⁵.

Como pudo apreciarse, tanto los Funcionarios como los Empleados Consulares colaboran, aunque sea en diferente forma al eficiente desempeño de la Oficina Consular. Si bien es cierto que unos y otros configuran categorías de personal bastante distintas, las actividades que ambos realizan constituyen un aspecto importantísimo para el buen funcionamiento del Consulado, además de facilitar su labor de dirección al Cónsul Jefe. Es pues, necesaria la presencia de todos los miembros de la Oficina Consular para una adecuada protección de los intereses de los connacionales.

⁷⁵

Ramírez Peña, Abraham. Op. Cit. págs. 140-141.

CAPITULO 6

PRERROGATIVAS, FACILIDADES, PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS OFICINAS CONSULARES

- 6.1. Prerrogativas y condiciones para el goce de las mismas
- 6.2. Facilidades
- 6.3. Privilegios
- 6.4. Inmunidades
- 6.5. Categorización de los privilegios e inmunidades consulares
- 6.6. Alcance de las inmunidades consulares
- 6.7. Inmunidades respecto a las cosas
- 6.8. Duración de las inmunidades consulares

6.1. Prerrogativas y condiciones para el goce de las mismas.

Para que los Consulados puedan ejercer sus funciones es necesario que el Estado receptor cree para ellos condiciones que les eximan del control por parte de sus autoridades. Con este fin, a las Oficinas Consulares y a su personal se les conceden los derechos, facilidades y ventajas pertinentes basados en las normas de Derecho Internacional⁷⁶.

La práctica consular y las convenciones consulares han establecido un conjunto de derechos a los miembros de la oficina consular para facilitarles el ejercicio de sus funciones en el Estado receptor. Estos derechos los sitúan en un estado superior al común de la población de dicho estado. Este conjunto de derechos se denominan prerrogativas consulares⁷⁷.

En el otorgamiento o concesión de las prerrogativas consulares rigen dos principios: a) El de reciprocidad; y b) El de garantía a las funciones consulares.

En relación al primero, está basado en la práctica consular y es observado por todos los países y se reduce a lo siguiente: te doy lo que tú me des, es decir se tratará a los miembros de la oficina consular en el Estado receptor en la misma forma en que se trata a los de éste en el Estado que envía.

En relación al segundo, la garantía se reduce a que las oficinas consulares desempeñen eficazmente sus funciones en nombre de sus Estados respectivos y no con la finalidad de beneficiar a particulares.

⁷⁶ Tunkin G., Robrou R. y D. Levin. Op. Cit. pág. 145.

⁷⁷ Xilotl Ramírez, Ramón Op. Cit. pág. 54.

Para que los miembros el consulado puedan gozar de las prerrogativas concedidas por los estados receptores se exigen tres condiciones: a) ser nacional del Estado representado; b) no dedicarse a ninguna actividad particular lucrativa; y c) no haber sido residente o inmigrante en el país receptor a la fecha de su nombramiento.

Las prerrogativas consulares se clasifican en tres aspectos: a) facilidades; b) privilegios; y c) inmunidades.

6.2. Facilidades.

Se entiende por facilidades las actividades que el Estado receptor debe ejercer para facilitar a los miembros del consulado el desempeño de su comisión⁷⁸.

Son ejemplos de facilidades los siguientes:

- 1) Vigilar que se tomen las medidas necesarias para que pueda cumplir con su cargo y gozar de los beneficios de las convenciones.
- 2) Ser tratado con deferencia.
- 3) Tomar medidas para que se eviten atentados a su libertad o dignidad.
- 4) Libre tránsito y circulación por su territorio.
- 5) Obtención de locales para alojamiento del personal y de la oficina consular.

6.3. Privilegios.

"Se consideran privilegios a las 'gracias o ventajas y a las exenciones' que el Estado receptor otorga a los agentes consulares y que no conceden al

⁷⁸ Idem pág. 57.

común de sus habitantes. Es decir, los privilegios rompen o limitan el principio de generalidad de la ley, porque ésta no alcanza a los cónsules por disposición de una ley especial de categoría de ley suprema de la nación como es un tratado"⁷⁹.

Los privilegios se dividen en gracias o ventajas y en exenciones.

Son gracias las siguientes:

1) Que las diligencias judiciales sean practicadas con diligencia evitando perturbar las funciones consulares.

2) En caso de prisión preventiva que el juicio se inicie sin dilación y se le guarden consideraciones para su seguridad.

3) En caso de instrucción penal, que se informe al Estado que envía.

4) Que su testimonio le sea recibido por escrito o en forma oral, o en su domicilio, o en el local consular.

5) Facilidades para salir del territorio al terminar sus funciones aun en caso de guerra.

Son exenciones:

1) la de inscribirse en el registro de extranjeros.

2) de permiso de residencia y permiso de trabajo.

3) de obligaciones del seguro social.

4) de servicios y cargas militares.

5) de revisión de equipaje y de impuestos a la importación de vehículos y equipaje, efectos personales y objetos de instalación.

6) de pagar impuestos o gravámenes personales o reales, incluido los fiscales por percepciones recibidas del Estado que envía.

7) de prestación de servicios personales de carácter público.

⁷⁹

Idem pág. 59.

8) de impuesto en las sucesiones de familiares y otros.

"Tales privilegios consulares pueden resumirse así: inviolabilidad personal, inviolabilidad de la residencia oficial y de los archivos oficiales, inmunidad de jurisdicción en lo relativo a los actos oficiales de los funcionarios consulares, y exención fiscal"⁸⁰.

6.4. Inmunidades.

"La inmunidad consiste en la sustracción de una persona al imperio de una autoridad judicial. De acuerdo con los derechos procesales, todos los jueces y tribunales tienen un ámbito territorial de competencia, en el cual ejercen tanto su potestad decisoria del derecho como la ejecución de sus resoluciones. Determinase así la jurisdicción del tribunal"⁸¹.

La inmunidad puede ser de tres tipos: penal, civil, y administrativa, en consecuencia los agentes consulares no pueden ser detenidos sino por delito grave y decisión de autoridad competente, no se le aplicaran medidas coercitivas o sanciones por negarse a testimoniar, además goza de inmunidad de jurisdicción por actos en ejercicio de las funciones consulares. Desde luego, las prerrogativas e inmunidades consulares son menos amplias que las reconocidas a los funcionarios diplomáticos, pero si constituyen un status intermedio entre el tratamiento dado a los particulares y el dado a los diplomáticos, pero aún dentro de este orden de ideas, no existe realmente uniformidad de criterio entre los Gobiernos de los diferentes Estados y unos resultan más amplios que otros en este sentido, lo cual, a pesar de la política de reciprocidad observada en esta

⁸⁰ Schacht Aristeguieta, Efraín. Op. Cit. pags.

