

382



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**LA NECESIDAD DE QUE SEA REGULADA LA
OBLIGATORIEDAD DE LA NOTIFICACIÓN CONSULAR,
PARA LA PROTECCIÓN DE MEXICANOS SENTENCIADOS A
PENA DE MUERTE.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
KARINA REYES LARA**

**ASESOR :
LIC. ENRIQUE GARCÍA CALLEJA**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre:

*Por ser el motivo principal para superarme.
Por estar siempre a mi lado, por tus sabios
consejos, por tu preocupación constante y
sobre todo por cuidarme y apoyarme.
Te quiero mucho mamá.*

*Con todo cariño para mamá Alicia
y papá Odilón, por toda su comprensión
y confianza depositadas en mí.*

*Fredy para ti por haberme
acompañado a todo lugar y
en todo momento, durante
todo este tiempo.*

*Mi sincero agradecimiento al Lic.
Enrique García Calleja, por su valiosa
colaboración y tiempo otorgado en la
revisión del presente trabajo.*

*Mil gracias a la familia González Lara
por el apoyo brindado durante la realización
de ésta obra ya que con su ayuda logre ver
materializado mi trabajo. Especialmente a
Oswaldo y Paloma.*

*Doy gracias a Dios por permitirme
cumplir uno de mis mayores anhelos*

LA NECESIDAD DE QUE SEA REGULADA LA OBLIGATORIEDAD DE LA NOTIFICACIÓN CONSULAR, PARA LA PROTECCIÓN DE MEXICANOS SENTENCIADOS A PENA DE MUERTE

INTRODUCCIÓN

Pag.
1

**CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN
CONSULAR**

| | |
|--|----|
| 1.1 Antecedentes de la función consular | 6 |
| 1.1.1 En el ámbito internacional | 6 |
| 1.1.1.1 Origen | 6 |
| 1.1.1.2 Evolución | 10 |
| 1.1.2 Panorama de la función consular en México | 16 |
| 1.1.2.1 Origen y evolución | 16 |
| 1.1.2.2 Panorama al ejercicio protector a nacionales | 23 |
| 1.2 El marco teórico de la institución consular | 30 |
| 1.2.1 El derecho internacional público, relaciones internacionales y la representación estatal | 30 |
| 1.2.2 La función consular en el derecho internacional | 42 |
| 1.2.2.1 Cónsul | 43 |
| 1.2.2.2 Régimen legal aplicable y categorías | 47 |
| 1.2.2.3 Naturaleza y finalidad del cónsul y consulado | 49 |
| 1.2.2.4 Diferencia entre cónsul y consulado | 58 |

**CAPÍTULO SEGUNDO
LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN EL DERECHO MEXICANO Y SU
LABOR PROTECTORA DE MEXICANOS**

| | |
|---|----|
| 2.1 Análisis de la institución consular en México | 63 |
| 2.1.1 Régimen legal aplicable | 63 |
| 2.1.2 Organización y funciones de los órganos del Servicio Exterior | 69 |
| 2.1.3 Funciones Consulares | 73 |

| | |
|--|----|
| 2.2 La protección de mexicanos en el extranjero | 76 |
| 2.2.1 Concepto y alcances de la protección consular | 76 |
| 2.2.2 Tipos de protección consular | 79 |
| 2.3 Protección de mexicanos en Estados Unidos | 82 |
| 2.3.1 ¿Quiénes son nacionales mexicanos? | 83 |
| 2.3.2 Los principales problemas de los mexicanos en Estados Unidos | 90 |
| 2.3.2.1 Detención de mexicanos como testigos de cargo | 90 |
| 2.3.2.2 Violaciones graves a los derechos humanos | 91 |
| 2.3.2.3 Intercambio de reos de acuerdo al Tratado de ejecución de sentencias penales | 93 |
| 2.3.3 Régimen jurídico aplicable | 95 |

CAPITULO TERCERO

LA PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTAN LOS CONSULADOS PARA EJERCER SU LABOR DE ASISTENCIA A LOS MEXICANOS SENTENCIADOS A PENA DE MUERTE

| | |
|--|-----|
| 3.1 Análisis de la intervención del consulado en la asistencia a mexicanos sentenciados a muerte | 99 |
| 3.1.1 Régimen legal aplicable | 100 |
| 3.1.2 Análisis del procedimiento | 103 |
| 3.1.3 Alcance de la asistencia | 108 |
| 3.2 Análisis de la problemática | 111 |
| 3.2.1 Alcance de la problemática | 111 |
| 3.2.2 Situación de la doble nacionalidad en los casos sobre pena de muerte | 114 |
| 3.2.3 Importancia de la notificación consular | 117 |
| 3.3 Propuesta | 120 |
| 3.3.1 Alcances | 121 |
| 3.3.2 Beneficios | 123 |

| | |
|--------------|-----|
| CONCLUSIONES | 128 |
| APÉNDICE A | 134 |
| APÉNDICE B | 135 |
| APÉNDICE C | 136 |
| APÉNDICE D | 137 |
| ANEXO A | 138 |
| ANEXO B | 139 |
| ANEXO C | 140 |
| BIBLIOGRAFÍA | 141 |

INTRODUCCIÓN

México, siempre ha procurado mantener relaciones armoniosas con todos los países, no sólo por la necesidad de una convivencia pacífica internacional, sino también por intereses económicos y de protección a nacionales; con motivo de las relaciones que se dan entre los sujetos internacionales es fundamental que los Estados designen a funcionarios que los representen en territorios de otros Estados. Por lo que surge el Servicio Exterior que estará integrado principalmente por el cuerpo diplomático y consular. De ésta forma la función del área diplomática será primordialmente en materia política y por su parte la consular se encarga de proteger y asistir a nacionales del Estado acreditante, entre otras actividades.

El desconocimiento por parte de los consulados, de casos en que mexicanos enfrentan la pena de muerte es el factor influyente para que no se pueda brindar una debida asistencia a los connacionales. Cuando se llega a dar parte al consulado, es casi en la última etapa del juicio, cuando el proceso ya está casi concluido, por lo que el consúl sólo interpone recursos alegando violaciones al procedimiento.

Por lo tanto, es importante, contar con antecedentes que permitan hacer notar que la actividad del consulado se ve limitada ya que no existe fundamento legal que obligue a que las autoridades estadounidenses, deban avisar en **forma inmediata** al consulado, sobre un mexicano que enfrente un procedimiento penal a menos que el nacional lo solicite, porque conoce su derecho, pero ¿cuántos mexicanos que viven en Estados Unidos conocen los derechos que le otorga aquel país?.

Como referencia de esta situación podemos citar el caso más reciente del mexicano Gerardo Valdés, quien tenía programada fecha de ejecución para el mes de junio del 2001, sin que existiera antecedente alguno en el consulado ni en la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares. La defensa del mexicano logro que se otorgara un mes para aportación de pruebas. Actualmente se encuentra suspendida su ejecución.

Lo anterior se origina como ya se indicó, por el desconocimiento por parte del consulado sobre éstos casos, de ahí que la propuesta sea que se regule en la Convención Consular México-Estados Unidos, la obligatoriedad de la notificación consular, como medio idóneo para brindar una mejor protección por parte de los consulados a los mexicanos sentenciados a pena de muerte. Para que de ésta forma se obligue a las autoridades de aquel país a comunicar en un término fijo la detención de un mexicano que enfrente un proceso penal, y así brindarle una adecuada asistencia legal. Debido a que la Convención citada y también la de Viena, limitan las actividades protectoras que puede ejercer México a favor de sus nacionales.

Consideramos que con la obligatoriedad de la notificación consular, el consulado podrá intervenir desde el inicio del procedimiento penal y se brindara así una asistencia adecuada que evite en algunos casos, injusticias sobre nacionales de México.

Con lo anterior se podría ejercer una mejor labor protectora, con el fin de lograr que los mexicanos con sentencia a muerte, pueda ésta ser conmutada por una cadena perpetua; por lo que respecta a los que ya tienen fecha de ejecución, tratar de posponerla y en éste inter lograr con la asesoría legal oportuna que se conmute; y finalmente los casos

que sean posible pena de muerte lograr exonerarlos o que se les dicte una cadena perpetua.

Para lo cual utilizamos el método deductivo ya que comenzaremos con el origen de la figura a estudiar hasta llegar a proponer reformas que permitan hacer más eficaz la función consular en materia de protección. Para fundar lo anterior en su origen y causas emplearemos la técnica documental tomando como base a destacados doctrinarios como Carlos Arellano García, Cesar Sepúlveda, Rodolfo Quilantan destacado cónsul del Servicio Exterior Mexicano.

Por lo que la investigación se ha estructurado en tres capítulos; dentro del primero denominado: Aspectos y generalidades de la función consular exponemos una semblanza de los antecedentes de la función consular, que abarca los inicios de la misma. Con respecto a México mencionaremos que desde la antigüedad ha existido la migración de mexicanos a otros países lo que provoca el surgimiento de la protección.

Así mismo hacemos un análisis de la Convención de Viena Sobre Relaciones consulares, para desarrollar y exponer principalmente al cónsul, el consulado y las funciones consulares.

Dentro del capítulo segundo que titulamos, La institución consular en el derecho mexicano y su labor protectora, desarrollamos el Servicio Exterior Mexicano debido a que el cónsul forma parte de él; exponemos la función de cónsul referente a protección consular, para terminar citando algunos problemas a que se enfrentan los mexicanos en Estados Unidos, y que por tanto requieren de ayuda por parte del consulado mexicano.

Por último en el tercer capítulo abarcamos la problemática que enfrentan los consulados para ejercer su labor de protección, destacando que uno de los motivos es el alcance del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Dentro de nuestra propuesta señalamos los beneficios que trae consigo la introducción de un plazo, para el cumplimiento de la notificación consular.

El objetivo principal de esta investigación es la existencia de un término fijo en el cual se cumpla con la notificación consular, de esta forma el consulado intervendrá durante todo el procedimiento otorgando protección a los mexicanos que puedan enfrentar la pena de muerte en Estados Unidos.

Por lo que denominamos a la presente investigación: LA NECESIDAD DE QUE SEA REGULADA LA OBLIGATORIEDAD DE LA NOTIFICACIÓN CONSULAR, PARA LA PROTECCIÓN DE MEXICANOS SENTENCIADOS A MUERTE.

Esperando que esta investigación sea de interés y utilidad para el lector.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN CONSULAR

1.1 Antecedentes de la función consular

1.1.1 En el ámbito internacional

1.1.1.1 Origen

1.1.1.2 Evolución

1.1.2 Panorama de la función consular en México

1.1.2.1 Origen y evolución

1.1.2.2 Panorama al ejercicio protector a nacionales

1.2 El marco teórico de la institución consular

1.2.1 El derecho internacional público, relaciones internacionales y la representación estatal

1.2.2 La función consular en el derecho internacional

1.2.2.1 Cónsul

1.2.2.2 Régimen legal aplicable y categorías

1.2.2.3 Naturaleza y finalidad del cónsul y consulado

1.2.2.4 Diferencia entre cónsul y consulado

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN CONSULAR

1.1 Antecedentes de la función consular

Con el fin de poseer una visión clara sobre la institución consular es indispensable revisar sus antecedentes, pues estos nos permitirán conocer un poco más el tema de estudio.

La historia de la función consular cuenta con precedentes muy abundantes; por lo tanto trataremos de estudiar los mas importantes de cada época en las que se desarrolló, tanto en el ámbito internacional como en el derecho mexicano.

1.1.1 En el ámbito internacional

Dentro de éste apartado nos enfocaremos a citar algunas figuras que tuvieron similitudes y diferencias con el cónsul moderno, y cuyas transformaciones a lo largo de la historia permitieron el ser consideradas como antecedente de la institución consular. Por lo tanto resulta indispensable, analizar los posibles inicios de dicha función.

1.1.1.1 Origen

Por principio se puede decir que en la antigüedad clásica, existieron figuras que realizaban actividades similares a las que lleva a cabo el cónsul moderno, lo cual nos indica, la importancia que desde tiempo atrás ha tenido dicha institución.

En Grecia existieron dos figuras denominadas: el **próstata** y el **proxene**. Con motivo del comercio, en las ciudades griegas se daba la afluencia de **metecos** (extranjeros), a quienes se llegó a considerar parte de su población y buenos clientes. Dentro de la Hélade,¹ los metecos tenían la opción de elegir al próstata quien se encargaba de representarlos y protegerlos ante las autoridades locales.²

Con posterioridad surge la figura del proxene, quien al igual que el próstata tenía la función de proteger a los extranjeros en sus bienes y persona, incluso llegó a tener funciones diplomáticas pero con la variante de que ahora él era elegido por el soberano del Estado al que pertenecían los extranjeros; el proxene sigue siendo nacional de la ciudad-estado de residencia del extranjero.³

Una peculiar función del proxene, era resolver los conflictos que se presentaban entre extranjeros, entre éstos y los ciudadanos griegos, debido al gran contraste de las normas, por las que se regían cada uno.

Ambas figuras pueden ser consideradas un antecedente del cónsul honorario que como veremos mas adelante, puede ser elegido entre nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado.

En Roma surgieron figuras como los **recuperatores**, **praetor peregrinus** y el **protectori**, todos ciudadanos romanos. Los dos primeros solucionaban controversias en los que una o ambas partes eran extranjeros, les aplicaban sus propias leyes y el *ius gentium*, que son normas destinadas a los extranjeros residentes en Roma. La diferencia entre ambos era que el primero se trataba de un órgano colegiado y el otro de un magistrado.

¹ Hélade: nombre primitivo de la civilización griega; el que cultiva la lengua griega. IER NÁNDEZ RUÍZ, Santiago. *Cultura y Espiritu*. 6ª ed. México, Ed. Fernández editores, S.A., 1996. p. 104.

² Vid. MARESCA, Adolfo. *Las Relaciones Consulares*, Madrid, Ed. Aguilar, 1974. p. 13.

³ Vid. ABRISQUETA, Jaime. *El Derecho consular Internacional*, s/e Madrid, Ed. Reus, 1974. p. 18.

Por la función que desempeñaban tanto los recuperadores como el praetor peregrinus no pueden ser considerados antecedentes del cónsul ya que no se encuentra en ellos ninguna característica del cónsul actual.

Por lo que respecta al protectori, sólo éste tenía una similitud con el cónsul moderno, quien era un ciudadano romano nombrado para la protección de sus connacionales en un Estado vasallo.⁴

En la Edad Media, señala Adolfo Maresca regía el "Principio de la Personalidad del Derecho", por el cual todo individuo está sujeto a la ley de su raza. De esta manera podremos decir que si algún comerciante o marinero extranjero llegaba a tener conflictos, no tenía que someterse a las leyes del Estado donde residía, [como acontecía en Roma donde aplicaban el ius gentium a los extranjeros pero dichas normas eran creadas por romanos] además sus leyes serían aplicadas por sus propios magistrados conocidos como *balli* y *telenari*, los cuales no tenían relación alguna con el Estado de origen de los extranjeros.

En Europa comienza a florecer la institución consular, donde no se encuentra uniformidad ya que varía entre los Estados, pero en todos la función del cónsul es representar a extranjeros ante otro Estado; y son clasificados en tres grupos:

1. Cónsul electi: pertenece a la comunidad extranjera establecida dentro de un Estado, es elegido por la misma, para que proteja sus intereses ante los demás, incluso ante el Estado receptor; resuelve las diferencias suscitadas entre sus miembros y su cargo duraba por lo menos un año.

2. Cónsul missi: éste ya es enviado por el Estado de donde es originaria la comunidad, tiene amplias funciones y es ya reconocido por el Estado receptor.

⁴ *Vid. ibid.*, p.19.