⁸¹ Xilotl Ramírez, Ramón Op. Cit. pág. 70.

materia, causa inconvenientes y problemas en las relaciones básicas entre Estados.

Para algunos tratadistas, la causa jurídica de las inmunidades y prerrogativas concedidas a los funcionarios consulares está en la necesidad política, en la necesidad soberana que tienen los Estados de que sus funcionarios consulares gocen de esos privilegios, de esas 'regalías', como algunos los llaman, para poder desempeñar, cabal y eficazmente, su misión; en tanto que para otros tratadistas, la causa última de tales privilegios e inmunidades no es jurídica, sino simplemente, de mera cortesía internacional, de simple *comitas gentium*.

Pero, sea como fuere, sea por una causa jurídica o por una causa de simple cortesía internacional, lo cierto es que si aplican recíprocamente los Estados, en la práctica internacional, cierto tratamiento especial para sus respectivos funcionarios consulares.

6.5. Categorización de los privilegios e inmunidades consulares.

Al igual que los privilegios e inmunidades diplomáticas, los privilegios e inmunidades Consulares se dividen en Privilegios e Inmunidades de la Oficina Consular como órgano estatal en el extranjero y en privilegios e inmunidades del Personal de la Oficina Consular.

Con arreglo a la Convención de Viena de 1963 sobre las Relaciones Consulares, y sobre todo, los concedidos a su personal, son considerablemente inferiores a los que disfrutaban las representaciones diplomáticas y sus funcionarios.

La Convención de Viena otorga a la Oficina Consular los privilegios e inmunidades siguientes: inviolabilidad de los locales consulares (a

excepción de los casos de incendio o de otra calamidad), y de los archivos consulares, principio que es universalmente admitido como esencial para el desempeño de la función consular.

"Uno de los privilegios honoríficos de la Oficina Consular es el derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado en el local de la oficina consular, en la residencia de su Jefe y, cuando se trata del cumplimiento de sus funciones, en los medios de transporte. En este sentido 'en su forma más restrictiva, este privilegio consiste en el derecho de izar la bandera nacional y colocar una inscripción o escudo en el frente del Consulado. Se asienta continuamente que el uso de la bandera nacional constituye una costumbre admitida y que todos los Tratados especiales garantizan este privilegio.

'La discusión sobre este punto se contrae, a si es un derecho o es una concesión del Estado en el cual se encuentra la oficina. Dos son los puntos esenciales que deben examinarse en esta cuestión: el objeto de izar el pabellón y en qué ocasiones debe izarse.

'Respecto a primer punto se considera necesario para indicar el lugar de la oficina para su protección; en relación con el segundo, para observar los días de fiesta y de duelo así de su propio Estado como de aquel en que reside. La limitación del uso de la bandera indica que no es el propósito el que ésta sea izada para señalar el lugar donde se encuentra la oficina. La práctica en Argentina establece que la bandera puede ser izada en los días de fiesta de la Argentina y del país a que pertenece el Consulado, en caso de guerra o bloqueo y en otros en que la práctica lo autorice'⁸².

⁸²

Sierra, Manuel J. Op. Cit. pág. 384.

6.6. Alcance de las inmunidades consulares.

"A los Cónsules se les tratará con el respeto debido y que se tomarán las medidas apropiadas para impedir ataques a su persona, libertad o dignidad. Según el texto de los Tratados recientes, a los Cónsules se los exime de la jurisdicción civil o administrativa en relación con sus actos oficiales, pero no se les confiere la inmunidad en los pleitos civiles relacionados con: 1) un contrato no concluido por el Cónsul como Agente del Estado que lo envió; y 2) reclamaciones de terceras personas, por virtud de daños derivados por un accidente causado por un vehículo, embarcación o aeronave.

"Con respecto a la jurisdicción penal, los cónsules gozan de inmunidad de arresto o detención durante la tramitación del juicio, excepto en caso de un 'delito grave' y de acuerdo con la decisión de la autoridad judicial competente.

"En todos los demás casos, la libertad personal del Cónsul se puede limitar sólo cuando se ejecuta la sentencia definitiva del Tribunal. Aunque el Cónsul se encuentran obligados a comparecer ante las autoridades judiciales competentes se establece una causa criminal contra él, el procedimiento debe seguirse de modo que cause un mínimo de interferencia en el desempeño de sus deberes oficiales (Convención de Viena, artículo 43).

6.7. Inmunidades respecto a las cosas.

En adición a lo expuesto anteriormente puede añadirse en primer lugar que existe una triple división de las inmunidades concedidas a las cosas. Así:

- a) Inviolabilidad de los locales del Consulado, en la cual podemos

distinguir dos aspectos: 1) NEGATIVO. Los Agentes del Estado receptor no podrán entrar en los locales del Consulado sin permiso del Jefe del puesto, ni ejercer ninguna medida coactiva contra los muebles del consulado, sus propiedades, o sus medios de transporte. 2) POSITIVAS. El Estado receptor debe tomar las medidas necesarias para proteger los locales del Consulado contra cualquier intrusión o daño, y prevenir cualquier disturbio que pueda perturbar la tranquilidad del Consulado o atentar contra su dignidad. b) Exención de impuestos sobre los locales del Consulado. c) Inviolabilidad de los archivos y documentos. Esta última es una regla generalmente admitida de Derecho Internacional y confirmada en la Convención de Viena de 1963"⁸³.

6.8. Duración de las inmunidades consulares.

"Con respecto al comienzo y la terminación de las inmunidades consulares, el Estado receptor se encuentra obligado a proporcionar un tratamiento similar al otorgado a los Agentes Diplomáticos. Las inmunidades y privilegios que se conceden al Cónsul, lo mismo que a su familia y a su personal privado, comienza en cuanto entra en el territorio del Estado receptorío, si ya se encuentra allí, en cuanto empieza a desempeñar sus deberes.

Las prerrogativas consulares de los miembros de la oficina cesarán cuando éstos terminen sus funciones en el Estado receptor o en cuanto expire el plazo razonable que se le concede para ello. La inmunidad de los

⁸³

Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, S.A., Octava Edición, 1982, pág. 239.

actos oficiales, sin embargo, se retiene indefinidamente (Convención de Viena, artículo 53).

El Estado receptor puede negarse a admitir a un Cónsul debidamente designado, o puede retirar la aceptación cuando ha sido concedida. Las Convenciones Consulares recientes disponen que las razones para declarar a un Cónsul persona non grata serán proporcionadas a petición. Sin embargo, la Convención de Viena, en sus artículos 12 y 13, dispone que: "el Estado receptor no tiene que dar explicaciones de su negativa para admitir a un Cónsul. Queda implícito en el texto de la Convención y en los cambios habidos en varios anteproyectos, que la declaración de persona non grata de un Cónsul no es materia de discusión por el Estado enviador".