3. **Cónsul hospites:** eran nombrados por un Estado para que protegiera a sus nacionales en otro Estado, lo cual era bajo un pacto.⁵

Con las Cruzadas se da un desarrollo importante de ciudades y repúblicas maríneas; Europa conquista mercados orientales, se dan importantes relaciones mercantiles, lo que trae como consecuencia el establecimiento de grupos de comerciantes llamadas **factorías**, las cuales se establecían en barrios donde residían extranjeros, ellos nombraban al cónsul juez cuya función era administrar justicia aplicando a los miembros sus propias leyes, ya que las autoridades locales optaban por no intervenir en los conflictos que involucraban a extranjeros. El cónsul recibió acepciones como: vicecomitis, bajulis o bailios.

Remedios Gómes y Jaime Abrisqueta,⁶ coinciden en que el término cónsul fue generalizado a finales del siglo XIII.

Con los años el Estado se da cuenta que por intereses económicos-marítimos, sus nacionales se ven obligados a formar comunidades en el extranjero y por lo tanto surge la necesidad de protegerlos fuera de su territorio, a conseguir prerrogativas para ellos y a crear un órgano que les brinde asistencia y protección, dicho órgano será el cónsul.⁷

El cónsul ya no será un representante privado o extranjero que solucione sus problemas mercantiles, ahora es un representante de su Estado, enviado al Estado receptor, para encargarse de la protección de los intereses de sus connacionales que se encuentran fuera y quien gozaría de inmunidades y funciones más específicas.

⁵ Vid. *Ibid.* p. 20s.

⁶ Cfr. GÓMES ARNAÚ, Remedios. México y la protección a nacionales en Estados Unidos, México, Ed. UNAM, 1990. p. 26 e *Ibid.* p. 22.

⁷ Vid. MARESCA, Adolfo. Op. Cit. p. 17.

1.1.1.2 Evolución

Los avances experimentados por la institución consular se vieron amenazados con la caída de Constantinopla y la posibilidad de reconquistar para el islam, los reinos que habían sido conquistados por los cruzados.

Con la invasión otomana, los cristianos huyen a occidente. Se creía que con la victoria del imperio turco, éste haría desaparecer la institución consular que existió con las cruzadas, pero se presentó un fenómeno diferente, **de acuerdo a sus ideas el Islam no podía aplicar a los extranjeros las normas que regulaban a su comunidad**, por lo que permitieron que los comerciantes extranjeros que permanecieron en su territorio, continuaran rigiéndose por sus propias leyes y se les administrara justicia por cónsules de su misma nacionalidad; así como conservar su iglesia, mercados, cementerios e incluso puertos. También favorecieron el establecimiento de nuevos mercaderes, atraídos por su inmensa riqueza.

Confirmaron los privilegios que tenían los barrios extranjeros, y otorgaron nuevas concesiones o franquicias mediante diplomas que destacaban su liberalidad que en ellos había. Los mencionados diplomas fueron llamados capitulaciones, debido a que estaban divididos en artículos (*capitulium*).

Con las capitulaciones la institución consular recibe nuevos poderes y se rodea de nuevas garantías.

El cónsul era elegido por la comunidad o el Estado de origen, el imperio turco le otorgó autoridad, sólo con el fin de asegurar el cobro del impuesto.

El cónsul administraba justicia civil y penal entre sus connacionales, si se trataba de extranjeros de diferente nacionalidad el conflicto era resuelto por los cónsules de ambos extranjeros y si el litigio se daba entre un extranjero y un musulmán resolvían las autoridades locales.

La presencia del cónsul excluye a las autoridades locales para confiscar bienes hereditarios de extranjeros muertos, ya que el cónsul se encargaba de liquidar la herencia. Esta legitimado para actuar frente a dichas autoridades, con el fin de proteger a sus connacionales e imponer su autoridad ante éstos.

Con el tiempo las capitulaciones fueron concedidas por los demás sultanes-musulmanes. Los primeros en obtenerlas fueron los países de la cuenca mediterránea y posteriormente Inglaterra y otros reinos.⁸

Con el surgimiento de la edad moderna, la institución consular atraviesa por una crisis durante los siglos XVII y XVIII. Ahora el Estado regula el establecimiento de extranjeros en su territorio, creando embajadas permanentes, que se encargarían de las funciones de tipo político y diplomático que, en un principio eran encomendadas a los cónsules, dejándoles a éstos como función principal, la representación de sus nacionales.

Prevalece la territorialidad de la ley, por lo que deja de aplicarse el Principio de la Personalidad del Derecho y esto trae como consecuencia que el cónsul pierda su función jurisdiccional, además de privilegios.⁹

La historia señala que durante la segunda mitad del siglo XVIII, se presentan síntomas de resurgimiento de la institución consular, esto se debió a la firma del "Tratado de Pardo" celebrado entre Francia y España, en el que se regula nuevamente la inmunidad del cónsul.

⁸ Vid. ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. Op. Cit., p. 25.

⁹ Vid. MARESCA, Adolfo. Op. Cit., p. 20.

Otro motivo sería, el establecimiento de normas que regulan el nombramiento y funciones del cónsul en el extranjero, en las leyes de cada Estado, floreciendo así el Derecho Consular Interno.

En oriente, la institución consular europea se reafirma a través del sistema de extraterritorialidad, con lo cual los cónsules de occidente están autorizados para ejercer su jurisdicción civil y penal sobre sus connacionales, pero tiende a desaparecer con la decadencia del sistema de capitulaciones en el siglo XIX.

Por su parte en occidente, la institución consular tiene un nuevo desarrollo con las relaciones internacionales, por los siguientes motivos:

- a) Con el término de la Revolución Francesa, se implanta el concepto de igualdad entre los Estados y surge por tanto la necesidad de celebrar acuerdos que permitan la convivencia internacional. De ésta forma se concluyen diversos tratados entre los Estados como por ejemplo de alianza, amistad, de comercio y navegación; en dichos tratados se insertan pactos consulares, en los que se fijan atribuciones y privilegios de los cónsules.
- b) El descubrimiento de nuevas técnicas y con la sustitución de la vela por el vapor, se multiplica la llegada de navíos y la expansión de la navegación y comercio, todas éstas actividades permiten al cónsul encargarse de funciones comerciales y marítimas que lo caracterizan.¹⁰

Los Estados comienzan a regular internamente las funciones, privilegios e inmunidades de los cónsules establecidos dentro de su territorio, llegando a ser reglamentado en forma diferente de un Estado a otro. Frente a esta situación los Estados se ven en la necesidad de negociar mediante tratados los aspectos mencionados.

¹⁰ Vid. ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. Op. Cit., p. 32s.

Aparece la "Cláusula de nación mas favorecida", la cual es una norma que se establece en los convenios consulares bilaterales, en virtud de la cual se compromete uno de los Estados a conceder a los cónsules del otro, un trato mas favorable, que pueda concederse en el futuro, a los de un tercer Estado.¹¹

Por ejemplo, si en la Convención Consular México-Estados Unidos, se insertará ésta cláusula, al celebrar México un convenio con Panamá, automáticamente los privilegios que se otorgan a los cónsules de éste último Estado, se aplicaran también a los cónsules de Estados Unidos.

Consideramos que con ésta cláusula, se evitarían tratos discriminatorios por parte de un Estado, frente a los demás Estados con los que mantenga relaciones consulares.

Con la inserción de la cláusula de nación mas favorecida, se logra la unificación internacional de la institución consular y así el cónsul es reconocido como funcionario de su Estado y ya no como órgano de relaciones entre los paises. Comienza así a intentarse regular la función consular a nivel internacional.

De esta forma, alguna de las características de la institución consular fueron en el siglo XIX, la de ser nombrado el cónsul por el Estado de envío (ya sea su nacional, elegido por sus nacionales o súbdito del Estado receptor); se le reconocen privilegios e inmunidades y sus funciones serán comerciales, administrativas y de protección a nacionales.¹²

Ahora destacaremos los avances que experimento la institución consular antes y después de la Primera Guerra Mundial.

¹¹ *Vld.* MARESCA, Adolfo. *Op. Cit.* p. 42.

¹² *Vld.* ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. *Op. Cit.* p. 35.

Como ya habíamos mencionado, con la aplicación de la cláusula de nación mas favorecida, el Derecho Consular Internacional adquiere mayor impulso y provoca que las leyes internas de cada Estado sean modificadas, adaptándolas a las normas internacionales, de esta forma la institución consular se configura como instrumento de las relaciones internacionales, por lo tanto el cónsul pierde su jurisdicción civil y penal sobre sus connacionales y es cada vez mayor,,la intervención del Estado en la regulación de sus funciones.

La aparición de Estados en América y los que lograron independizarse del imperio turco, trajo consigo el establecimiento cada vez mayor de oficinas consulares y celebración de tratados con éstos países.

Se dice que estas oficinas se encontraban ligadas y dirigidas por la embajada del país acreditante, tenían un rango diferente dependiendo de la sede donde se encontrarán.

Dichas oficinas ejercían en países recién independizados, funciones diplomáticas ya que era imposible que en esos momentos ejercieran el derecho de legación.

En países sometidos a protectorado, las oficinas realizaban funciones que superaban a la materia consular.

Así las relaciones consulares como aspecto importante en las relaciones internacionales fueron objeto de diversos acuerdos multilaterales concluidos entre Estados y podemos citar, el "Tratado de Caracas" de julio de 1911, preveía una cooperación consular entre sus miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) que consistía en representarse mutuamente en Estados, en que alguno no tuviera establecida una oficina consular; y "El Convenio de la Habana" de

febrero de 1928, éstos fueron las primeras codificaciones del Derecho consular de Estados americanos.

Las relaciones internacionales se transformaron con motivo de la Segunda Guerra Mundial, lo que afectaría a la institución consular, la cual sufría cambios.

En los años posteriores a ésta guerra, las relaciones consulares entre Estados eran de carácter bilateral. La gran cantidad de convenios bilaterales concluidos, son la base para dar paso a la creación de convenios consulares multilaterales, para lograr así la uniformidad de las normas internacionales en materia consular.

La encargada de esto sería la Organización de Naciones Unidas, quien se dio la tarea de preparar el proyecto de convenio universal sobre relaciones consulares, así aparece la "Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares" de 1963, que constituye el desarrollo histórico más importante de la institución consular cuyo análisis es materia de otro apartado.¹³

Cabe señalar que antes del proyecto de la Convención de Viena, en Europa se estableció un comité de expertos para la elaboración de un Convenio Consular Europeo en 1960, destinado a regular los procesos para el establecimiento de las relaciones consulares, el cual fue reelaborado después de la conclusión de la famosa convención, con el fin de reglamentar las funciones de los cónsules.

¹³ Vid. *Infra*, Apartado 1.2.2 p. 42 de la obra que se lee.

1.1.2 Panorama de la función consular en México

Una vez desarrollados los antecedentes consulares en el orden internacional, nos avocaremos a desglosar el desenvolvimiento que tuvo dicha institución en México, con el propósito de fijar las transformaciones sufridas, que condujeron a su regulación actual.

1.1.2.1 Origen y evolución

Ahora corresponde revisar los inicios y el desarrollo que tuvo la figura en estudio, dentro de nuestro país, analizando cada una de las épocas en que tradicionalmente se ha dividido la historia de México; prehispánica, colonial, independiente, revolucionaria y contemporánea.

a) Época prehispánica

Con respecto a ésta época, específicamente en el pueblo azteca, surgió un grupo de comerciantes denominados los **pochtecas**, quienes son definidos como: "El pochteca traficante, vendedor, hace préstamos, hace contratos, obtiene ganancias, encuentra lo que busca, es honrado."¹⁴ Llegaron a contar con códigos y tribunales propios ya que se trataba de una clase privilegiada para los aztecas.

El tlatoani¹⁵ les encomienda la tarea de investigar, en los pueblos mas lejanos, cuales eran sus formas de producción y recursos con los que contaban. Para cumplir con lo anterior tenían que transitar por diferentes pueblos en los cuales gozaban de inmunidad, es decir, no podían ser molestados ni ofendidos, debido a que se trataba de

¹⁴ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Derecho consular Mexicano*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1982, p. 36.

¹⁵ Tlatoani: máxima autoridad religiosa, política y militar; también juez supremo, presidia el Consejo de Representantes de las religiones sometidas, de los capullis y barrios. HERNÁNDEZ RUÍZ, Santiago. *Op. Cit.*, p. 22.

representantes del tlatoani; sus funciones eran: fomentar el comercio, la economía y las relaciones políticas con los pueblos vecinos.¹⁶

El pochteca puede ser considerado como antecedente del cónsul, ya que cuenta con características que en la actualidad le son propias a los cónsules, como es el de ser un representante de su Estado, así como el comunicarle las condiciones comerciales, políticas y económicas del Estado donde se encuentre.

b) Época colonial

Con la caída de Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521, se inicia el dominio español, el cual establece una colonia denominada Nueva España.

Con el desarrollo del tráfico marítimo en España se tuvo la necesidad de reglamentarlo, así en Aragón surgió la codificación llamada "Libre Consolat de Mar", que consistía en una simple recopilación de normas, usos y costumbres de la gente del mar.

Sus primeros capítulos se referían a la institución consular, en donde se especificaba como se designaría a los cónsules, la duración de su cargo, el procedimiento que deberían de seguir para resolver los litigios suscitados entre mercaderes y marinos de su misma nacionalidad ya sea en materia civil o penal, de los cuales eran competentes.

En España medieval, en Castilla para ser exactos, con Enrique IV, se presentan los primeros cónsules, con el tiempo surgen el Tribunal de Mercaderes de Burgos de 1494, el cual con los Reyes Católicos se convierte en el Consulado de Burgos. Por su parte Bilbao destaca como el mejor puerto mercantil y arrebató el tribunal a Burgos, convirtiéndose así en el Consulado de Bilbao en 1511, donde se aplicaba el Derecho Mercantil.

¹⁶ Loc. Cit.

Las "Leyes de Indias" consistían en nueve libros, subdivididos en 218 títulos. El libro IX, reglamentaba el comercio entre la Nueva España y la metrópoli, contenía normas sobre inmigración a la India y sobre el establecimiento del Consulado de México.

Guillermo F. Margadant señala: "Los consulados, son organizaciones ('Universidades'), de mercaderes, con atribuciones administrativas, judiciales y legislativas."¹⁷

El primer consulado en la Nueva España, se constituyó en la Ciudad de México en 1593, por cédula real de Felipe II. Los Consulados de Veracruz y Oaxaca fueron constituidos por cédulas reales en 1795; mas tarde se estableció el Consulado de Puebla el cual no contó con confirmación real.

Cecilia Molina y Ramón Xilotl,¹⁸ en sus respectivas obras concuerdan en señalar que las funciones de los consulados eran entre otras: "(...) crear sus propias ordenanzas, proteger y fomentar el comercio, designar a sus propios jefes y oficiales, se encargaban de la construcción de carreteras y edificios, se mantenían con el impuesto que gravaban a las mercancías importadas, llamada "avería".

Los Consulados desaparecieron por Decreto del 16 de octubre de 1824, con motivo de la recién independencia, las funciones que tenían fueron encomendadas, a otros órganos estatales, dicho decreto señalaba en su artículo 6°, que el avería pasaría a formar parte del crédito público.

Los cónsules se caracterizan en ésta etapa, por dedicarse a regular las actividades mercantiles, lo cual sirvió como base para que se

¹⁷ FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción al estudio del Derecho Mexicano*, 18° ed. México, Ed. Esfinge, 2001. p. 66.

¹⁸ Cfr. MOLINA, Cecilia, *Práctica Consular Mexicana*, 2° ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1978. p. 1s y XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 137.

designará como una de sus tantas funciones la consistente en fungir como autoridad marítima.

Por lo que es hasta la época independiente, donde podremos encontrar antecedentes que se vinculan más con la institución consular actual.

c) Épocas independiente y revolucionaria

Cuando México comienza a relacionarse con los demás Estados, se da cuenta que necesita de funcionarios que protegieran su comercio, marina y a sus nacionales. Lo anterior motivo a iniciar la regulación del Derecho Consular.

Comenzamos, por el Decreto del 8 de noviembre de 1821, relativo al establecimiento de los Ministerios (Secretarías de Estado), por medio de éste se crea la dependencia encargada de los asuntos internacionales.

La Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en el artículo 110 en su fracción IV señala la facultad del Presidente de nombrar a los cónsules con aprobación del senado; con posterioridad por decreto del 19 de mayo de 1827 se otorga también al Presidente de la República la atribución de remover a los ministros y agentes diplomáticos; de esta forma se consagra al titular del Poder Ejecutivo la facultad de nombrar y remover tanto a los agentes diplomáticos como consulares.¹⁹

En ese mismo año se nombra al Señor Borja Migoni como cónsul en Londres, para entonces era lógico que México no contara con un cuerpo consular adecuado, por lo que tuvo que improvisar.

Podemos destacar que México celebró en 1826, con Gran Bretaña e Irlanda, tratados de amistad, navegación y comercio; con Dinamarca en 1827, por citar algunos, entre los que existía en común la facultad de que

¹⁹ Vid. MOLINA, Cecilia. Op. Cit. p. 3.

ambos Estados podían nombrar cónsules para proteger sus respectivos comercios y que gozarían de privilegios, de acuerdo con la cláusula de nación más favorecida; aunque éste no fue el motivo principal para la celebración de los tratados.

El gobierno de Vicente Guerrero, expide el 31 de octubre de 1829 el "Decreto de Establecimiento de Legaciones y Consulados"; en materia consular señalaba el objeto de establecer dichos consulados, las categorías de los cónsules, los requisitos para ocupar los cargos así como los sueldos respectivos, sus derechos, deberes y la obligatoriedad del uso de uniforme, regulaba la posibilidad de nombrar extranjeros para el cargo de cónsul honorario.

Las obligaciones comunes a los agentes consulares eran las de proteger al comercio mexicano, ser amigables con los mexicanos y nacionales del país de residencia, señala Ramón Xilotl.²⁰

Dicha ley puede considerarse como el primer antecedente de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, ya que regulaba todo lo referente al cónsul.

Así, México estableció consulados en diferentes países con los que por su puesto tenía algún tipo de relación ya fuera económica, fiscal, portuaria, de seguridad social, política de migración de mexicanos entre otras.

"Decreto sobre el Establecimiento de Oficinas Consulares, Generales, Particulares y Viceconsulados", del 12 de febrero de 1834, se caracteriza por que el gobierno tiene la posibilidad de establecer a los agentes consulares que juzgue conveniente; excluía de sueldo al vicecónsul.

²⁰ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.*, p. 145.

El sueldo de los cónsules se entregaba íntegro, por lo que no tenían derecho de pensión por retiro y los cónsules podían ser removidos libremente por el Presidente.

El 26 de noviembre de 1859, se expide la "Ley Juárez", dicha ley sobresale por indicar los lineamientos de la autoridad mexicana en lo relativo a la admisión de cónsules en territorio nacional, además de señalar sus privilegios y funciones.

Es hasta el 16 de septiembre de 1871, cuando se expide el "Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano", los avances que presenta son: a) Aparecen las categorías de agente comercial y canciller, sus nombramientos eran firmados por el Secretario del ramo. b) Señala los requisitos para ingresar al cuerpo consular entre los que destacan el dominio de un idioma aparte del castellano, conocer el derecho mercantil y marítimo, conocimiento de leyes mexicanas entre otros. c) Así como las funciones específicas del vicecónsul, agente comercial y canciller.²¹

La "Ley Orgánica del Servicio consular Mexicano" de 1910, clasifica a los agentes consulares en, de carrera y honorarios; las categorías de los cónsules eran: de primera hasta sexta clase; establece como requisito para ser cónsul de carrera el ser mexicano, el cónsul tenía prohibido dedicarse al comercio, ejercer otra profesión o administrar alguna empresa. Introduce la figura de visitadores de consulados, que se encargarían de cumplir con las normas fiscales relacionadas con el manejo de caudales públicos.

En 1911, se expide su reglamento, el cual trataba de los ascensos, categorías de los agentes consulares, las normas relativas a la correspondencia, contabilidad y archivos consulares.

²¹ *Ibid.*, p. 146s.

Con respecto a las funciones consulares, contenía un capítulo relacionado con las repatriaciones, sucesiones, pasaportes y atribuciones notariales.

Este reglamento destaca por lo preceptuado en su artículo 36 que indicaba: "El servicio consular esta subordinado al servicio diplomático, (...)." donde se desprende la diferencia de rango que existió entre ambos agentes,

En 1923, aparece la "Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano" donde se le responsabiliza ante los tribunales federales por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo en el exterior, disponía que el sueldo del cónsul de carrera se pagaría en oro nacional o moneda extranjera del lugar de su residencia.

Por lo que respecta a su reglamento, sólo se puede resaltar la facultad del Secretario de Relaciones Exteriores, para nombrar personal administrativo que auxilie a las oficinas consulares. El cuerpo de carrera estaba integrado por el cónsul general, cónsul y vicecónsul; los demás empleados como contadores y mecanógrafos eran denominados agentes privados de la oficina.

Por otro lado, la "Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos" de 1934, innova al crear el Servicio Exterior, que estaría integrado por el cuerpo diplomático y consular; señala como requisito para ingresar a dicho servicio el contar con certificado de secundaria; desaparece el viceconsulado.

Su reglamento fue promulgado tres meses después de la ley, el cual se caracterizaba por detallar cada una de las funciones consulares.

En la "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano" de 1966, se equiparan las categorías diplomática y consular, no había ramas del servicio exterior, sino personal que desempeñaría indistintamente

funciones consulares o diplomáticas en la respectiva oficina, y se les denomina a los consulados como representaciones consulares.

Por último tenemos a la "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano" de 1982, es el ordenamiento que expresa las funciones de protección, por parte del gobierno mexicano y la cual consiste en asistir y proteger a sus nacionales, al efectuar en su favor actividades de registro civil y notarial, auxilio en materia judicial y fiscal, entre otras.

El reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1934, regía junto con esta ley hasta el mes de julio de 1982, cuando fue promulgado el nuevo reglamento que derogó al de 1934.

Con respecto a la Ley del Servicio Exterior vigente, esta es análisis de un aparatado posterior.²²

Como podemos observar, en cada una de las leyes mencionadas se fue presentando un avance en las normas que rigen a los cónsules, hasta llegar a contar con la Ley del Servicio Exterior que actualmente esta vigente.

1.1.2.2 Panorama al ejercicio protector a nacionales

La Ley del Servicio Exterior Mexicano regula tanto al cuerpo diplomático como al consular; y siendo éste último nuestro tema de estudio, nos enfocaremos a revisar en forma breve los antecedentes de la labor de protección a connacionales, la cual es una de las pocas funciones que el cónsul conservó a través de las constantes transformaciones que experimento, para lo cual lo hemos dividido en cuatro etapas.

²² Vid. *Infra*. Apartado 2.1.1 p. 65 de la obra que se lee.

- Tratado Guadalupe-Hidalgo del 2 de febrero de 1848
- Ley de Inmigración de 1917
- Ley Pública 1018
- Convención Consular México-Estados Unidos

A continuación desarrollaremos cada una de ellas.

➤ Tratado Guadalupe-Hidalgo del 2 de febrero de 1848

La protección de los mexicanos y sus intereses fuera de territorio nacional ha constituido una de las preocupaciones más importantes en la labor de protección que efectúa el gobierno mexicano, la cual se caracteriza por ser realizada por los cónsules desde hace siglos.

A partir de la firma de este Tratado (el cual pone fin a la guerra entre México y Estados Unidos), comienzan los primeros flujos de mexicanos al país del norte por diferentes causas, siendo el factor económico, el más importante. Así en 1850, la fiebre de oro en California, provoca los movimientos migratorios provenientes de México.

En 1870 se inicia la contratación masiva de mexicanos para la construcción de vías férreas, aquí la actividad de protección era limitada, aunque disposiciones relacionadas con el servicio exterior, ya mencionaban la protección de mexicanos transeúntes o residentes en otros países donde los cónsules estaban acreditados.²³

En 1882, los mexicanos llegan a los campos agrícolas, desplazando a los chinos, quienes eran la mano de obra que predominaba. La contratación de mexicanos no era supervisada por Estado Unidos, dicha circunstancia influyó en la redacción de la ley reglamentaria del cuerpo diplomático mexicano de 1888, y después en la de 1896, dichas disposiciones se hicieron extensivas al cuerpo consular, en lo que respecta al artículo 21 que prescribía: Los agentes diplomáticos

²³ Vid. GÓMES ARNAÚ, Remedios. Op. Cit. pp. 127-132.

protegerán, según las leyes y usos, a los mexicanos que residan o transiten por los países en que estén acreditados, los socorrerán o repatriarán, si para ello tienen los fondos necesarios.

A fines del gobierno de Porfirio Díaz, era más notoria la actividad de protección por parte de los consulados, ya que como indica Gómes Arnaú "(...) se debió a que muchos de los casos atendidos fue por que el cónsul tuvo conocimiento de los mismos por los medios de comunicación, ya que casi era desconocido entre los mexicanos que podían acudir ante ellos."²⁴

La Revolución Mexicana propicio la migración de mexicanos, quienes huyeron por temor a las nuevas condiciones políticas que vivirla el país. En Estados Unidos se dedicaron a las actividades agrícolas, esto se debió al inicio de la Primera Guerra Mundial y por lo cual los trabajadores estadounidenses fueron enlistados al servicio militar. Los mexicanos residentes en aquel país regresaron a México por temor a ser alistados en las fuerzas armadas.

➤ Ley de Inmigración de 1917

Con esta ley, Estados Unidos restringió, la entrada legal de mexicanos, ya que impusieron muchos requisitos, lo que ocasionó que escaseara la mano de obra; los empresarios norteamericanos presionaron al congreso de su país y lograron suspender varios de los requisitos como fueron el pago de impuesto personal y alfabetización de los mexicanos. Lo anterior ocasionó un flujo mayor de indocumentados, entre 1917 y 1921.

En 1920, los cónsules empezaron a ocuparse de la protección y defensa de sus connacionales acusados de algún delito y se hizo la fama

²⁴ *Ibid.*, pp. 133-137.

del mexicano delincuente, que contrajo en muchas ocasiones detenciones injustas.

Por lo tanto, en México a partir de octubre de 1923, tiene vigencia el "Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano", el cual menciona en términos generales que los cónsules deben defender las garantías y derechos de los mexicanos en el extranjero; instruirles sobre las leyes extranjeras y en asuntos judiciales, lo obliga a impartir ayuda legal procurando atenuar la pena a aquellos que fueron detenidos, por su desconocimiento de la ley o vigilar su justo cumplimiento, cuando se compruebe que un mexicano era culpable.

De esta forma se establece la obligación de visitar las cárceles y correccionales, así ya no deben esperar a que se les presenten los casos, sino deben salir a detectarlos en lugares donde sea más posible, se necesite su asistencia, informando con regularidad sus actividades a la cancillería; lo anterior fue reflejo de abundantes flujos de mexicanos al país vecino.²⁵

Ante el aumento de mexicanos indocumentados, el Congreso de norteamérica aprobó una nueva ley de inmigración en 1924, que autoriza la creación de la patrulla fronteriza.

➤ Ley Pública 1018, (marzo de 1929)

En dicha ley se declara la entrada ilegal a Estados Unidos, como un delito. Así las labores de protección sólo se concretaron a la repatriación de mexicanos.

La crisis económica de 1929-1932, origina que los mexicanos con documentos o sin ellos se encontraran sin empleo, quienes acudieron a los consulados en busca de protección, esto ocasiona una gran cantidad de solicitudes de repatriación. El gobierno mexicano no contaba con

²⁵ Vid, Ibid, pp. 137-142.

suficientes recursos para la repatriación de los mexicanos, por lo que se recomendó a los cónsules que, intentaran encontrarles un medio de vida en aquel país e incluso obtener ayuda de organizaciones de beneficencia, para sufragar los gastos.²⁶

Por lo anterior, los consulados se dedicaron a atender los problemas de sus connacionales, lo que les permitió un acercamiento a las comunidades mexicanas y así localizaron y conocieron mejor su situación en Estados Unidos.

A partir de 1934, entro en vigor en México, la "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano" y su reglamento en lo que se refiere a las labores de protección solo convino los textos de la ley de 1923 y sin modificar su contenido.

➤ Convención Consular México-Estados Unidos

El problema de mano de obra que se presentó en la Primera Guerra Mundial, se suscitó en la segunda; Estados Unidos necesitaba mano de obra mexicana y por la magnitud del problema se vio en la necesidad de plantear la situación a nuestro país, quien acepto en junio de 1942, firmar el "Convenio sobre braceros", el cual garantizaba un trato no discriminatorio a la mano de obra mexicana, salarios equitativos y condiciones de trabajo dignas; el programa duró 22 años, los funcionarios mexicanos intervinieron auxiliando en los trámites de contratación a sus connacionales.

En éste período la labor de protección realizada por nuestro país destaca por la firma de la Convención Consular México-Estados Unidos en 1942, que señala las funciones consulares relativas a la asistencia y protección de nacionales de un Estado en el territorio del otro.²⁷

²⁶ Vid. *Ibid.*, p. 143.

²⁷ Vid. *Ibid.*, pp. 148-156.

La Convención Consular se convirtió en el marco jurídico para legitimar las actividades de protección y asistencia que a favor de sus connacionales podía realizar el cónsul.

En materia de protección la convención citada en su artículo VI señala:

1. Los Funcionarios Consulares (...), podrán dirigirse a las autoridades (...), con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado (...). [---] 2. Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos tendrán derecho a: [---] a) (...) c) Mediante aviso de las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales (...) que hubieren sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado; y d) Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstas.

El 4 de marzo de 1967, entro en vigor la nueva "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano", que siguió señalando como una de las principales funciones consulares, la de proteger tanto los intereses como los derechos del país y de los mexicanos en el extranjero. Segula teniendo vigencia el reglamento de 1934, que en esencia tenía el mismo contenido que el reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular de 1923.

En el período de 1969 a 1980, al terminar la vigencia del "Convenio sobre Braceros", también término la contratación legal de trabajadores y trae como consecuencia la migración de mexicanos a Estados Unidos.

Ambos gobiernos se reúnen con el fin de dar solución al problema, que dio como resultado la firma de una declaración que contenía simples recomendaciones para evitar la migración.

Desde 1980 en adelante, el flujo de migrantes era mucho mayor, los consulados tenían una creciente carga de trabajo, la gran parte era atender casos de protección de mexicanos. Por lo tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores decide crear la Dirección General de Protección, unidad administrativa que se encargaría de darle un seguimiento a dichos asuntos.²⁸

La citada dirección impulsa la labor de protección a nacionales, se asignaron empleados consulares a los consulados y se le asignó un mayor presupuesto. Así cada consulado realizaba su programa de protección anual. En 1985, con motivo de cuestiones presupuestales fueron fusionadas unidades administrativas, la Dirección de Protección y Servicios Consulares fue el nuevo nombre; las labores de protección continuaron pero en menor impulso debido a que la dirección también se encargaría de atender todos los servicios consulares que proporciona nuestro país.