"La Convención inspirándose en el procedimiento de renuncia contenido en la Convención de Relaciones Diplomáticas, dispone que el Estado enviado -no el Cónsul mismo- puede renunciar a la inmunidad, siempre que dicha actuación se haga en forma expresa y por escrito. La renuncia a la inmunidad de la jurisdicción local, sin embargo, no constituye una renuncia implícita a la inmunidad de su ejecución. En este último caso, se requiere una renuncia separada. Si un funcionario consular o empleado inicia un procedimiento sobre una materia en la cual puede disfrutar de inmunidad, éstos no podrían invocar la inmunidad por cualquier reconvencción relacionada con la reclamación principal y, una vez que ha sido renunciada, no se puede pedir la inmunidad en los trámites siguientes del procedimiento"⁸⁴.

⁸⁴

Sorensen, Max Op. Cit. págs. 412-413.

CAPITULO 7

LA INSTITUCION CONSULAR HONORARIA

- 7.1. Conceptualización del cónsul electo u honorario
- 7.2. Situación jurídica de los cónsules honorarios
- 7.3. Inmunidades y privilegios relativos al cónsul honorario
- 7.4. Inmunidades de la oficina consular honoraria

7.1. Conceptualización del cónsul electi u honorario.

"Cónsules Honorarios, o Electi, o no profesionales o comerciantes, son aquellos que además de poder realizar cualesquiera actividades comerciales y profesionales, son elegidos entre nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado.

"Los Cónsules Honorarios gozan de un régimen de privilegios e inmunidades más restringido que los Cónsules de Carrera; en realidad no gozan de otra inmunidad que la de jurisdicción por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Además, las funciones de estos Cónsules Honorarios son más restringidas que las de los de Carrera"⁸⁵.

"El Cónsul Electi, llamado también honorario, puede ser de cualquier nacionalidad, incluso de la del Estado en que actúa, y está encargado de ciertas funciones secundarias, con respecto a la protección de los súbditos del país que lo ha nombrado y especialmente de las actividades comerciales del citado país; suele ser generalmente un comerciante de la localidad, que sigue ejerciendo sus actividades económicas"⁸⁶.

"Los Cónsules Honorarios, llamados también Cónsules elegidos porque en un principio eran elegidos por las representaciones comerciales en el extranjero (Cónsules Electi), son hoy nombrados por el Estado que los acredita, pero generalmente entre habitantes del país en el que están acreditados"⁸⁷.

"Los Cónsules Electi, son designados entre las personas que habitualmente residen en el país donde están acreditados y ellos vienen

⁸⁵ Seara Vázquez, Modesto Op. Cit. pág. 237.

⁸⁶ Lion Depetre, José Op. Cit. pág. 361.

⁸⁷ Verdross, Alfred *Derecho Internacional Público*, Madrid, Editorial Aguilar, traducción, directa del a Tercera Edición Alemana, 1957, pág. 234.

a constituir, pues, una especie de reminiscencia, por así decirlo, de los primeros funcionarios consulares de la antigüedad. Los Cónsules Honorarios, pueden tener la nacionalidad del país donde actúan ; no gozan de remuneración por parte del Estado que los designa, y por ellos, generalmente, al mismo tiempo que atienden los asuntos consulares, se dedican a otras ocupaciones de las cuales derivan los medios económicos para su subsistencia. Esta situación, esta dualidad de actividades, tiende a convertirlos en funcionarios poco dedicados, en la práctica, a la atención de sus funciones consulares específicas, a más que, por razones obvias, tienen, en realidad, poco conocimiento del país cuyos intereses representan. Todas estas circunstancias han influido para que los Estados modernos tiendan, cada vez más, a designar ante otros Estados Cónsules *missi*, en lugar de los Cónsules *electi*⁸⁸.

Como puede apreciarse hay casi una completa uniformidad en las distintas concepciones que se han expuestos sobre la institución honoraria: resaltando como características principales de las mismas el hecho de que el Cónsul *Electi* puede o no ser nacional del Estado que lo nombra, normalmente es un comerciante que puede dedicarse también a otras actividades y sus privilegios e inmunidades son más reducidos que los de los Cónsules *Missi* o de *Carrera*: se convierten en auxiliares de los Cónsules de *carrera* y su actuación es limitada, esta actuación, principalmente está orientada a legalizar documentos públicos extranjeros, recaudar las cuotas fiscales que correspondan por la prestación de los

⁸⁸

Schacht Aristeguleta, *Efraín*. Op. Cit. pág. 91.

servicios que otorguen; no perciben sueldo, y su nombramiento obedece en la mayor de las veces a problemas de orden económico del Estado que los nombra.

7.4. Situación jurídica de los cónsules honorarios.

"Por lo que se refiere a los criterios que han informado la regulación jurídica efectuada por la Convención de Viena respecto a los funcionarios consulares honorarios, y en relación con los procedimientos normativos elaborados en este sentido, debe señalarse que:

"1) Si bien no da una definición formal del Cónsul Honorario, la Convención de Viena no podía dejar de tener en cuenta cada uno de los elementos que constituyen su noción tradicional.

En particular: a) Respecto de las funciones que debe desarrollar, el Cónsul Honorario asume la misma responsabilidad del Cónsul de Carrera y realiza actos que, frente al ordenamiento del Estado de residencia, presentan las mismas características que los realizados por los Cónsules de Carrera. Se deduce de esto que los tratamientos previstos por el Derecho Internacional relativos al ejercicio de las funciones consulares por un Cónsul Honorario no pueden ser diversos de los que el mismo ordenamiento internacional establece respecto a las funciones de un Cónsul de Carrera. b) De otra parte, la posibilidad de que el Cónsul Honorario ejercite otras actividades profesionales diversas a las consulares no puede dejar de restringir el ámbito de los tratos que no son exclusivamente funcionales y que corresponden al Cónsul de Carrera. c) Finalmente, la circunstancia de que el Cónsul Honorario sea nacional del Estado de residencia le excluye necesariamente de los beneficios de

algunos tratos que serían incompatibles con dicha condición jurídica subjetiva.

Teniendo en cuenta lo que antecede, la Convención ha definido la condición jurídica de los Cónsules Honorarios valiéndose de los siguientes procedimientos normativos: a) De conformidad con el criterio fundamental de su estructura general, ha distinguido el órgano individual (la persona del Cónsul Honorario) del órgano institucional (la oficina consular dirigida por un Funcionario Consular Honorario). b) En ciertos casos ha establecido directamente normas reguladoras del órgano consular honorario. c) Otras veces, en cambio, ha efectuado un reenvío a las normas ya establecidas para el órgano consular de carrera, ampliando su esfera de aplicación al Cónsul y al Consulado Honorarios.

Un principio fundamental de la regulación jurídica de la Institución Consular Honoraria es la reafirmación de su carácter facultativo. El Artículo 68 de la Convención de Viena ha establecido que todo Estado podrá decidir libremente si ha de nombrar o recibir funcionarios consulares honorarios.