Con esta nueva función, su actividad principal que era el seguimiento de los casos de protección a nacionales, se vio afectada, porque ya no se dedicaría exclusivamente a ello, disminuyendo así el especial cuidado que se tenía sobre dichos casos. Actualmente es conocida como Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.

²⁸ *Ibid.*, pp. 157-202.

1.2 El marco teórico de la institución consular

Dentro de este subcapítulo nos enfocaremos a desarrollar la forma en como surgieron las relaciones consulares entre los Estados, además de analizar la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares que regula dichas relaciones.

Con el fin de ubicar al cónsul en el orden internacional, destacando sus funciones, entre las cuales se encuentra la protección a nacionales, que forma parte de nuestro tema de investigación.

1.2.1 El Derecho Internacional, relaciones internacionales y la representación estatal

Los seres humanos, ante las desventajas que presenta el encontrarse solos, tienen la necesidad de agruparse para enfrentar los problemas o conflictos que surgen del cotidiano vivir.

De esa necesidad de integración y participación, se han derivado formas de asociación, que tienden a la consecución de diversos objetivos; así el hombre al vivir en sociedad requiere de las normas jurídicas que regule su actuar, que evite la lucha y consiga la armonía cotidiana; pero además se requiere de una autoridad que pueda lograr que se cumpla el orden normativo.

Por lo cual los pueblos comienzan a constituirse en Estados, con el fin de organizar de modo propio su vida política sin la interferencia de otros pueblos. De esta forma podemos decir que:

El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.²⁹

Pero desde un punto de vista jurídico, Modesto Seára Vázquez lo define de una manera concreta como: "(...) el Estado sería una institución jurídico-política, compuesta de una población, establecida sobre un territorio y provista de un poder llamado soberanía."³⁰

Dentro de toda definición que se de acerca del Estado, se desprenden sus elementos, los cuales citamos de manera general ya que no corresponde analizarlos aquí.

1. Territorio. Sin duda el territorio como espacio físico, es necesario para la existencia de un Estado, ya que es solo dentro de este donde ejerce su poder.

De lo anterior se puede deducir que; "El territorio o marco territorial es el área geográfica que sirve de asiento al Estado."³¹

2. Población, por lo que respecta a esta, existen diversos criterios y enfoques pero para nuestro estudio solo nos interesa establecer que la población es el conjunto de personas sometidas a la autoridad del Estado; ya que es obvio que debe existir un núcleo de población que habite el territorio donde el Estado ejerce su poder.

3. Poder soberano, para entender el poder soberano del Estado, es menester comenzar por señalar que entendemos por soberanía.

²⁹ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado, 32ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999, p. 198.

³⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público, 18ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000, p. 79.

³¹ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, 14ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998, p. 330.

Sobre la palabra soberanía existen acepciones como: un poder que no esta sujeto a otro poder; poder del Estado, así como que soberano es sinónimo de supremo.

Por lo tanto el poder del Estado, es un poder soberano o supremo, es decir, un poder que esta por encima de cualquier otro poder.

Existen autores como Andrés Serra Rojas que señala que la soberanía tiene un carácter interno y uno externo, al expresar: "(...) la soberanía interna de un Estado hace referencia al derecho de determinar su forma de gobierno, y poder rector de los intereses de la comunidad formada, sin intervención del exterior; y la soberanía externa de un Estado se refiere a estar en posesión del poder y de los medios, que permitan defender sus derechos (...)."32

Por su parte Francisco Porrúa, por el contrario sustenta que la soberanía solo se refiere a un aspecto interno al señalar: "(...) sí es un poder supremo, puesto que esta en facultad de imponerse a todos lo otros poderes sociales que puedan darse dentro de esa comunidad política concreta y además, puede oponerse a la acción de cualquier otro poder internacional que trate de inmiscuirse dentro de su particular esfera política."33

De lo antes expuesto concluimos que la soberanía es una característica de los Estados, que consiste en no depender de otro poder que limite su acción en el ámbito que le corresponde y en afirmar su independencia con los demás Estados.

³² *Ibid.*, p. 399.

³³ PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Op. Cit.*, p. 354.

En el ámbito internacional la soberanía nos muestra dos cualidades del Estado que es la independencia e igualdad jurídica, así lo señala Modesto Seára y Fernando Mariño.³⁴

La independencia consiste, en la no injerencia de ningún poder extraño en los asuntos propios del Estado, es decir, no permitir la acción de otros Estados en los asuntos internos. Y la igualdad jurídica se traduce en una relación de Estados soberanos iguales.

La cooperación entre todos los Estados es imprescindible, debido a que éstos son cada vez menos autosuficientes por lo tanto se requiere de la colaboración de unos con otros.

Así surgen las relaciones internacionales que se traducen en hechos y situaciones originadas por el contacto entre los Estados. Dichas relaciones se dan por razones comerciales, diplomáticas, por aspiraciones e intereses compartidos y muchos otros motivos, de esta manera surge la idea de que deben organizarse para cumplir sus fines en común.

Lo anterior solo se puede lograr a través de una organización internacional que permita una armoniosa convivencia entre los Estados, así surge la sociedad internacional definida como: "(...) una comunidad singular compuesta de sujetos y de entidades reales fácilmente identificables, que posee personalidad jurídica y política cierta; es una comunidad servida por su propio derecho y que aspira a la paz (...)." ³⁵

³⁴ Cfr. SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto, Op. Cit., p. 91 y MENÉNDEZ MARIÑO, Fernando, Derecho Internacional Público, 3ª ed. España, Ed. Trotta, 1999, pp. 88s.

³⁵ SEPÚLVEDA, César, El Derecho de gentes y la comunidad internacional en los umbrales del siglo XXI, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 19.

Así la sociedad internacional presenta los siguientes aspectos:

- a) Sus sujetos mas importantes son los Estados (pero cabe la posibilidad de que existan otros sujetos);
- b) El aumento de los Estados dentro de la misma ha sido considerable;
- c) Se supone que los Estados integrantes son jurídicamente iguales, lo que trae como consecuencia que no haya una autoridad superior a ellos, pero al formar parte de la ONU, se rigen por la Carta de San Francisco.³⁶

El nacimiento del Derecho Internacional se da en el momento en que empiezan a producirse relaciones entre comunidades sociales, destinadas a un fin.

Así los Estados reconocen y aceptan que las relaciones internacionales tienen que regularse por un ordenamiento jurídico. De esta forma surge el derecho internacional cuyo fin es lograr la convivencia pacífica y ordenada entre todos los Estados, y lo podemos definir como el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se dan entre los sujetos internacionales.

El fundamento de la obligatoriedad de las normas jurídicas internacionales se encuentra en la convicción de los Estados que integran la sociedad internacional, de que es necesario que las normas se cumplan y sea exigible su cumplimiento lo cual sirve y conviene para la defensa y protección de sus intereses comunes.

Por lo anterior el derecho internacional, se ha visto obligado a cada momento a legitimar su calidad jurídica. Así Carlos Arellano, señala que en las normas del derecho de gentes se dan todas las características de la norma jurídica, ejemplificándolo:

³⁶ Vid. SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. Op. Cit. p. 17-24.

1. En el ámbito internacional se dan relaciones jurídicas en las que existen tanto sujetos obligados como pretenses de derechos;
2. Cuando un Estado contrae una obligación se libera de ella, con la voluntad del Estado pretensor:
3. Es suficiente que el sujeto obligado se ajuste a lo señalado por la norma y lo cumpla, aunque en lo interno su voluntad difiera del deber ser a su cargo.
4. El no cumplimiento de la norma trae como consecuencia la responsabilidad internacional; pero al no existir un poder coactivo, el Estado afectado tiene derecho a sancionar, si no hay regulación expresa, las sanciones podrían ser represalias.³⁷

En el mismo sentido se manifiesta Cesar Sepúlveda:

La naturaleza del derecho internacional se encuentra establecida (...) por el principio de solidaridad humana, por nexos sociológicos, (...) tal comunidad de interés y de funciones existe, y la idea del derecho internacional debe referirse (...) a ella, y no a la voluntad de los Estados individuales. La comunidad internacional (...) ya presupone valores hacia donde debe orientarse el derecho (...).³⁸

Para conducir sus relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional los Estados se valen de ciertos órganos, a los cuales se les dota de facultades.

Los órganos de representación del Estado en las relaciones con otros Estados, los podemos dividir en internos y externos.

³⁷ Vid. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público, 4ª ed. México Ed. Porrúa, S.A., 1999, p. 118s.

³⁸ SEPÚLVEDA, Cesar, Derecho Internacional, 20ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000, p. 65.

1) Internos: correspondería a este grupo el Jefe de Estado y el Secretario de Relaciones Exteriores, los consideramos internos porque realizan su tarea dentro del propio Estado (aunque cabe señalar que el jefe de Estado tiene que realizar visitas de Estado).

2) Externos: a esta división pertenecen los agentes diplomáticos y consulares, quienes realizan sus funciones fuera del Estado.

Después de haber hecho la anterior división, nos corresponde revisar a cada uno.

a) Jefe de Estado

Tanto en el ámbito interno como en el internacional es el órgano de mayor jerarquía de un Estado. En el derecho interno por ser el titular del Poder Ejecutivo y lo que trae como consecuencia que sea considerado el representante supremo de su Estado, en el exterior.

Al Jefe de Estado lo podemos diferenciar de un Jefe de Gobierno, en virtud de que este último es designado por el primero, en un sistema parlamentario. Pero dentro del presidencialismo, el Presidente es el Jefe de Estado y Gobierno; por su representación en el exterior y por los actos administrativos que realiza en el interior del país.

Tanto Carlos Arellano como Cesar Sepúlveda³⁹ concuerdan, en que el alcance de la función representativa de dicho jefe se encuentra determinada en el derecho interno de cada Estado.

Para que el Jefe de Estado sea reconocido como tal, en el exterior, debe notificarse su ascenso al poder a los demás países.

"Desde el punto de vista internacional y en relación con los otros Estados, si el gobierno es el mismo, la única formalidad que deben observar los representantes diplomáticos, (...) es concurrir a la asunción

³⁹ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., p. 490 y SEPÚLVEDA, Cesar. Ibid., p. 150.

del mando del jefe de dicho Estado.”⁴⁰ Por el contrario el arribo al poder de manera violenta, ocasionaría el reconocimiento del nuevo gobierno por parte de los demás países.

En derecho mexicano, solo en el Ceremonial Diplomático Mexicano, en su capítulo de Ceremonias Especiales, establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores invitará al cuerpo diplomático a la toma de posesión del nuevo mandatario. Cabe recordar que en las ceremonias de este tipo se cuenta con la presencia de varias personalidades extranjeras.

Una de las funciones del Ejecutivo Federal es representar al Estado en el exterior, la celebración de tratados, estar presente en las reuniones de Jefes de Estado denominada “Cumbre”, y las llamadas visitas de Estado que tienen como finalidad tratar asuntos de trascendencia para el Estado que representan.

Cuando un jefe de Estado transita por territorios de otros Estados, de acuerdo con la cortesía internacional, se le brinda cierto ceremonial y además goza de privilegios e inmunidades que se hacen extensivas a sus acompañantes.

b) Secretario de Relaciones Exteriores.

El Jefe de Estado para llevar a cabo la administración de su gobierno cuenta con Secretarios de Estado (de acuerdo con el artículo 90 Constitucional), que le ayudan a cumplir con sus funciones, uno de ellos es el Secretario de Relaciones Exteriores quien: “(...) es un miembro del gabinete del gobierno, que dirige los asuntos extranjeros a nombre del Jefe de Estado y con acuerdo de éste (...).”⁴¹

⁴⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op. Cit.*, p. 400.

⁴¹ SEPÚLVEDA, Cesar. *Op. Cit.*, p. 150.

Entre sus funciones esta la de dirigir la política exterior y es el jefe de todas las embajadas, consulados, y de todo el personal que se encuentra en el exterior; refrenda lo actos del Jefe de Estado con el manejo de los asuntos internacionales, suscribe los comunicados que se dirigen a otros países etc.

Todo lo que respecta a este secretario se encuentra regulado en el derecho interno de cada Estado.

c) Agentes diplomáticos y consulares

No solo la representación internacional del Estado se ejerce a través del titular del Poder Ejecutivo, sino también por medio de órganos competentes para comprometer al Estado internacionalmente frente a otros sujetos del orden internacional.

Así tenemos a las "Misiones Especiales", que las define el artículo 1º de la Convención Sobre Misiones Especiales de 1969.

Se entenderá una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado.

El Jefe de Estado posee la facultad de designar a los funcionarios que se encargarán de la representación del país en el exterior, para lo cual hace uso del derecho de legación que consiste en: "La facultad que tienen los entes de derecho internacional para enviar y recibir oficiales residentes (...), que llevan la representación de su gobierno."⁴²

⁴² LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro. Derecho Diplomático, 3ª ed. México, Ed. Trillas, 2001. p.16.

Lo anterior se hace con el fin de contar, en otros países con representantes permanentes que permitan atender los asuntos que convienen a su país.

El agente diplomático es un representante del gobierno, que lo acredita. Esta sujeto a las normas que regulan la diplomacia, a las normas de su país y a las del Estado ante el cual esta acreditado.⁴³

El artículo 14 de la Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas, de 1961, señala las categorías de los agentes diplomáticos, de la siguiente forma:

- a) Embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente; [---] b) Enviados, Ministros o internuncios, acreditados ante los Jefes de Estado; [---] c) Encargado de negocios acreditado ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

"Otros jefes de misión, es aplicable a cualquier denominación como la de funcionario comisionado que reciben los embajadores, que intercambian los miembros del Commonwealth de Naciones."⁴⁴

Por otra parte el artículo 3° de la citada convención prescribe:

1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:

- a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor
- [---] b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- [---] c) Negociar con el gobierno del Estado receptor;
- [---] d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los

⁴³ Vid. ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op. Cit.* p. 507.

⁴⁴ PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier. *Manual de Derecho Diplomático*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 41.

acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; [---] e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Algunas de estas funciones también son desempeñadas por los cónsules, por lo que su análisis es motivo de otro apartado.⁴⁵

En este apartado nos enfocaremos sólo a las funciones que le son específicas a los agentes diplomáticos y que por su trascendencia desarrollaremos a continuación.

Como ya citamos una de las funciones mas importantes que desempeña el Jefe de Misión, es la **representación** de su país en el exterior. "El embajador es el representante del Jefe de Estado y de su gobierno frente a un Estado o el organismo internacional ante el que se encuentra integrado".⁴⁶

Por lo que respecta a la **negociación**, esta constituye la razón de ser del Embajador.

La negociación en sentido estricto es: "(...) el trato entre representantes debidamente acreditados de dos o más gobiernos, destinados a alcanzar un objetivo de carácter internacional".⁴⁷

Las negociaciones las pueden realizar tanto el Jefe de Estado o el agente diplomático permanente, si se trata de éste último, hará uso de las facultades conferidas por orden de su Estado; pero cuando se trate de una negociación específica (por ejemplo la firma de un tratado), que

⁴⁵ Vid. *Infra*, Apartado 1.2.2.3 p. 53 de la obra que se lee.

⁴⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. Manual de iniciación diplomático y consular, s/e México, s/E, 1996, p. 19.

⁴⁷ PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier. Op. Cit., p. 138.

no se encuentre comprendida dentro del marco de su gestión, requerirá de los llamados plenos poderes.

Así lo manifiesta Carlos Arellano al señalar: "El agente diplomático carece de facultades para suscribir tratados internacionales, mientras no sea habilitado para tal función, a través de un documento denominado 'pleno poder.'⁴⁸

Los "plenos poderes" son una carta abierta del Jefe de Estado acreditante, por la cual otorga al embajador poder para negociar y firmar compromisos concretos a nombre de su gobierno.