Se deduce que un Estado (por ejemplo, Francia) cuyo ordenamiento consular interno no prevé la institución consular honoraria no podría estar obligado a permitir el nombramiento de cónsules honorarios ni el establecimiento de oficinas consulares extranjeras dirigidas por funcionarios honorarios en su territorio, así como no podría ser invitado por el Estado receptor a nombrar Cónsules Honorarios ni abrir oficinas consulares dirigidas por estos funcionarios.

El Estado receptor, de la misma forma que está legitimado, con base en el Artículo 68 de la Convención de Viena, para no consentir, en

general, la admisión en su territorio de Cónsules extranjeros honorarios (y, correlativamente, puede abstenerse de nombrar Cónsules Honorarios propios en el extranjero), asimismo, puede poner determinados límites a la admisión de funcionarios extranjeros, (y, recíprocamente, al nombramiento de los propios Cónsules en el exterior). Puede, en particular, no admitir que funcionarios consulares honorarios sean destinados a formar parte de las oficinas consulares de primera categoría, siendo tales oficinas por definición dirigidas y generalmente sólo constituidas por funcionarios consulares de carrera.

7.3. Inmunities y privilegios relativos al cónsul honorario.

A) ASPECTOS DOCTRINARIOS.

"Los redactores de la Convención, como se dijo anteriormente, se abstuvieron de definir a los Cónsules Honorarios, y sólo trataron de codificar la práctica existente de limitar sus inmunities estrictamente al nivel necesario para el ejercicio adecuado de las funciones consulares oficiales, por ejemplo, la libertad de comunicación y la inmunidad de la jurisdicción local con referencia a los actos oficiales. Otras inmunities se limitan de manera que se prohíba la concesión de beneficios especiales a los Cónsules Honorarios que actúan con carácter privado. Así los archivos consulares de una Oficina Consular dirigida por un Cónsul Honorario son inviolables, siempre que los documentos privados y oficiales se mantengan separados. La exención de impuestos se extiende tan sólo a la remuneración recibida del Estado representado para el ejercicio de las funciones consulares. A los empleados consulares en una oficina dirigida por un Cónsul Honorario y a los miembros de la familia del

Cónsul, no se les concede ninguno de los privilegios dispuestos en la Convención"⁸⁹.

B) STATUS DEL CONSUL HONORARIO

"Para determinar específicamente la condición jurídica del Cónsul Honorario, con base en las normas establecidas por la Convención de Viena, se deben concretar, de una parte, cuales son los tratos del Cónsul de Carrera que se extienden al Cónsul Honorario y señalar, de otra, cuales son los tratos que no se extienden al mismo:

1) De igual forma que el Cónsul de Carrera, el Cónsul Honorario se beneficia de los siguientes tratos, contenidos en la Convención de Viena en su apartado respectivo: a) Su cualidad oficial de órgano de un Estado extranjero implica la obligación del Estado territorial de concederle la protección que pueda ser necesaria; b) Para el cumplimiento de sus funciones, puede circular libremente en el territorio del Estado receptor con las únicas limitaciones que existen para los Cónsules de Carrera; c) para las cuestiones relativas a las funciones oficiales, no está obligado a prestar declaración como testigo; d) si fuere sometido a procedimiento penal, deberá de ser tratado como el Cónsul de Carrera, con las deferencias debidas a su posición oficial; e) está también exento de las normas locales sobre inscripción de extranjeros y sobre permiso de residencia, siempre que no desarrolle en el Estado territorial una actividad privada profesional o comercial; f) goza de la inmunidad fiscal para los tributos que puedan gravar las remuneraciones oficiales pagadas por el Estado Extranjero; g) está exento también de la obligación de prestaciones personales por razones de interés público y requisas de carácter militar;

⁸⁹

Sorensen, Max Op. Cit. pág. 411.

h) al igual que el Cónsul de Carrera, el Cónsul Honorario, Jefe de Oficina, puede enarbolar la bandera nacional en su residencia, puede colocar el escudo nacional en la puerta de entrada del Consulado y puede usar en su medio de transporte el banderín de su nación.

2) Al igual que el Cónsul de Carrera, el Cónsul Honorario que pertenezca por nacionalidad al Estado territorial o tenga en éste su residencia permanente no se beneficia más que de los tratos de carácter exclusivamente funcional, tales como la inmunidad jurisdiccional y la inviolabilidad personal por actos cumplidos ex officio y la inmunidad de la obligación de declarar como testigo para los mismos actos (artículo 71, párrafo 1, Convención de Viena).

Son evidentes, sin embargo, los diversos efectos que esta disposición -especialmente por lo que se refiere a la residencia permanente- producen respecto a los Cónsules de carrera y en relación con los Cónsules honorarios. Los primeros, por su cualidad misma de Cónsules *missi*, no son nacionales del Estado territorial y ni siquiera se trata de personas que tengan en ese Estado su residencia permanente. Se deduce de aquí que la norma que reduce a un mínimo funcional los tratos del Cónsul que reside permanentemente en el Estado territorial puede difícilmente aplicarse a los Cónsules de carrera.

Por el contrario, los funcionarios consulares honorarios, debido a su cualidad de Cónsules *electi*, no sólo pueden ser nacionales del Estado receptor, sino que casi siempre tienen su residencia permanente en el territorio de dicho Estado. En consecuencia, la norma citada tendrá para

ellos aplicación plena y tendrá a restringir el contenido de su status respecto al que prevén las disposiciones generales sobre Cónsules Honorarios.

4) La norma establecida en el Artículo 22, párrafo 2, del Convenio de Viena -según la cual no podrá nombrarse funcionarios consulares a personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor, excepto con el consentimiento expreso de este Estado, que podrá retirarlo en cualquier momento-, se aplica tanto a los Cónsules de Carrera como a los Cónsules Honorarios, pero los efectos que produce en relación con estos últimos son claramente distintos de los que produce respecto a los primeros. Los Cónsules de Carrera son, de hecho y por definición, nacionales del Estado que envía, por lo que no se les aplica la norma. Por el contrario, los Cónsules Honorarios pueden ser nacionales del Estado receptor, y como tales, entran, naturalmente, dentro de la esfera de aplicación de la norma. De esto se deduce que, si bien ninguna norma expresa lo prevé, el procedimiento para el nombramiento de los Cónsules Honorarios es más complejo que el de los Cónsules de Carrera, ya que es necesario, con anterioridad a la petición del exequatur o a la notificación de nombramiento, otra petición: la del consentimiento para el nombramiento de un nacional del Estado territorial.

"Por otra parte, la extinción de la misión del Cónsul Honorario puede acaecer, además de por las causas extintivas de la misión del Cónsul de carrera, por la decisión del Estado territorial de revocar el consentimiento del nombramiento de un nacional como Cónsul de un Estado extranjero"⁹⁰.