Por último cabe mencionar, que para el buen cumplimiento de ésta función el embajador debe tener conocimiento de la materia de negociación, destreza, prudencia, firmeza y contar con buenas instrucciones.

Por lo que se refiere a los agentes consulares su estudio y análisis corresponde a otro apartado de esta obra.⁴⁹

Ahora nos corresponde hablar muy brevemente de los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones internacionales, dentro de los cuales encontramos a los congresos, conferencias, actos unilaterales y tratados.

Los congresos y conferencias son definidos así:

- Congreso científico: son un grupo de especialistas que se reúnen para abordar problemas, analizarlos y llegar a una conclusión orientando así el contenido de las normas internacionales, se caracterizan por ser órganos privados.

Su trascendencia radica en que a través de sus resoluciones se crean normas internacionales, por tanto son fuente de derecho internacional. Por ejemplo fijan reglas generales o dan solución a problemas concretos.

⁴⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Op. Cit.* p. 542.

⁴⁹ *Vid. Infra.* Apartado 1.2.2.1 p. 43 de la obra que se lee.

- Conferencia Internacional: son los esfuerzos gubernamentales desarrollados con el propósito de unificar el derecho internacional.

Son importantes por que tratan de que todos los Estados regulen de la misma forma alguna figura jurídica y evitar así controversias.

Los actos unilaterales son manifestaciones de voluntad de una sola parte y su propósito es impedir que se produzcan determinados efectos jurídicos. Dentro de estos encontramos la notificación, reconocimiento, protesta y renuncia.

De dichos actos se derivan obligaciones y pérdida de derechos, para el Estado que los emite.

Sin lugar a dudas el instrumento mas importante son los tratados internacionales que definimos como manifestaciones de voluntad, de los sujetos internacionales, para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones de carácter internacional.

Los tratados fomentan la cooperación internacional e impulsan el desarrollo del Derecho Internacional y su firma compromete internacionalmente a los Estados participantes y garantiza su cumplimiento.

1.2.2 La Función Consular en el Derecho Internacional

Los Estados han sentido la necesidad de organizar a un grupo de personas, que se encargue de garantizar en el territorio de otro, la protección de sus intereses y los de sus nacionales que se encuentran fuera, para lo cual se nombran a los agentes diplomáticos y consulares; sobre estos últimos nos avocaremos en el presente apartado.

1.2.2.1 Cónsul

Consideramos pertinente, referirnos en primer término a la persona del cónsul, quien juega un papel fundamental en las relaciones consulares. Por lo tanto resulta indispensable establecer que es un cónsul.

Expondremos las definiciones de algunos autores, que consideramos adecuadas para finalmente citar nuestro criterio.

Adolfo Maresca:

"Órgano del Estado que actúa en el extranjero para la consecución de los fines de dicho Estado".⁵⁰

➤ El internacionalista acierta ya que en términos generales define al cónsul.

Loretta Ortiz Ahlf:

"Los agentes consulares son agentes oficiales que un Estado establece en ciudades de otros Estados, con el fin de proteger sus intereses y los de sus nacionales".⁵¹

➤ El cónsul no sólo se encarga de las funciones señaladas por la autora. Este concepto limita a realizar una sola actividad al cónsul.

Modesto Seára Vázquez:

"Funcionario consular significa cualquier persona, incluyendo el jefe de un puesto consular, a quien ha sido confiado el ejercicio de funciones consulares".⁵²

➤ Este autor reproduce la idea de la definición establecida en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. No aportando nada a la figura en estudio.

⁵⁰ MARESCA, Adolfo. *Op. Cit.* p. 210.

⁵¹ ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. 2ª ed. México, Ed. Oxford, 1999. p. 140.

⁵² SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. *Op. Cit.* p. 239.

Cecilia Molina:

"Hildebrando Accioly, en su tratado de derecho internacional define a los cónsules, como funcionarios administrativos o agentes oficiales sin carácter diplomático del Estado que los designa, para que en ciudades o puertos de otros Estados velen por sus intereses comerciales; protejan y ayuden a sus connacionales; legalicen documentos destinados a producir efectos en territorio de su país, fiscaliza la marina".⁵³

➤ El autor incurre en el error de mencionar en su definición las funciones que tiene encomendadas el cónsul de acuerdo con Viena; además no sólo en dicho ordenamiento, están previstas las atribuciones a cargo del cónsul.

Desde nuestro punto de vista definimos al cónsul como:

Funcionario público de un Estado, que por necesidad de cumplir con aspectos de la política exterior de su país, se encuentra facultado y acreditado para realizar sus funciones, establecidas por derecho interno e internacional, en el territorio de otro Estado, con el fin de garantizar los intereses generales de su Estado.

Lo denominamos funcionario público debido a que, el Servicio Exterior al cual pertenece forma parte de la Administración Pública Federal.

En nuestra definición utilizamos el termino "funciones", con el objeto de englobar las atribuciones tanto de carácter administrativo y político, que tiene el cónsul.

⁵³ MOLINA, Cecilia. Op. Cit. p. 5

De igual forma anotamos "intereses generales del Estado", ya que algunas definiciones incurren en fijar como función del cónsul, solo la protección de sus connacionales.

Ahora corresponde revisar lo que marca la Convención de Viena, con respecto a la definición de cónsul:

Artículo 1 Definiciones [---] 1 A los efectos de la presente convención, la siguientes expresiones se entenderán como se precisa a continuación: [---] a) (...) [---] d) Por "funcionario consular", toda persona incluida el jefe de la oficina, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares.

A partir de las definiciones anotadas, trataremos de ahondar en algunas cuestiones referentes al cónsul.

Existen autores que argumentan que el cónsul no tiene carácter representativo otorgando solo tal carácter a los agentes diplomáticos al señalar: "(...) los cónsules se sitúan en un plano inferior respecto a los agentes diplomáticos, ya que actúan como auxiliares locales de los mismos (...), no tienen carácter representativo (...), el nombramiento del cónsul no lleva consigo su reconocimiento".⁵⁴

Consideramos por el contrario, que el cónsul al igual que el Embajador llevan a cabo la representación de su gobierno, solo que en diferentes ámbitos, lo anterior se confirma aún mas si recalcamos que ambos tienen funciones semejantes de tipo político.

En el mismo sentido se expresa Carlos Arellano al comentar:

"(...) es innegable el carácter representativo que tienen los cónsules, respecto del país que los ha nombrado. (...) hay puntos

⁵⁴ Charles Rousseau, Autor citado por ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., p. 569.

de contacto entre los cónsules y diplomáticos, los cónsules pueden coadyuvar en tareas diplomáticas (...). En virtud del carácter representativo (...), que corresponde a los cónsules, su condición jurídica se ha acercado a la de los diplomáticos, sin que haya confusión.⁵⁵

Ahora citaremos lo referente a determinar el carácter oficial de dicho órgano.

Se tiene la idea de que el cónsul lleva a cabo una representación privada, sin embargo encontramos argumentos que demuestran su carácter oficial. "(...) la representación oficial del cónsul reconocida por el Estado receptor no va a ser ejercida para este, sino para los particulares, pues sus funciones administrativas (...) son para ese propósito. (...) Las oficinas consulares van a prestar servicios administrativos oficiales".⁵⁶

Todos los asuntos que están a cargo del cónsul adquieren un carácter público debido a que se trata de una actividad que corresponde por principio al Estado, quien la delega a dicho funcionario.

Además, sí por la defensa de intereses de los particulares, se entiende que son asuntos privados, se está en un error, ya que el cónsul se encarga de tal función por que el mismo Estado le encomienda esa tarea, es decir, no es un representante de un particular sino del Estado, quien brinda asistencia a favor de sus nacionales.

Es conveniente anotar lo que prescribe la citada Convención de Viena en referencia a lo antes señalado: "La finalidad de los privilegios e inmunidades no es beneficiar a los particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos".

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.*, p. 32.

Así concluimos que las funciones consulares tienen carácter oficial

1.2.2.2 Régimen legal aplicable y categorías

La función consular en el ámbito internacional esta regulada por la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares, del 24 de abril de 1963. "(...) fue elaborada bajo las auspicias de la Organización de Naciones Unidas y con base en un proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional. La conferencia relativa convocada por la ONU, inicio sus trabajos el 4 de marzo de 1963 y los concluyó el 24 de abril del mismo año. (...)"⁵⁷

La citada convención consta de 79 artículos y 5 capítulos denominados: De las relaciones consulares en general; Facilidades, privilegios e inmunidades relativos a los funcionarios consulares de carrera y a los demás miembros de la oficina consular; Régimen legal aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las oficinas consulares dirigidas por los mismos; Disposiciones generales y Disposiciones finales.

A su vez encontramos, la Convención sobre Agentes Consulares de La Habana de 1928, es otro ordenamiento por el cual se rigen dichos funcionarios, en esta convención se regula concretamente la persona del cónsul en cuanto a su nombramiento, atribuciones, privilegios etc. los cuales se abordaran mas adelante.

Por su parte el derecho interno de cada Estado regula también la materia consular. Cabe mencionar que en México, la Ley del Servicio

⁵⁷ *Ibid.*, p. 560s.

Exterior Mexicano de 1994 y su reglamento regulan a dicho funcionario. La comentada ley será objeto de un análisis posterior.⁵⁸

Otro punto importante, es el referente a las categorías de los cónsules, que maneja la Convención y que a continuación mencionaremos.

1) **Cónsul de carrera:** son nacionales del Estado acreditante, no pueden dedicarse a actividades ajenas a las de su cargo, sus funciones abarcan varias materias, sus honorarios son pagados por su país. De ésta clase de cónsul se desprenden las siguientes categorías:

- Cónsul General
- Cónsul
- Vicecónsul
- Agente Consular

La diferencia que pudiera existir entre el cónsul general y cónsul, solo estriba en que el cónsul general está al frente de varios distritos consulares.⁵⁹

El vicecónsul se encuentra subordinado al cónsul general y al cónsul propiamente dicho, los llega a suplir en caso de ausencia o incapacidad.

La designación del cónsul la realiza el Estado acreditante y la admisión de dicho funcionario la lleva a cabo el Estado receptor, ambos de acuerdo a lo que marca su derecho interno.

Hecho el nombramiento del cónsul, éste se hace constar en las cartas patentes, que contienen el nombre, la clase, categoría, circunscripción consular y sede de la oficina consular, y se envía al Estado receptor para su aceptación o negativa.

⁵⁸ Vid. *Infra*, 2.1.2 p. 69 de la obra que se lee.

⁵⁹ Distrito consular: es el área asignada a un consulado para el ejercicio de sus funciones. SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. *Op. Cit.*, p. 240.

El exaquotador, se le llama a la autorización que hace el Estado receptor, de la persona designada como cónsul.

Por el contrario si dicha persona no es aceptada, es por que el Estado receptor la considera non grata, y no esta obligado a señalar los motivos de dicha resolución.

2) **Cónsul honorario:** son designados por un Estado, para que lo representen ante otro Estado, puede ser nacional del Estado receptor o de un tercer Estado; sus funciones son limitadas y a diferencia del cónsul de carrera, pueden dedicarse a otras actividades, además sus servicios son gratuitos.

1.2.2.3 Naturaleza y finalidad del cónsul y consulado

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

Para determinar la naturaleza jurídica del **consulado**, nos interesa analizar al Poder Ejecutivo, el cual se encarga de la actividad administrativa del Estado.

El Presidente, por el constante contacto que tiene con la realidad socioeconómica, es el mas capacitado para afrontar, atender y solucionar los problemas del país, con apego a la ley y cuyo fin es el interés público.⁶⁰

Para cumplir con sus funciones cuenta con la Administración Pública Federal, la cual esta constituida por Secretarías de Estado y a una de éstas, específicamente la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde de acuerdo al artículo 28 fracción II, de la Ley Orgánica de

⁶⁰ Vid. BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 13ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000. p. 740s.

la Administración Pública Federal, dirigir al Servicio Exterior Mexicano en sus aspectos diplomático y consular.⁶¹

Así mismo nos remitimos a la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994,⁶² que en su artículo 1º párrafo segundo, señala que el Servicio Exterior Mexicano es un órgano que depende del Poder Ejecutivo y su dirección se encuentra a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por su parte la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares señala que las actividades que desempeñan los consulados las realizan en nombre de su Estado.

Por lo tanto se puede concluir, que las actividades que se llevan a cabo en los consulados son tarea que corresponden al Estado a través del Poder Ejecutivo y al no poder atender directamente dichas funciones, las delega a órganos encargados de llevarlas a cabo.

Lo anterior lo confirma Ramón Xilotl, al comentar:

(...) los consulados mexicanos desde la óptica del derecho administrativo, (...): son órganos desconcentrados por necesidad, en forma de desconcentración externa, subordinados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y encargados del ejercicio de funciones consulares.⁶³

Con respecto al cónsul, este es el elemento humano que se encarga de brindar los servicios consulares que ofrecen los consulados.

Se podría considerar, que de acuerdo con el Principio General de Derecho, de que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", el cónsul también tendría naturaleza administrativa.

⁶¹ Cfr. Artículo 89 fracción I Constitucional.

⁶² Vid. *Infra*, Apartado 2.1.1 p. 65 de la obra que se lee.

⁶³ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Ensayos Jurídicos Consulares*, México, Ed. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1988. p. 18.

La labor de los cónsules en funciones administrativas, se refiere a la expedición de pasaportes, legalización de firmas, visado de documentos, actuar como notarios etc. que mas adelante se detallaran.

Por el contrario consideramos que el cónsul, no sólo lleva a cabo funciones consulares de carácter administrativo, sino también de tipo, político como lo señala Adolfo Maresca:

Una función política del cónsul, consiste en ser un instrumento de las relaciones de amistad entre el Estado de envío y el receptor. Esta función se encuentra destinada a salvaguardar y desarrollar un valor esencialmente político, como es el de la amistad. Que se traduce en el deseo de desarrollar una colaboración recíproca en las esferas social y humana; un ejemplo claro son las cartas patentes, que inician con una frase ritual "con el deseo de desarrollar las relaciones de comercio y amistad".⁶⁴

Además, aparte de lo citado por el autor, también pueden considerarse como funciones de carácter político, la promoción de desarrollo de todo tipo de relaciones entre los Estados; así como la defensa de sus intereses, las que se encuentran consagradas en la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares.

A su vez el artículo 17 de la Convención Sobre Relaciones Consulares, en términos generales establece, que a falta de embajada, el cónsul podrá realizar los actos diplomáticos en el Estado donde se encuentre, pero con autorización de este último.

El artículo siguiente especifica que una sola persona podrá realizar las funciones diplomáticas y consulares siempre y cuando estén de

⁶⁴ MARESCA, Adolfo. Op. Cit., p. 209.

acuerdo ambos Estados, a su vez un cónsul puede representar al Estado de envió, ante un organismo intergubernamental. En el mismo sentido se expresa la Convención de La Habana Sobre Agentes Consulares en su artículo 12.

Por otro lado comparando las Convenciones por las que se rigen tanto el agente diplomático como el consular, no se desprende de ningún precepto, que el cónsul se encuentre bajo las ordenes del embajador. Solo se señala que de no existir consulado en el Estado receptor, la Embajada establecerá una sección consular y el funcionario encargado de ella se registrá por la convención que regula a los agentes diplomáticos.

Por su parte Modesto Seára, dice que los funcionarios consulares dependen de la Misión diplomática, por ser de mas alta jerarquía y porque puede ejercer protección sobre la persona del cónsul.