⁹⁰

Maresca, Adolfo. Op. Cit. págs. 471-472.

7.4. Inmunities de la oficina consular honoraria.

1) A la Sede de la Oficina Consular se aplican las siguientes garantías: a) El Estado territorial está obligado a asegurar la protección de la Sede Consular contra cualquier amenaza a su paz y a su dignidad (artículo 59). Esta obligación no implica, sin embargo, la inviolabilidad de la Sede Consular, entendida en sentido estricto: es decir, el deber de las autoridades locales de abstenerse (salvo en casos de incendio o de siniestro) de penetrar en la sede (artículo 31); b) El Estado territorial debe conceder la inmunidad fiscal para los impuestos que tengan por objeto el inmueble sede de la oficina consular, si el propietario del mismo es el Estado que envía; c) En la fachada del edificio donde tiene su Sede la oficina consular dirigida por un Cónsul Honorario puede colocarse el escudo nacional del Estado, y la bandera puede enarbolarse en el mismo edificio (artículos 58 y 29); d) El Estado territorial está obligado a conceder las eventuales facilidades necesarias para establecer la oficina consular en una Sede adecuada (artículos 58 y 30).

"2) Los ARCHIVOS CONSULARES y los documentos consulares, donde quiera que se encuentren, son inviolables a condición, sin embargo, de que estén separados de los documentos y de la correspondencia que se refieran a la vida privada y profesional del Cónsul (artículo 61).

"3) La Oficina Consular dirigida por un Cónsul Honorario se beneficia también de la inmunidad aduanera para las importaciones efectuadas para uso exclusivo de la Oficina (artículo 62).

"4) Para el cumplimiento de las funciones consulares, las

autoridades locales están obligadas a la misma colaboración que deben prestar a las oficinas consulares dirigidas por Cónsules de Carrera (artículos 58, 36, 37 y 38).

"5) El Estado anfitrión permitirá y protegerá la libertad de comunicación en la misma medida y bajo las mismas condiciones que a la oficina consular de carrera, con la salvedad de que sólo con el consentimiento de los Estados receptores interesados, la oficina consular honoraria podrá intercambiar valijas consulares con otra igual situada en otro Estado (artículos 58, Fracción 4). También los terceros Estados concederán esta prerrogativa en dichos términos.

"6) La Oficina Consular Honoraria podrá ejercer las funciones consulares en los términos establecidos para las de carrera, con las excepciones que le impongan las leyes del Estado representado, pudiendo percibir los derechos consulares y aranceles por los servicios consulares que preste y que fijen las citadas leyes, con la correspondiente exención de impuestos y gravámenes".

CAPITULO 8

LA EXTINCION DE LAS RELACIONES CONSULARES

- 8.1. Generalidades
- 8.2. Planteamiento doctrinales
- 8.3. Concretización de las causas que extinguen las relaciones consulares
- 8.4. Procedimientos de extinción de las relaciones consulares
- 8.5. Anomalías que se presentan en las relaciones consulares
- 8.6. Análisis sobre el Establecimiento, la Organización y extinción de las Relaciones Consulares

8.1. Generalidades.

"Las Relaciones Consulares, modo de ser esencialmente dinámico de las Relaciones entre dos Estados, pueden conocer también crisis de diversa naturaleza y alcance. Algunas de ellas pueden determinar la extinción de las relaciones mismas, es decir, la desaparición -por cierre de las Oficinas Consulares y Repatriación de los funcionarios- de los órganos institucionales e individuales de las mismas. Otras crisis pueden tener, por el contrario, una entidad menor, incidiendo sobre dicho aparato sólo parcialmente, de forma que no impidan el funcionamiento de dicho aparato, aunque sea en un Estado de contracción o debilitamiento. "Cualquiera que sea el alcance de la crisis que pueden sufrir las Relaciones Consulares, estas no se prolongan indefinidamente, sino que tienden necesariamente a su arreglo. Las profundas exigencias -sociales y humanas- que justifican las relaciones consulares no pueden ser suprimidas e imponen, por tanto, en un plazo más o menos largo, la restauración de las Relaciones Consulares.

La gravedad de la crisis, puede hacer, que el perfeccionamiento formal de las renovadas relaciones consulares sufra, a veces, un retraso. La naturaleza particular de los valores, a un mismo tiempo altos y frágiles, que se encuentran en la base misma de las relaciones consulares una recíproca voluntad de colaboración internacional en el plano local y una particular confianza mutua- pueden deteriorarse súbitamente y extinguirse, pero no pueden reconstruirse inmediatamente. De ahí que pueda darse el restablecimiento de las Relaciones Diplomáticas y no, al mismo tiempo el de las Relaciones Consulares.

De cualquier forma, en espera de la restauración de las normales relaciones consulares, puede ser necesario recurrir a expedientes instrumentales formalmente distintos de los órganos consulares regulares. La progresiva normalización de las Relaciones entre los dos Estados, de una parte; y de otra, la presión de todas las exigencias económicas, sociales y humanas que justifican la existencia y el pleno funcionamiento de órganos consulares verdaderos y propios no permitirán, sin embargo, la prolongación de un retraso en el establecimiento formal de las Relaciones Consulares.

"Son múltiples las causas que pueden perturbar y extinguir las relaciones consulares. Además, son diversos los procedimientos que preceden o acompañan a la extinción y son precisas las obligaciones jurídicas de las que sigue siendo titular el Estado territorial, incluso en las fases más difíciles de las mismas. La función que puede ser asumida en tales circunstancias por un tercer Estado es de diversa naturaleza. En dichas relaciones pueden darse, finalmente, no sólo las grandes crisis que determinan la extinción de las mismas, sino también crisis de menor alcance a las que sobreviven las relaciones consulares, y pueden formarse además situaciones anómalas que no impiden, sin embargo, el desarrollo de las funciones consulares esenciales"⁹¹.

8.2. Planteamiento doctrinales.

Como se señaló en el capítulo cuatro del presente trabajo, las funciones de los Cónsules concluyen por cualquiera de estas razones:

- 1) Por dimisión o renuncia del cargo consular.

⁹¹

Maresca, Adolfo. Op. Cit. págs. 471-472.

2) Por el fallecimiento del Cónsul.
3) Por el retiro de su patente, de parte del Gobierno que la había expedido.

4) Por el retiro del exequatur, de parte del Gobierno en cuyo territorio desempeñaba su misión.

5) Por el hecho de sobrevenir entre los dos Estados un rompimiento de Relaciones Diplomáticas (se vio que esto ha sido superado por el Convenio de Viena de 1963, a consecuencia del cual uno de ellos o ambos, estiman conveniente cancelar los exequatur concedidos a las patentes Consulares.

"Los cambios de Gobierno y el advenimiento de nuevos Jefes de Estado no afectan en nada a los Funcionarios Consulares, ni precisan la renovación del exequatur. Hasta la ruptura de las Relaciones Diplomáticas no lleva a veces inherente la terminación de las Relaciones Consulares, que pueden seguir desarrollándose más o menos normalmente"⁹².

Similares criterios expone este autor al manifestar que "la función consular concluye con la muerte del Cónsul o por su dimisión del cargo, por el cese o la retirada del exequatur, por la extinción del Estado que lo acredita o del Estado en que estaba acreditado y, finalmente, por pasar de un Estado a otro su distrito consular"⁹³.

"El fin de la misión consular entraña dos consecuencias: a) la protección de los intereses del Estado en cuestión pasa a los Cónsules de

⁹² Lion Depetre, José. Op. Cit. págs. 363-364.

⁹³ Verdross, Alfred. Op. Cit. pág. 234.

un tercer Estado; y b) los privilegios consulares desaparecen, salvo la inviolabilidad de los archivos"⁹⁴.

8.3. Concretización de las causas que extinguen las relaciones consulares.

"Las causas extintivas de las Relaciones Consulares, bastante diversas en su contenido profundo, pueden distinguirse en dos grupos: a) De una parte, las SITUACIONES INTERNACIONALES en las que puede llegar a encontrarse el Estado que envía y el Estado receptor; y que resultan incompatibles con la perduración de las Relaciones Consulares (pudiéndose citar entre éstas: la declaratoria de guerra, la pérdida de la personalidad de Derecho Internacional en uno u otro Estado, los casos de anexión, fusión o incorporación de Estados, los casos de ausencia de reconocimiento (que como ya se vio no es del todo indispensable para el establecimiento de Relaciones Consulares), y el reconocimiento de un Gobierno o de un Estado que constituyen la antítesis del Estado receptor o del Gobierno del mismo, b) De otra, los ACTOS DE VOLUNTAD, mediante los cuales el Estado que envía o el Estado receptor ponen fin a sus relaciones consulares con el otro Estado (esto significa que además de esa situación o hecho jurídico que es incompatible con el mantenimiento de las Relaciones Consulares, éstas también pueden extinguirse por la voluntad deliberada de ponerles fin. Pudiendo ser un acto extintivo bilateral o inclusive, unilateral)"⁹⁵.

⁹⁴ Rousseau, Charles. Op. Cit. pág. 337.

⁹⁵ Maresca, Adolfo. Op. Cit. pág. 473.

8.4. Procedimientos de extinción de las relaciones consulares.

Es cuando existe crisis en las Relaciones Internacionales que deben de observarse y respetarse con más ahínco las formas y procedimientos de extinción.

Independiente de cual sea la causa por la cual se extinguen las relaciones consulares, debe considerarse la existencia de un conjunto de comunicaciones formales, sin excluir el cumplimiento de ciertos requisitos protocolarios que se observan en diferentes sedes y planos.

"El Estado que toma la iniciativa de interrumpir las Relaciones Consulares debe de comunicarlo al otro Estado por vía diplomática. De esta forma, el Estado que envía, habiendo llegado a esta decisión, debe de ordenar a su misión diplomática ante el Estado receptor, que notifique la decisión al Ministerio de Asuntos Exteriores del mismo Estado. La comunicación contiene también, por lo general, la indicación de la fecha dentro de la cual está prevista la clausura de la Oficinas Consulares, la partida de sus funcionarios y, eventualmente, la designación del Estado extranjero al que se confía la custodia de los bienes consulares.

Recíprocamente, el Estado receptor puede expresar al Estado que envía su exigencia de que las Oficinas Consulares ubicadas en su territorio cesen de funcionar, y la notificación en este sentido puede proceder de su misión diplomática ante el Estado acreditado.

"En el plano consular también se verifican algunas comunicaciones: el Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado que envía, directamente o por medio de la Misión Diplomática, procede a las comunicaciones correspondientes a las Oficinas Consulares sitas en el Estado receptor e imparte las instrucciones que considere más oportunas. Los jefes de las

Oficinas Consulares, a su vez, se ponen de acuerdo con los prefectos de las circunscripciones consulares para proceder materialmente a la clausura de las oficinas, a la partida de los funcionarios y empleados y a la consignación de dichas oficinas.

Es de agregar, que también existen procedimientos conexos con la voluntad de las potencias ocupantes de promover la clausura de las Oficinas Consulares de un Estado extranjero en el territorio ocupado".

Finalmente, es de hacer mención al hecho de que "cualquiera que sea la razón que pone fin a las Relaciones Consulares determinando la clausura de las Oficinas, el Cónsul, antes de dejar la Sede de su misión debe -si las circunstancias lo permiten- realizar una visita de despedida al Prefecto, considerado como la autoridad político-administrativa local más elevada. Esto es de suyo importante, ya que se presume que la crisis en las Relaciones es sólo temporal y se tiene la expectativa de que posteriormente van a volver a reabrirse las oficinas consulares y a recuperarse ese espíritu de cooperación y fianza entre las naciones. Por lo tanto, no sólo debe tomarse como una cortesía internacional, sino que como una medida precautoria en el entendido de que las Relaciones Consulares son una necesidad ineludible y por esta razón la crisis no puede ser permanente"⁹⁶.

8.5. Anomalías que se presentan en las relaciones consulares.

De igual forma que las Relaciones Diplomáticas, las Relaciones Consulares pueden conocer también situaciones anómalas. Estas son desviaciones, de diversa naturaleza e intensidad, que pueden experimentar las

⁹⁶

Idem págs. 471-483.

Relaciones Consulares respecto al esquema normal, y teniendo en cuenta los caracteres esenciales de las mismas, especialmente por efecto de una voluntad extraña a la del Estado que envía. Entendidas así, estas situaciones anómalas -si bien pueden presentar alguna analogía con otras situaciones ya mencionadas en ciertos aspectos en que las mismas no coinciden tampoco con la normalidad de las Relaciones Consulares- tienden a distinguirse netamente de ellas.

Las situaciones anómalas no pueden confundirse con las variaciones que pudieran presentar las Relaciones Consulares, ni con las formas de organización que pudiesen asumir; además se distinguen de las propias y verdaderas crisis de éstas ya que no las extinguen formalmente ni afectan la esencia misma de la funciones consulares.

Las situaciones anómalas de las Relaciones Consulares pueden asumir, ante todo, la forma y el alcance de un DEBILITAMIENTO, es decir, dichas Relaciones se mantienen en su regularidad formal, pero su intensidad funcional tiende a disminuir.

Otra situación anómala la constituye la SUSPENSION de las Relaciones Consulares. Esto es diferente de la RUPTURA de las mismas y de la CLAUSURA de una determinada oficina, decididas por el Estado receptor (o por el Estado que envía): La Suspensión de las Relaciones no determina *ipso facto* la extinción de la Oficina Consular ni pone fin al la Relación de Misión Consular establecida por el Jefe de la Oficina Consular entre el Estado que envía y el Estado receptor.