En derecho mexicano tampoco existe subordinación alguna del agente consular respecto del diplomático, ya que en términos generales la Ley del Servicio Exterior Mexicano maneja una rama denominada "diplomático-consular", además para ser cónsul o embajador se piden los mismos requisitos.⁶⁵

Por otra parte consideramos conveniente enumerar las funciones que tiene el cónsul en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que en su artículo 5° establece:

"Las funciones consulares consistirán en :

- a) *proteger* en el Estado receptor los *intereses del Estado* que envía y de *sus nacionales*; [—] b) *Fomentar* el desarrollo de la *relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas* entre el Estado que envía y el Estado receptor, y *promover* además las relaciones amistosas entre ambos; [—] c)

⁶⁵ Cfr. Artículo 20, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano,

Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al gobierno del Estado que envía; [---] d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dichos Estado; [---] e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía; [---] f) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo; [---] g) Velar, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzca en el Estado receptor; [---] h) Velar, por los intereses de los menores y personas que carezcan de capacidad plena, nacionales del Estado que envía en caso de que se requiera para ellos una tutela o curatela; [---] i) Representar a los nacionales del Estado que envía ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, para que se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses, cuando por estar ausentes no puedan defenderlos; [---] J) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias; [---] k) Ejercer, los derechos de control e inspección de los buques y aeronaves del Estado de envío; [---] l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves, y a sus tripulantes.

Si nos remitimos a las funciones que desempeña el agente diplomático, que fueron materia de un apartado anterior⁶⁶ notaremos que algunas de esas funciones, también las lleva a cabo el cónsul.

Por lo tanto en este apartado se abordaran las funciones que comparten ambos órganos y que consisten en términos generales, en

⁶⁶ Vid. Supra, Apartado 1.2.1 p. 39 de la obra que se lee.

mantener informado al Estado acreditante, la promoción de éste y la protección del Estado y de sus nacionales en el exterior.

a) Primero nos referiremos a la **información**; al respecto tanto el artículo 3° inciso d y el 5° inciso c de las Convenciones de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares respectivamente, establecen la atribución de: Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos del Estado receptor en **informar** sobre ello al gobierno del Estado acreditante.

El embajador y el cónsul se ayudan de los llamados **medios lícitos** para obtener información de relevancia para su Estado de origen; dichas fuentes de información son: en primer término el Ministro de Relaciones Exteriores llamado "fuente oficial", así también el Jefe de Estado, ya que en caso concreto el embajador debe penetrar en los medios políticos para obtener constante información.

Por último tenemos a los medios de comunicación escritos, hablados o visuales; éstos permiten conocer la actividad del Estado receptor y seguir los movimientos de la opinión pública. Pero a su vez pueden considerarse como fuente de información, a los representantes de otros Estados, quienes pueden proporcionar valiosa información y orientación.⁶⁷

Obtenida la información tanto el cónsul como el embajador deben **enviarla** a su gobierno. La información debe gozar de exactitud y calidad, y puede versar sobre cualquier materia que sea de importancia para el Estado acreditante.

La información se obtiene con el fin de que el gobierno fije su posición frente a determinados problemas internacionales, para analizar

⁶⁷ Vid. PÉREZ DE CUÉLLAR, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 154s.

sus relaciones con el Estado receptor, es decir sirve de orientación general.

La única diferencia que podríamos encontrar entre la información que recaban ambos funcionarios, es que los representantes permanentes darán cuenta oportuna de los sucesos significativos en el ámbito de organismos internacionales; y los cónsules de los acontecimientos presentados en su jurisdicción.⁶⁸

b) La otra función semejante es señalada en los artículo 5° inciso b y 3° Inciso e, de las convenciones ya señaladas y que consiste en: **fomentar** las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre los Estados acreditante y receptor.

Las labores de **promoción** son muy amplias, comprenden aspectos como el comercial, turístico, y en general en todos los ámbitos donde esté presente México. Es dentro del Plan Nacional de Desarrollo donde se fija la difusión de la cultura mexicana y la procuración de la buena imagen de nuestro país; así entre los que tienen la tarea de llevarla a cabo se encuentran los agentes materia de nuestro análisis.

c) Por último encontramos la función primordial que llevan a cabo los representantes de un Estado en el exterior regulada en el artículo 5° inciso a y 3° inciso b, ya citados y que consiste en: **Proteger** en el Estado receptor los **intereses del Estado** que envía y de **sus nacionales**.

o Protección de los intereses del Estado acreditante

La ley no hace mención sobre lo que engloba dicha función, pero a nuestro modo de ver esta facultad va dirigida a que tanto el cónsul como el embajador, vigilen que se cumplan los acuerdos o tratados de los que México forma parte, debido a que el incumplimiento de un instrumento

⁶⁸ Vid. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Op. Cit.* p. 19.

jurídico perjudicaría a nuestro país; esta obligación podría confundirse con el deber de información antes analizado, pero consideramos lo siguiente:

El carácter general de los intereses que la norma prevé, como objeto de la acción vigilante del cónsul y embajador, debe avocarse sólo dentro del ámbito de las relaciones que les corresponden. Es decir, actuar solo donde esta legitimado, que no sobrepasen los límites de su acción y no sean incompatibles con la misma.

Mientras que el deber de información ya comentado, se enfoca a comunicar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, los acontecimientos positivos o negativos, suscitados dentro del Estado receptor donde se encuentran acreditados el cónsul o embajador.

Llegamos a la anterior conclusión, por que no tendría caso que las convenciones multicitadas regularán en dos incisos diferentes una misma función.

o La protección de los nacionales en el exterior

Tanto las funciones diplomáticas como las consulares, incluyen labores de protección que un Estado puede ejercer a favor de sus nacionales que se encuentran o tienen intereses en el extranjero.

Así que trataremos de determinar donde concluye la función del cónsul y comienza la del embajador. Para lo cual daremos el concepto de cada una. Así tenemos que:

La protección consular: "Es una reclamación dirigida a las autoridades locales o centrales, que se localicen en el distrito, donde el cónsul está autorizado a ejercer sus funciones (...)."⁶⁹

Por su parte la protección diplomática consiste en: "La presentación de reclamaciones ante el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado

⁶⁹ GÓMES ARNAÚ, Remedios. Op. Cit., p. 82.

del Estado territorial, manejándose éstas reclamaciones como un asunto entre Estados."⁷⁰

O sea cuando es protección consular, el cónsul presenta la reclamación ante una autoridad, por un daño sufrido a un nacional del Estado acreditante; y en el caso de que ya se hayan agotado todos los recursos a su alcance y se considera que se sigue violando algún derecho, es cuando se da paso a la protección diplomática, por lo tanto se presenta la reclamación ante las altas autoridades del Estado, que revisan el caso y ofrecen una reparación del daño.

Al respecto Remedios Gómez señala que:

Las instancias consulares satisfacen las necesidades de asesoría, asistencia e incluso representación que requieren los ciudadanos de un país en otro, y se reserva la posibilidad de recurrir a las instancias diplomáticas únicamente cuando la actuación consular a agotado los recursos a su alcance.⁷¹

Es decir quien se encarga de las actividades de protección es el cónsul, dejando que el embajador intervenga, presentando una reclamación al Estado, en los casos en que no exista otra opción.

El tema de la protección de nacionales en el exterior será ampliamente analizado en un apartado posterior de ésta obra.⁷²

Así terminamos el análisis de las funciones que tiene en común los agentes diplomático y consular. Y podemos concluir que existe una interrelación entre las funciones que comparten ambos funcionarios, y

⁷⁰ Ibid., p. 83.

⁷¹ Ibid., p. 32.

⁷² Vid. Infra., Apartado 2.2 p. 76 de la obra que se lee.

que solo en lo referente a la protección a nacionales, se complementan debido a que primero interviene uno y después el otro.

Por lo que respecta a las demás funciones del cónsul, serán analizadas en otro apartado.⁷³

1.2.2.4 Diferencia entre cónsul y consulado

Para señalar las diferencias que existen entre el cónsul con respecto de un consulado, es necesario antes de remitirnos a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, anotar lo siguiente:

Los tratadistas modernos admiten al consulado como órgano material de las relaciones consulares (conocido como oficina consular).

La oficina consular, es todo consulado en el que se ejercen funciones consulares, a la cual el Estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de aquellas y para cuyo establecimiento se requiere su consentimiento.⁷⁴

El consulado existe antes de que inicie la función el personal encargado de él y subsiste cuando aquella termina.

Por su parte Ramón Xilotl nos dice que el consulado se refiere a la función consular al comentar: "(...) conforme a la Ley de la Administración Pública, el servicio exterior como función pública tiene dos aspectos: [---] a) El diplomático. [---] b) Consular. [---] Dicha función la ejerce el Ejecutivo Federal a través del Servicio Exterior (...)".⁷⁵

⁷³ *Vld. infra*, Apartado 2.1.3 p. 71 de la obra que se lee.

⁷⁴ *Vld. ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. Op. Cit. p. 217s.*

⁷⁵ *XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Op. Cit. p. 34 y 153s.*

A su vez la Convención en su artículo 1º, párrafo 1 preceptúa:

Artículo 1. Definiciones [---] 1. (...) [---] a) Por "oficina consular", todo consulado general, consulado, viceconsulado o agencia consular. (...) [---] d) Por "funcionario consular", toda persona incluida el jefe de la oficina consular, encargado con ese carácter de funciones consulares.

Como primer punto de distinción entre ambas figuras encontramos, que si bien es cierto, el cónsul es el encargado de llevar a cabo determinadas funciones consulares, pero en el territorio de otro Estado; las actividades las debe realizar en un local llamado consulado; como bien lo señala Ramón Xilotl: "(...) el establecimiento de las oficinas consulares tiene por objeto que los Estados se presten recíprocamente en el territorio del otro, servicios consulares por medio de las correspondientes oficinas consulares."⁷⁶

Así tenemos que el consulado como órgano es permanente, mientras que el personal humano que labora en él, es más cambiante.

Asimismo de la convención citada, también se desprende que el consulado tiene inmunidades, privilegios y facilidades, que no pueden confundirse con las prerrogativas otorgadas a los funcionarios consulares.⁷⁷ Para lo cual daremos el concepto de cada una.

❖ Las **facilidades** son: "Actividades que el Estado receptor debe ejercer, para facilitar a los miembros del consulado el desempeño de su misión."⁷⁸

⁷⁶ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Op. Cit. p. 33.

⁷⁷ Cfr. Arts. 28-39. de la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares. ORTIZ AHLTF, Loretta. Op. Cit. pp. 141-143.

⁷⁸ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Op. Cit. p. 57.

- ❖ Los **privilegios** son: ventajas y exenciones que el Estado receptor otorga a los órganos consulares, y que no concede al común de sus habitantes, es decir se rompe con el principio de generalidad de la ley.

Señalado lo anterior, ahora citaremos las facilidades, privilegios e inmunidades de que goza por un lado el consulado y por otro el cónsul.

Consulado.

- a) **Facilidades:** las necesarias para el ejercicio de la referida oficina; prestar ayuda para la adquisición de locales, al Estado de envío; facilitar la libre comunicación y el aviso oportuno de casos que se encuentren relacionados con nacionales del Estado acreditante.
- b) **Privilegios:** exención fiscal para los consulados y sobre cantidades recibidas por concepto de aranceles y derechos consulares.
- c) **Inmunidades:** inmunidad de la oficina consular, inviolabilidad de documentos, archivos y correspondencia, así como de los locales consulares.

Cónsul.

- a) **Facilidades:** buen trato y seguridad de su persona; al ser llamado como testigo, que no se le perturbe en el ejercicio de sus funciones.
- b) **Privilegios:** exentos de inscripción en el registro de extranjeros, exención del permiso de trabajo, exención fiscal de impuestos y permiso de exportación de muebles, entre otras.
- c) **Inmunidades:** inviolabilidad personal, excepto por delitos graves, inmunidad de jurisdicción por actos en ejercicio de sus funciones.

- ❖ Respecto a la **inmunidad**, ésta consiste en: la sustracción de una persona al imperium de una autoridad judicial.

Abarcando un poco sobre el tema de la inmunidad, diremos que los jueces y tribunales tienen un ámbito territorial de competencia, en el cual ejercen su potestad.

La inmunidad de jurisdicción la establece la ley, al excluir a una persona, de la esfera de competencia de un tribunal, por lo tanto éste no tiene imperio sobre aquella.

Las inmunidades impiden, bajo ciertas condiciones, la impartición de justicia a las autoridades del Estado acreditante; (...) el agente consular ejerce su función a nombre de su Estado y así es inmune a la jurisdicción de los tribunales del Estado anfitrión. [---] Los cónsules están sujetos a los tribunales del Estado receptor por actos privados (...). Sólo gozarán de inmunidad, si ambos Estados convienen dicha figura.⁷⁹

Es conveniente hacer mención de que los doctrinarios modernos hacen distinción entre el órgano material y personal de las relaciones consulares. Así corresponde al primer caso el consulado y al otro el cónsul.

Finalmente agregamos que el establecimiento de las relaciones consulares y el ejercicio de las funciones respectivas en territorio extranjero giran en torno al cónsul y consulado.

Aunque existen diferencias entre el cónsul y el consulado, se requiere conjuntamente de ambos para la prestación de servicios consulares.

⁷⁹ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. *Op. Cit.*, p. 70.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN EL DERECHO MEXICANO Y SU LABOR PROTECTORA DE MEXICANOS

2.1 Análisis de la institución consular en México

2.1.1 Régimen legal aplicable

2.1.2 Organización y funciones de los órganos del Servicio Exterior

2.1.3 Funciones Consulares

2.2 La protección de mexicanos en el extranjero

2.2.1 Concepto y alcances de la protección consular

2.2.2 Tipos de protección consular

2.3 Protección de mexicanos en Estados Unidos

2.3.1 ¿Quiénes son nacionales mexicanos?

2.3.2 Los principales problemas de los mexicanos en Estados Unidos

2.3.2.1 Detención de mexicanos como testigos de cargo

2.3.2.2 Violaciones graves a los derechos humanos

2.3.2.3 Intercambio de reos de acuerdo al Tratado de ejecución de sentencias penales

2.3.3 Régimen jurídico aplicable

CAPÍTULO 2

LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN EL DERECHO MEXICANO Y SU LABOR PROTECTORA DE MEXICANOS

2.1 Análisis de la institución consular en México

En la primera parte de esta obra, mencionamos como evolucionó la figura del cónsul a través de la historia; también señalamos, los motivos por los cuales se presentan las relaciones internacionales y finalmente se analizó como se desarrollan las relaciones consulares a nivel internacional.

Ahora corresponde revisar como se encuentra regulada la institución consular en el derecho mexicano; destacando la función del cónsul referente a la protección, para lo cual haremos un breve estudio sobre ella, debido a la gran trascendencia que tiene en los casos de mexicanos condenados a muerte.

2.1.1 Régimen legal aplicable

La función consular en derecho interno se encuentra regida por diversas leyes, las cuales citaremos de acuerdo al principio de jerarquía normativa.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comenzamos así por lo que prescribe la Constitución, referente a la institución en estudio.

El artículo 89 Constitucional otorga en materia de relaciones internacionales las siguientes facultades al Presidente de la República:

"III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado; y X. Dirigir la política exterior (...)."

Con respecto a la fracción tercera del artículo citado, cabe mencionar que ésta facultad fue otorgada al Presidente de la República desde la Constitución de 1824.⁸⁰ La designación la hará preferentemente de entre los funcionarios de la rama diplomático-consular con mayor competencia, antigüedad y jerarquía.

En la práctica es común que el Secretario de Relaciones Exteriores sea, el que someta a consideración del Presidente de la República, los nombres de las personas que a su juicio tengan los meritos para ocupar el cargo, así el Presidente tiene la última palabra.