"Como una anomalía más se presenta el Reconocimiento de las Relaciones Consulares, con otro nombre, durante el período de armisticio. Ya se vio que la guerra redundaba en la crisis más grave de las Relaciones

Diplomáticas y Consulares: cuando éstas cesa o concluye y se restaura formalmente la paz es que se presentan las situaciones anómalas a que se hace referencia; alterándose incluso, hasta el nombre que recibiría la oficina consular, que no sería el de Consulado, sino el de 'Delegación para la Asistencia y Repatriación', así como también se alteraría lo relativo al exequatur, etc. Sin embargo y no obstante su carácter excepcional, esas Oficinas siempre tienden a objetivos de cooperación que es lo que persiguen las Relaciones Consulares y coadyuvan a restaurar la paz para que se vuelva al normal restablecimiento de éstas.

"Se puede añadir como situación anómala de las Relaciones Consulares, una de gran importancia práctica e interés teórico, cual es la que se verifica si al establecimiento entre dos Estados determinados, de las Relaciones Consulares no corresponde la existencia entre los mismos de las Relaciones Diplomáticas; esto ya se ha visto a lo largo del estudio, en cuanto se ha mencionado el artículo 2, párrafo 3 de la Convención de Viena.

"Debe mencionarse aquí de que existen posibilidades jurídicas de la oficina consular establecida en la capital del Estado receptor, ante el que no existe todavía Misión Diplomática del Estado que envía, las cuales están expresamente reguladas en la Convención de Viena de 1963, Artículo 17, párrafo 1. También es de hacer notar lo que preceptúa el Artículo 45, literal 'c' del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, puesto que señala que se mantiene la situación

jurídica de las oficinas consulares de un Estado cuyas relaciones diplomáticas con el Estado receptor se han roto y la protección diplomática de sus intereses ha sido asumida por un Tercer Estado"⁹⁷.

"Para finalizar este apartado, debe hacerse alusión a los siguiente: "Las crisis que pueden producirse en las Relaciones Consulares no significan la desaparición del Derecho Consular ni la extinción de todos los deberes jurídicos que tienen los Estados participantes en dichas relaciones. Las normas del Derecho Consular tienden a mantenerse incluso en caso de crisis de las Relaciones que rigen dichas normas, debido a que las Relaciones Consulares constituyen un aspecto de las relaciones entre dos Estados, tan profundo y necesario que, incluso al sobrevenir la crisis, siguen proyectándose en un sistema permanente y continuo de vínculos jurídicos, estos vínculos preparan -cuando la situación general lo permite- la restauración de las Relaciones Consulares"⁹⁸.

8.6. Análisis sobre el Establecimiento, la Organización y extinción de las Relaciones Consulares.

En este inciso se tratará lo fundamental de mi tesis, en el sentido de hacer un análisis sobre el establecimiento, la Organización y extinción de las Relaciones Consulares.

Como se vio en capítulos anteriores el establecimiento de Relaciones Consulares es de común acuerdo entre los Estados involucrados, la organización está regida por normas de Derecho Internacional y las

⁹⁷ Idem págs. 485-492.

⁹⁸ Idem págs. 493.

normas internas de cada Estado, al respecto cabe señalar que en este renglón México ha tenido el siguiente problema.

En la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 8 de enero de 1982, se establecía como ramas del propio servicio la Diplomática, la Consular y la Administrativa, esta división generaba un trato discriminatorio a las personas integradas a la rama Consular comparadas con las que lo estaban en la Diplomática.

Ambas carreras culminaban: en la Diplomática al llegar al rango de Embajador; y en la Consular al de Cónsul General, ambos nombramientos eran acordados por el Jefe del Ejecutivo. El Embajador, podía ser acreditado con ese carácter y, en su caso también como Cónsul General, sin menosprecio de sus emolumentos, no así el Cónsul General, ya que para poder ser acreditado como Embajador se necesitaba que el Presidente de la República acordara su correspondiente nombramiento, además que sus percepciones eran inferiores a las del Embajador.

Además, dentro de la rama Diplomática se consideraba al Embajador, para efectos internos y de percepciones, dos categorías más que eran: la de Embajador Eminente y que se otorgaban a un máximo de diez Embajadores que tuvieran un mínimo de 10 años en su antigüedad, así como que hubieran ocupado cargos superiores al de Director General dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores; y la de Embajador Emérito como culminación de una prolongada y destacada actividad pública en el campo de las Relaciones Internacionales.

Lo anterior no sucedía con los Cónsules Generales, quienes al retirarse del servicio no contaban con ningún reconocimiento a sus labores, retirándose del servicio activo con la misma categoría.

A efecto de comprobar lo anterior, veamos lo siguiente.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 22, señalaba que "la designación de Embajadores y Cónsules Generales la haría el Presidente de la República entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en las ramas diplomática y consular".

La misma Ley señalaba los requisitos para ingresar al servicio exterior, así como sus modalidades, las que se aplicaban en forma general a los aspirantes, los que una vez de haber cumplido con éstos, eran asignados a cualquiera de las dos ramas, iniciándose desde ese momento el trato discriminatorio.

La propia Ley del Servicio Exterior, clasificaba a los Agentes Diplomático y a los Consulares de la siguiente manera, en orden decrecientes:

RAMA DIPLOMATICA	RAMA CONSULAR
Embajador emérito	
Embajador eminente	
Embajador	Cónsul general
Ministro	Cónsul de primera
Consejero	Cónsul de segunda
Primer secretario	Cónsul de tercera
Segundo secretario	Cónsul de Cuarta
Tercer secretario	Vicécónsul
Agregado diplomático	

Del análisis comparativo de ambas ramas se desprende que, a los Cónsules generales no se les tomaba en cuenta como Cónsul emérito o

eminente, y por consiguiente esto se traducía en el trato discriminatorio que se les daba, viéndose afectados en cuanto a sus reconocimientos y emolumentos.

Esta situación, ha sido superada por la nueva Ley vigente del servicio exterior, solamente en lo que se refiere a los emolumentos de ambos funcionarios cuando se encuentran comisionados en México, no así al estar en el exterior toda vez que las remuneraciones para el Embajador siguen siendo superiores que las del Cónsul general.

De las anteriores consideraciones, se infiere que no se afecta el establecimiento, desarrollo o extinción de las relaciones consulares de México ante otros Estados, sino que únicamente se reduce a un trato discriminatorio hacía los Cónsules, quedando así demostrada la hipótesis del presente trabajo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- Primera.- Los antecedentes de la actual figura consular los tenemos en la *proxena* griega y en el *preator peregrino* romano, que de ninguna manera alcanzaron el perfeccionamiento de la institución consular contemporánea pero que en gran medida determinaron su contenido.
- Segunda.- La costumbre internacional, así como los usos, en gran medida fueron absorbidos por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, este último instrumento es el que marca las reglas jurídicas a que deberán someterse todos los estados para regular sus Relaciones Consulares.
- Tercera.- Las Relaciones Consulares están doblemente codificadas por el Derecho Internacional y el Derecho interno de cada Estado, es decir, el primero señala los procedimientos para establecer Relaciones Consulares, y el segundo los mecanismos que adopta cada Estado en régimen interno para la designación y acreditación de los Agentes consulares en el exterior.
- Cuarta.- El inicio de la Relaciones Consulares es de mutuo acuerdo entre los Estados involucrados, el cual podrá manifestarse de manera expresa o tácita según lo preceptuado por la Convención de Viena, haciéndose especial énfasis en que la ruptura de Relaciones Diplomáticas no implica que se suspendan las Consulares.
- Quinta.- El exequatur es el documento en el que un Estado manifiesta su aceptación para que una persona pueda ejercer funciones consulares dentro de su territorio. La práctica consular actual

se ha centrado en extender el exequatur a los cónsules generales, no así a los otros miembros de una oficina consular, los cuales se acreditan por vía directa, es decir de Ministerio a Ministerio, o a través de la Representación Diplomática acreditada ante el Estado.

- Sexta.- Actualmente se conocen dos clases de cónsules: los missi y los electi, los primeros gozan de prerrogativas, facilidades, privilegios e inmunidades más amplias que los segundos, encontrándose estas codificadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.
- Séptima.- Cada Estado, de acuerdo a su legislación interna, señala los mecanismos para designar agentes consulares, en el caso especial de México, la Ley que regula dicho esquema es la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- Octava.- En la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, contemplaba un trato discriminatoria al Cónsul en relación a los Embajadores, circunstancia que se traducía en una diferencia de reconocimientos por servicios prestados al propio Gobierno, así como por sus emolumentos.
- Novena.- La nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, ha unificado las categorías existentes evitando, en parte, discriminaciones entre Embajadores y Cónsules, mismas que no se efectúan al estar comisionados en México pues reciben el mismo trato, no así al estar en el exterior ya que los ingresos de los cónsules se ven limitados en comparación a los que percibe el Embajador, lo cual no afecta de ninguna manera

el establecimiento, desarrollo y extinción de las Relaciones Consulares.

- Décima.- Es de esperarse que este trato discriminatoria se siga realizando en el futuro inmediato, y para evitar esto se sugiere que se les otorgue un trato igualitario que a los Embajadores, que se podría dar a través del Ejecutivo, reconociendo la importancia que tienen los Cónsules en las relaciones internacionales, mediante un perfeccionamiento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano señalando de manera precisa cuales son las emolumentos y prestaciones a que tienen derecho.

Décima

- primera.- Procurar que los nombramientos, tanto de los representantes Diplomáticos como Consulares, recaigan en personas que por su preparación integral resulten idóneas para el mejor desempeño de sus cargos.

Décima

- segunda.- Armonizar aquellas disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que van quedando obsoletas; y hacer cumplir en todos sus alcances la referida Ley y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, así como todos los instrumentos que sobre la materia se hayan suscrito.

Décima

- tercera.- Los Gobiernos deben procurar todo su empeño para buscar los medios adecuados con la finalidad de que los privilegios e inmunidades se hagan efectivos.

Décima

cuarta.- Tratar por todas las vías posibles que se logre una auténtica conciencia internacional sobre la importancia que revisten las Relaciones Diplomático-Consulares.

Décima

quinta.- Fomentar la formación consular en los distintos centros de educación superior del país.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ALBERTINI, L.E.

1866 Derecho Diplomático, París, Ediciones Librería de Rosa y Bouret, Primera Edición, 1866.

ANZILOTTI, Dionisio

1935 Curso de Derecho Internacional, Tomo I, Madrid, Editorial REUS, S.A., Primera Edición, 1935.

DIEZ DE VELASCO Y VALLEJO, Manuel

1973 Instituciones de Derecho Internacional Público, Tomo I, Editorial TECNOS, Séptima Edición, 1985.

LION DEPETRE, José

1949 Derecho Diplomático, Librería de Manuel Porrúa, S.A., Segunda Edición corregida y aumentada, 1949.

MARESCA, Adolfo

1968 Las Relaciones Consulares, traducción del Italiano por Herminio Morales Fernández, Jolle Lege, Aguilar, Edición Española, 1974.

MARTINEZ MORENO, Francisco

1946 Las Carreras Diplomática y Consular. Su Establecimiento en Costa Rica. Tesis presentada para optar el título de Abogado, San José, 1946.

MONROY CABRA, Marco Gerardo

1986 Manual de Derecho Internacional Público, Bogotá, Colombia, Editorial TEMIS, Segunda Edición, 1986.

MORENO QUINTANA, Lucio M.

1963 Tratado de Derecho Internacional, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Primera Edición, 1866.

RAMIREZ PEÑA, Abraham

1916 Cartilla Consular, San Salvador, Editorial Centroamericana, Primera Edición, 1916.

RODRIGUEZ CARRION, Alejandro J.

1987 Lecciones de Derecho Internacional Público, España, Editorial TECNOS, Primera Edición, 1987.

ROUSSEAU, Charles

1957 Derecho Internacional Público, Barcelona, Ediciones ARIEL, Primera Edición, 1957.

SANCHEZ DE BUSTAMENTE Y SIRVEN, Antonio

1939 Manual de Derecho Internacional Público, Habana,
Carasa y Cía, Primera Edición, 1939.

SCHACHT ARISTEGUIETA, Efraín

1962 Cuestiones Jurídicas Internacionales, Caracas, editorial
Adán Gráfica, .S.A., Ediciones Fragua, Primera Edición,
1962.

SEARA VASQUEZ, Modesto

1964 Derecho Internacional Público, México, Editorial Porrúa,
S.A., Octava Edición, 1982.

SEPULVEDA, César

1986 Derecho Internacional, México, Editorial Porrúa, 1986.

SIERRA, Manuel J.

1951 Tratado de Derecho Internacional Público, México, S.E.,
Tercera Edición aumentada, 1959.

SORENSEN, Max

1968 Manual de Derecho Internacional Público, Londres, en
español de Bernardo Sepúlveda, Fondo de Cultura
Económica, México; Segunda Edición español, 1973;
Tercera reimpresión, 1985.

TUNKIN G., Robrou R. y Levin, D.

1980 Curso de Derecho Internacional (Manual), Libro 2,
redacción de G. Tunkin, Moscú, Editorial Progreso,
Primera Edición, 1980.

VERDROSS, Alfred

1955 Derecho Internacional Público, Madrid, Editorial Aguilar,
Traducción Directa de la Tercera Edición Alemana, 1957.

XILOTL RAMIREZ, Ramón

1982 Derecho Consular Mexicano, México, Porrúa, 1982.