A su vez para ser nombrado cónsul se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y ser mayor de treinta años; aunque no son propiamente requisitos sino características.⁸¹

Con respecto a la política exterior, es señalada debido a que el cónsul debe cumplir algunos aspectos de ésta, la que a su vez forma parte del Plan Nacional de Desarrollo el cual es modificado cada sexenio.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley regula a cada una de las Secretarías de Estado que integran la Administración Pública Federal. De las diversas secretarías la que nos interesa citar es a la Secretaría de Relaciones Exteriores ya que una de sus funciones esta estrechamente relacionada con la institución consular.

⁸⁰ Vid. Supra. 1.1.2.1 p. 19 de la obra que se lee.

⁸¹ Cfr. Artículo 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Así la ley en comento en su artículo 28 establece:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [---] (...) II. Dirigir al Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos, ejercer funciones notariales y de registro civil y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero.[---] (...) II-B Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con responsabilidad sus funciones.

Por lo tanto el Secretario del ramo también llamado Canciller, dirige y coordina a todos los representantes del Estado en el extranjero.

3. Ley del Servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior mencionado en la ley de la Administración Pública, tiene su ley reglamentaria la cual lo define como: el cuerpo permanente de funcionarios, encargados de representar al Estado, en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México.

Dicho servicio depende del Poder Ejecutivo. Su dirección y administración se encuentra a cargo de la Secretaría.

El artículo 2° de la citada ley dice que al servicio exterior corresponde intervenir en la celebración de tratados, cuidar el cumplimiento de éstos, además de participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, entre otros.

Como se desprende de la lectura de los artículos, el servicio exterior en su conjunto tiene funciones, que se van individualizando en cada uno de los miembros que la componen; así el cónsul forma parte de este servicio.

Pero además no por ser denominado servicio exterior, significa que el personal que lo integra, forzosamente debe encontrarse fuera de México, lo cual no es así por que parte de su personal labora dentro de la Secretaría.

4. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

A su vez la Secretaría cuenta con un reglamento que regula lo referente a la función consular. En el cual se señala como esta organizada la Secretaría.

- Subsecretaría A
- Subsecretaría B
- Subsecretaría C
- Consultoría jurídica
- Coordinación general de Asesores
- Secretaría Particular
- Direcciones Generales

Dirección General para América del Norte

Dirección General para América Latina y del Caribe

Dirección General para Europa

Dirección General para Asia y África

Dirección General de Protección y Asuntos Consulares

Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el extranjero

Dirección General de Asuntos jurídicos, entre otras.

De las cuales sólo destacaremos, las que tienen relación con nuestro tema de análisis.⁸²

❖ *Consultoría jurídica*: Apoya a la secretaría en la planeación de las actividades de política exterior y despacho de asuntos referentes a tratados; vigila el cumplimiento de disposiciones en materia de derecho internacional, atiende la ejecución de convenios de los que México forma parte.

❖ *Dirección general para las comunidades mexicanas en el exterior*: Fue creada en 1990, con el fin de incrementar las relaciones con la población mexicana que se encuentra fuera del país, actúa a través de consulados y embajadas. Por la concentración de mexicanos en Estados Unidos atiende primordialmente las demandas de esta población.

❖ *Dirección General de Asuntos jurídicos*: Dictamina sobre los asuntos relacionados con nacionalidad, naturalización y la expedición de certificados; interviene en las extradiciones, tramita exhortos y comisiones rogatorias junto con los consulados.

❖ *Dirección General de Protección y Asuntos Consulares*: Unidad responsable de proporcionar protección a los mexicanos en el exterior y coordina las oficinas consulares.

Dicha dirección realiza los programas anuales de protección e interviene junto con otras dependencias en los programas de trabajadores mexicanos en el extranjero con el propósito de brindarles asesoría adecuada.⁸³

Para desarrollar sus funciones cuenta con una dirección de protección, la cual está integrada por dos subdirecciones: una operativa y otra para asuntos especiales.

⁸² Cfr. Artículos 11, 21, 22 y 34 del Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁸³ VILLAREAL CORRALES, Lucinda. La cooperación internacional en materia penal. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999, p.324.

- La Subdirección operativa, coordina las gestiones realizadas por los departamentos operativos a su cargo.

Operativo 1 atiende los asuntos de California y Arizona

Operativo 2 Texas y Nuevo México

Operativo 3 el resto de Estados Unidos

Operativo 4 Canadá

Operativo 5 atiende al resto del mundo

Departamento de valores y fideicomisos

Departamento de control y seguimiento.

Como se puede notar la mayor concentración de trabajo, esta en el país del norte, por lo tanto es donde se originan mas casos de protección. Los operativos actúan conjuntamente con los consulados.

- La Subdirección Asuntos Especiales, brinda asesoría y **seguimiento a los casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte, cadena perpetua y violaciones graves de derechos humanos.** Cuenta con informes sobre el intercambio de prisioneros efectuado entre México y Estados Unidos, a través del Tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales de 1977.

El área de asuntos consulares, tiene como finalidad la protección de los mexicanos en el exterior. "Para lo cual México cuenta con 250 oficinas consulares, 34 consulados generales, 23 consulados de carrera, 66 secciones consulares de embajada, 3 agencias consulares y 124 consulados honorarios."⁸⁴

⁸⁴ Ibid., p. 315.

2.1.2 Organización y funciones de los órganos del Servicio Exterior

El Estado mexicano tuvo la necesidad de organizar un cuerpo de enviados, que garantice sus acciones de política exterior. Así crea el Servicio Exterior.

El servicio exterior de acuerdo a su ley reglamentaria está integrado por personal de carrera, temporal y asimilado, examinemos cada uno de ellos:

A. Personal de carrera: lo integran la rama diplomático-consular y la rama técnico administrativa.

En el extranjero, los miembros del servicio exterior, desempeñan indistintamente sus funciones en una misión diplomática (embajada) o representación consular (consulado) principalmente, ya que también lo hacen en misiones especiales o conferencias internacionales.

Para una mejor comprensión se citaran sus conceptos y sus respectivas funciones.

Embajada: "es la representación permanente y de mayor jerarquía de un Estado en el territorio de otro. A través de ella se llevan a cabo las relaciones oficiales bilaterales a nivel gubernamental (...)."⁶⁵

Por lo que respecta a su función la misión mantiene relaciones con las comunidades mexicanas, además asiste a sus compatriotas a través de la sección consular de la propia embajada, en términos muy generales.

Consulado: son órganos administrativos desconcentrados, subordinados a la Secretaría de Relaciones Exteriores y encargados de las funciones consulares.

⁶⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. Op. Cit. p. 19.

De acuerdo con el reglamento de la ley del Servicio Exterior, éste se encarga de cumplir con las instrucciones que le da la secretaría y la embajada de México en el país donde se encuentre; informar acerca de la situación que prive en su distrito y las citadas funciones consulares.

Ahora comenzaremos analizando cada una de las ramas; el artículo 5° de la Ley del Servicio Exterior señala que:

1. La rama **diplomático consular** comprende las siguientes categorías: [---] a) Embajador [---] b) Ministro [---] c) Consejero [---] d) Primer secretario [---] e) Segundo secretario [---] f) Tercer secretario [---] g) Agregado diplomático.

Por lo que se refiere al embajador, su definición se cito en un apartado anterior⁸⁶ y sus funciones encomendadas por el derecho mexicano, las encontramos en el artículo 46 del reglamento de la ley citada.⁸⁷

Antes de entrar al análisis de las demás categorías, es conveniente hacer mención, que la ley del Servicio Exterior de 1994, innovó al fusionar las ramas diplomático y consular, en una sola.

De acuerdo con el artículo 10 de la ley en mención, las categorías de agregado diplomático, tercer secretario, segundo secretario, primer secretario, consejero y ministro, tienen como propósito permitir una movilidad escalafonaria, es decir, ascender de una a otra.

A su vez no encontramos fundamento legal que determine las funciones de cada una de las categorías mencionadas; esto consideramos que se debe a la existencia de la rama diplomático

⁸⁶ Vid. Supra, Apartado 1.2.1 p. 39 de la obra que se lee

⁸⁷ Vid. Anexo A p. 138 de la obra que se lee.

consular, la cual permite un intercambio de personal de una embajada a una representación consular y viceversa.

En el mismo sentido se expresa Ramón Xilotl, al comentar: "(...) hay flexibilidad de actividad en el personal del servicio exterior mexicano, (...) de tal forma que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá comisionar a cualquiera de estos funcionarios, en una misión diplomática o en una oficina consular."⁸⁸

Pero es conveniente destacar que se trata de dos labores diferentes, las cuales requieren para su buen desempeño de personal capacitado, por lo anterior consideramos que el intercambio de personal entre embajadas y consulados no resulta del todo bien.

El propósito de este apartado era citar a los funcionarios que laboran tanto en un consulado, como en una embajada y determinar las funciones de cada uno de ellos, pero con motivo de la unión de ambas ramas no se logro.

Indagando con el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tratamos de que nos comentaran las funciones que realiza cada una de las categorías del personal del servicio exterior, cuya respuesta fue "todos realizan de todo y las categorías solo determinan el monto de las percepciones a recibir, es decir, gana mas un consejero que un agregado."

Es importante comentar que de la simple lectura del citado artículo 5° se desprende, que en esta rama no se incluye la categoría de cónsul. Pero revisando el reglamento de la ley mencionada encontramos en su artículo 14, acreditaciones de los funcionarios de la rama diplomático consular, en las representaciones consulares de la siguiente forma:

⁸⁸ XILOTL, RAMÍREZ, Ramón, *Op. Cit.*, p. 150.

| | |
|---|---------------------|
| Titular del Consulado General | Cónsul General |
| 2º funcionario del Consulado General | Cónsul Alterno |
| Titular del Consulado de Carrera | Cónsul titular |
| 2º funcionario del Consulado de carrera | Cónsul o vicecónsul |

1. La rama **técnico-administrativa** comprende las siguientes categorías: [---] a) Coordinador Administrativo [---] b) Agregado administrativo A [---] c) Agregado administrativo B [---] d) Agregado administrativo C [---] e) Técnico administrativo A [---] f) Técnico administrativo B [---] g) Técnico administrativo C.

En términos generales esta rama comprende:

"(...) agentes ejecutivos que se caracterizan, por no figurar en la lista diplomática, no forman parte del cuerpo diplomático, y no gozan de estatuto diplomático, sino de estatuto especial. [---] Dichas personas pueden ser enviadas por el Estado acreditante, o pueden ser reclutadas en el Estado receptor y pertenecen a esta clase los mecanógrafos, archiveros interpretes, traductores etc."⁸⁹

B. Personal temporal: es designado por acuerdo del Presidente, el secretario le expide un nombramiento temporal en cualquier categoría de la rama diplomática-consular.

C. Personal asimilado: Su nombramiento obedece a la iniciativa y gestión de una dependencia o entidad de la Administración Pública, distinta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y recibe su sueldo a cargo de la dependencia solicitante. Son funcionarios y

⁸⁹ MORENO PINO, Ismael. La Diplomacia, (aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional), México, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996. p. 183.

agregados a embajadas y consulados, esta integrado por agregados civiles, militares o aeronavales y por técnicos procedentes de otras dependencias de la administración. Su asimilación al servicio es sólo por el tiempo que dure su cargo. Un ejemplo de éstos son: los corresponsales de prensa, científicos, técnicos etc.

La diferencia que podríamos encontrar entre el personal temporal y asimilado, es que el primero es designado por el Presidente y el segundo por un Secretario de Estado, ya que ambos tiene las mismas funciones que el personal de carrera.

2.1.3 Funciones Consulares

En un apartado anterior, se analizaron las funciones que tienen en común, el agente consular y diplomático. Aquí desarrollaremos sólo las funciones específicas del Cónsul. Para una mejor comprensión nos guiaremos del apéndice A⁹⁰ en el cual encontramos las funciones que tiene nuestra figura en estudio en la Convención de Viena, la Ley del servicio Exterior y en su reglamento.

Ahora citaremos en forma breve en que consiste cada uno de los servicios consulares de acuerdo con el anexo B,⁹¹ las funciones son desarrolladas en los diferentes manuales administrativos que emite la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto y que no están a disposición del público.

⁹⁰ Vid. Apéndice A p. 134 de la obra que se lee.

⁹¹ Vid. Anexo B p. 139 de la obra que se lee.

1. *Servicio Militar*

En los consulados, de acuerdo con la Ley del Servicio Militar, y los manuales que expide la Secretaría de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, se pueden expedir las cartillas del Servicio Militar a los mexicanos que se encuentren en su adscripción y en ocasiones se remiten a México para ser visado o resellado.

2. *Pasaportes*

Al que conocemos como el documento de identidad y viaje; sirve como prueba de nacionalidad de una persona. Los consulados solo están autorizados a expedir pasaportes ordinarios.

3. *Matrícula Consular*

Se hace con el objeto de tener un registro de los mexicanos que residen en forma temporal o definitiva dentro de la circunscripción territorial de un consulado, este registro es importante para los casos de protección, por lo tanto debe mantenerse actualizado.

Los cónsules tienen la tarea de exhortar a los mexicanos a que se registren; solo se les toma su nombre y dirección, además si el interesado lo solicita, se expide un certificado de matrícula consular el cual tiene similitud con una licencia de manejo y tiene vigencia de cinco años.

4. *Protección y asistencia*

Son materia del siguiente subcapítulo.⁹²

5. *Legalización de documento públicos extranjeros*

Se realiza con el fin de que documentos extranjeros surtan efectos jurídicos en México. La legalización consiste en autenticar la firma del funcionario extranjero.

⁹² Vid. *infra* 2.2.1 p. 76 de la obra que se lee.

Los consulados, para llevar a cabo dicha legalización deben contar con un catálogo actualizado de firmas de funcionarios públicos y notarios que se encuentren en su distrito.

6. Diligencias judiciales

La intervención del cónsul en éstos casos, es de cooperación judicial internacional y auxilio a autoridades mexicanas. Los exhortos y cartas rogatorias se utilizan para emplazar a juicio, notificar resoluciones, entre otras.

Por la trascendencia de estos actos, el cónsul debe actuar con diligencia y estar en constante coordinación con las autoridades de su distrito para que se realicen de forma correcta.

7. Actos del Registro Civil

Dentro de esta actividad los cónsules llevan a cabo principalmente el registro de nacimientos, matrimonios o defunciones de mexicanos, entre otros.

8. Funciones Notariales

Los cónsules pueden otorgar sólo los siguientes actos:
Poderes generales y especiales a personas físicas y morales
Testimonios públicos abiertos a mexicanos
Renuncia de derechos hereditarios y
Autorizaciones a menores, por quienes ejercen la patria potestad.

Algunos consulados cuentan con el sistema de Protocolo Abierto Consular, que permite elaborar las escrituras por medios computarizados.

9. Expedición de certificados

En ocasiones los mexicanos acuden a las oficinas consulares para declarar algo que a su derecho convenga, frente al cónsul, quien expide

un acta que es un documento público, ya que se otorga ante la presencia de una autoridad mexicana.

10. *Internación de extranjeros a México*

Los extranjeros que deseen internarse a nuestro país, deben acudir al consulado, para que se les autorice a entrar con una calidad y característica migratoria, que se encuentran fijadas en la ley.

Los documentos migratorios consisten en:

- Visa consular.
- Permiso de internación, documento migratorio o FM.

Por seguridad nacional dichos documentos se deben expedir con especial cuidado.

2.2 La protección de mexicanos en el extranjero

En apartados anteriores se hizo mención de la famosa protección de nacionales en el exterior cuya función enaltece la tarea del cónsul y justifica su existencia. Debido a la trascendencia de la protección, dedicaremos el presente subcapítulo al análisis de la misma.

Con el fin de fijar en que consiste dicha función, y sobre que ámbitos se ejerce, es decir, en que casos se puede prestar.

2.2.1 Concepto y alcances de la protección consular

Una de las preocupaciones fundamentales del gobierno mexicano es asistir y proteger a sus nacionales que se encuentran fuera, el cual constituye uno de los objetivos de la política exterior.

En la mayoría de los libros, artículos de revista, ensayos, se maneja a la protección y asistencia consular como sinónimos, por lo tanto nuestro primer punto será, hacer la distinción entre ambas figuras.

Protección en términos generales significa amparar, auxiliar o defensa de alguien; pero específicamente la protección consular consiste en: "La acción del representante consular ante autoridades e instituciones del país receptor a favor de un connacional, haciendo uso de los recursos judiciales y administrativos disponibles para ello."⁹³

Por su parte Adolfo Maresca señala: "La asistencia consular consiste en un conjunto de funciones (...) que el cónsul desarrolla a favor de sus connacionales para facilitarles su permanencia en el Estado receptor (...)"⁹⁴

Desde nuestro punto de vista la asistencia se enfoca a las relaciones que se llegan a presentar entre el cónsul y sus connacionales, es decir, dicha relación deriva no necesariamente de la existencia de un asunto jurídico en el cual se necesite de ayuda (como en el caso de protección).

Sino por el contrario se trata de lograr un acercamiento con la población mexicana, que se encuentre detenido, hospitalizado o viviendo dentro de su circunscripción, con el fin de conocer sus necesidades y así poder brindar en los casos que se requiera, una protección.

La asistencia, consideramos abarcará la visita a lugares en donde se encuentren mexicanos y así detectar los casos; conversaciones telefónicas, asesoramiento en gestiones personales, visitas a presos, para saber su estado de salud. Consiste en una orientación.

⁹³ Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos. Protección de mexicanos en Estados Unidos, 1996, p. 6.

⁹⁴ MARESCA, Adolfo. Op. Cit., p. 221.

Por el contrario en la protección, tiene que existir una situación legal, en la que se encuentre involucrado un nacional, para evitar que sea vulnerado alguno de sus derechos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con atribuciones en derecho internacional (ya citados) y en derecho interno para brindar protección a los mexicanos que se encuentran fuera de territorio nacional. En derecho mexicano el marco jurídico de la protección consular es el siguiente:

Ley del Servicio Exterior Mexicano

Artículo 28. Corresponde al Servicio Exterior Mexicano: [---] II. **Proteger**, de conformidad con los principios y normas de derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero (...). [---] Artículo 44. Corresponde a los jefes de las oficinas consulares: [---] I. **Proteger**, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales (...).

Por su parte el artículo 53 del reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su párrafo primero establece, que los miembros del servicio exterior tienen como obligación prioritaria proteger los intereses de los mexicanos, para lo cual presentarán sus buenos oficios e impartirán asistencia y protección consular.

El fundamento de la asistencia consular se encuentra en el artículo 53, en su párrafo segundo que preceptúa: "La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras."

Siguiendo con el presente análisis, diremos que el ámbito de la protección consular abarca desde una repatriación hasta la defensa de

un sentenciado a muerte. En cualquier país en que un mexicano necesite ayuda, podrá obtenerla a través de una de las redes consulares.

Las funciones de protección que lleva a cabo el cónsul, prácticamente se desconocen y por tanto se cree que las autoridades mexicanas no hacen nada al respecto. Sin embargo los cónsules que se encargan de esta función lo hacen con sentido de responsabilidad.

"Estoy convencida de que, quienes nos dedicamos a proteger a nuestros connacionales en el extranjero somos afortunados. El hecho de desarrollar esta actividad nos otorga la oportunidad de brindar ayuda. Nos encontramos frente a la posibilidad, aunque en ocasiones limitada, de favorecer el futuro, la suerte o el destino de algunos mexicanos."⁹⁵

2.2.2 Tipos de protección consular

De acuerdo a las garantías individuales consagradas en la Constitución, no se puede evitar que los mexicanos salgan del país si esa es su decisión; la tarea de los consulados se enfoca a brindarles asesoría sobre los posibles riesgos y peligros a que pueden enfrentarse, quienes desean salir.

La función protectora del cónsul, es muy importante en países como el nuestro. Dicha protección se extiende a los mexicanos en situación aflictiva, para reintegrarlos a su país, o bien para mejorar sus condiciones de trabajo o para lograr una mejor aplicación de la ley en su favor.

⁹⁵ MORA VALDES, Mónica. Labor de protección de mexicanos en el extranjero. ABZ. Información y Análisis Jurídicos. México, No. 14, 16 de enero de 1996, p. 4.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

Los casos citados son ejemplo de los diferentes ámbitos en los que se clasifican las labores protectoras. La Dirección General de Delegaciones realiza el seguimiento de casos sobre asuntos migratorios, laborales, civiles y penales, que son las clases en que se ha dividido la protección.

Enunciaremos en forma breve lo que abarca cada uno de los ámbitos de protección.⁹⁶

Migratorio

Se presta asesoría y ayuda en casos de deportación o expulsión de Estados Unidos. Los cuales se dan por el constante flujo de mexicanos a ese país, así como por los trabajadores indocumentados.

Los mexicanos se quejan de no recibir un trato adecuado por parte de las autoridades estadounidenses de migración quienes les retiran en forma arbitraria su documentación, reciben agresiones verbales y revisiones degradantes en su persona, por considerarlos sospechosos o por internarse o quedarse en forma ilegal.

Un punto que sobresale de la corriente migratoria es el referente a los casos de mexicanos asaltados o asesinados, cuando tratan de cruzar por lugares muy riesgosos, y los que son lesionados o muertos por agentes de la patrulla fronteriza.

Cuando un mexicano es detenido en los Estados Unidos, es enviado a un centro donde se les ficha, si es la primera vez se le da la opción de ser repatriado o deportado.

⁹⁶ Cf. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, periodo 1999-2000*, p. 135-139 y Memorias de la Dirección General de Protección y Asuntos consulares, p. 24-28

Laboral

Los problemas a que se enfrentan los trabajadores mexicanos, es la falta de atención medica para sus familiares ya que no se les asegura, solo se cubre accidente de trabajo.

Al no contar con recursos para asistir al doctor, acuden al consulado en situaciones muy graves, llegando hasta los hospitales de beneficencia.

En este ámbito se llegan a recuperar salarios insolutos, que los trabajadores mexicanos no pueden reclamar en forma personal, por motivo de su detención.

El cónsul hace llegar a dichas personas los salarios recuperados en su favor, lo cual se logra gracias a las visitas que realiza el cónsul a los centros de detención migratoria, donde se encuentran los mexicanos que serán regresados a México y así obtienen sus datos, para después enviar las cantidades recuperadas.

Además se brinda información, asesoría, apoyo operativo y supervisión de las condiciones laborales de los trabajadores.

El consulado difunde en los medios de comunicación, avisos dirigidos a los trabajadores indocumentados, poniéndolos al tanto de las diferentes acciones, que les pueden ayudar en sus centros de trabajo, para la prevención de sus derechos laborales.

Penal

Se localiza la demanda mas importante de protección y se refiere principalmente a la asesoría de mexicanos presos o sujetos a un proceso de tipo penal en ese país.

Muchos menores de edad de ciudades fronterizas, que con frecuencia cruzan al otro lado para vagar y cometer infracciones, son detenidos y enviados a correccionales en Estados Unidos. Los cónsules

intervienen para que reciban un buen trato y se les pueda reintegrar a su sociedad.

Se brinda protección y asistencia a mexicanos que cometen diversos delitos y que no se ven beneficiados con una libertad condicional, en virtud de ser indocumentados o por no contar con dinero para pagar un abogado.

Civil y Administrativo

En estos ámbitos se abarca la gestión y cobro de pensiones alimenticias y el traslado de restos de mexicanos a su lugar de origen.

Cabe señalar que lo antes mencionado, se refiere a los casos que se presentan en Estados Unidos donde se encuentra una cantidad considerable de mexicanos.

En el resto del mundo las labores de protección se enfocan a la repatriación de mexicanos. Muchas veces la secretaría no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo las repatriaciones, así los consulados buscan la forma de lograr que los mexicanos lleguen a nuestro país. Dicha situación se ha dado desde años atrás.⁹⁷

Del 1 de septiembre de 1999 al julio del 2000, las oficinas consulares distribuidas en el mundo atendieron un total de 39, 770 casos de protección, en Estados Unidos 37,780 y 1990 en el resto del mundo. Los cuales implican diversas gestiones dentro de los ámbitos señalados.⁹⁸

2.3 Protección de mexicanos en Estados Unidos

En este subcapítulo haremos un análisis breve sobre el tema de la nacionalidad; cuyo propósito es determinar, si una persona específica

⁹⁷ Vid. *Supra*, Apartado 1.1.2.2 p. 27 de la obra que se lee.

⁹⁸ Informe de labores Secretaría de Relaciones Exteriores. p. 137.

tiene derecho a la nacionalidad mexicana y en consecuencia ser sujeto de protección consular por parte del gobierno mexicano.

Así como ubicar las principales situaciones, en las que se encuentran involucrados los mexicanos en Estados Unidos y que a su vez requieren de una adecuada protección.

2.3.1 ¿Quiénes son nacionales mexicanos?

El principal requisito para el ejercicio de la protección consular, es la existencia de un vínculo jurídico entre la persona y el Estado reclamante, es decir, deben ser nacionales de ese Estado. Por tanto es preciso establecer como primer punto que se entiende por nacionalidad.

Al respecto Carlos Arellano define a la nacionalidad como: "La institución jurídica a través de la cual se relaciona a una persona física o moral con el Estado en razón de pertenencia por sí sola o en función de las cosas, de una manera originaria o derivada."⁹⁹

De acuerdo con el autor, existen diversos vínculos jurídicos que ligan a la persona con el Estado. En el caso de la nacionalidad, el vínculo deriva por la pertenencia, entendida ésta como circunstancia por la cual una persona física o moral es atribuible al Estado, es decir, el individuo se considera parte del mismo y por lo tanto está sujeta al sistema jurídico proveniente del mismo.

Consideramos que la pertenencia no es enfocada desde el punto de vista de la propiedad, sino de la óptica, **del ámbito en el que el Estado ejerce jurisdicción.**

Se dice que la pertenencia es por sí sola cuando el nacimiento se presenta en el territorio del Estado; será en función de las cosas, si el

⁹⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*, 13ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999, p. 250.

acontecimiento sucede a bordo de un bien de la nacionalidad de tal Estado.

Para seguir con el análisis mencionaremos, a los sistemas de atribución de la nacionalidad en forma breve. Y fijar cual es el que sigue nuestro país.

- a) *lus soli*: Un individuo tendrá la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nacieron;
- b) *lus sanguinis*: En este sistema el individuo adquiere la nacionalidad de sus padres;
- c) *lus optandi*: Esta modalidad es aplicable a los hijos cuyos padres tiene diferente nacionalidad, siempre y cuando sea compatible con alguna de las ya citadas (*uis soli* o *sanguinis*);
- d) *lus domicilii*: Una persona adquiere la nacionalidad en virtud del tiempo de residencia en un Estado o naturalizado.¹⁰⁰

Otro punto importante que debemos considerar son los principios en materia de nacionalidad y establecer si México cumple con ellos.

El Instituto de Derecho internacional, señala los cinco principios en materia de nacionalidad y que consisten en:

1. Nadie debe carecer de nacionalidad; 2. Nadie puede tener simultáneamente dos nacionalidades; 3. Cada uno debe tener el derecho a cambiar de nacionalidad; 4. La renuncia pura y simple no basta para perderla; 5. La nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación en el extranjero.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Vid. Ibid.* p. 192-194.

¹⁰¹ Instituto de Derecho Internacional, sesión de Cambridge, 24 de agosto de 1895.

Con la referencia de los tres aspectos anteriores, ya podremos analizar como se adquiere la nacionalidad mexicana; y por consiguiente determinar quienes son nacionales mexicanos.

La Constitución establece dos clases de nacionalidad, la llamada de origen o por nacimiento y la denominada naturalización, la cual se adquiere con posterioridad al nacimiento. Analicemos cada una de ellas.

Originaria: se adquiere con el nacimiento de una persona, es el primer punto para considerarla como nacional de un Estado.

Así, México cumple con el principio de que todo individuo debe poseer una nacionalidad, al establecer en la Constitución:

Artículo 30. Son mexicanos por nacimiento: [—] I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; [—] II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana; [—] IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sea de guerra o mercantes.

La Ley de nacionalidad recoge lo establecido por la constitución, al señalar en su artículo 1º, que la citada ley es reglamentaria de los preceptos 30, 32 y 37 apartados A y B constitucionales.

Desde el punto de vista del lugar de nacimiento (*ius soli*), corresponde las fracciones uno y cuarta; con respecto al *ius sanguinis* están las fracciones restantes.

A continuación desglosaremos cada uno de los sistemas, de acuerdo al derecho mexicano.

Por medio del *ius soli* un individuo gozará de la nacionalidad de un Estado, por el hecho de nacer dentro de su territorio. De esta forma una persona queda sujeto al Estado, quien le brinda la posibilidad de disfrutar

de las garantías de quien vive dentro o fuera de su territorio siempre y cuando tenga la nacionalidad originaria.

La regulación del *ius sanguinis* en la constitución, es acertada debido a que por lo regular, un hijo crece junto a sus padres, una parte de su vida, tiempo en el cual se ha identificado con el lugar donde vive con su familia, así se crea en él la convicción de que forma parte del Estado. Por lo cual muy difícilmente (a menos que por necesidades económicas) podrá cambiar de nacionalidad.

La inserción del *ius optandi* en el derecho mexicano tiene como finalidad dar solución a los casos que se puedan presentar referente a la doble nacionalidad originaria, lo cual impediría en cierto momento que una persona cumpla obligaciones en ambos Estados, o puede ser que sólo se identifique con la cultura de alguno, lo que provoca la elección de ella, renunciando a la otra.

Por último el *ius domicilii* permite la naturalización. Un ejemplo es el extranjero que por determinadas circunstancias tenga que residir en México, y si este tiempo es prolongado se adaptará a nuestras costumbres. Provocando la asimilación, teniendo así la opción de naturalizarse si lo desea (caso de algunos artistas).

Naturalización: "Institución jurídica en virtud de la cual una persona adquiere y disfruta de la condición de nacional de un Estado, con las modalidades propias de quien no tiene la nacionalidad de origen , por virtud de solicitar la nacionalidad del Estado donde no nacieron."¹⁰²

Al respecto la Constitución prescribe:

Artículo 30. (...) [—] a) (...) [—] b) Son mexicanos por naturalización:
[—] I. Los extranjeros que obtengan su carta de naturalización; [—] II. El

¹⁰² ARELLANOGRACIA, Carlos. *Op. Cit.*, p. 256.

extranjero que contraiga matrimonio con mexicano, y que tengan su domicilio conyugal en territorio nacional.

Aquí notamos que México acata el principio de que todo individuo tiene derecho a cambiar de nacionalidad, introduciendo la figura de la naturalización, en su ley suprema.

Cada una de las fracciones que marca la Constitución en su citado artículo 30 en sus dos apartados, son objeto de diversos análisis, que no corresponde desarrollar en esta investigación.

Con lo antes expuesto se determina quienes son nacionales mexicanos y por consiguiente tienen derecho a recibir protección consular. Pero, ¿que pasa con las personas que gozan de doble nacionalidad?, para contestar esta interrogante, es preciso comentar lo siguiente:

Es por todos sabido, que una gran parte de mexicanos se encuentran establecidos de manera indocumentada o legal en los Estados Unidos (principalmente por razones económicas), quienes se ven afectados en algunos ámbitos por no ser nacionales de ese país.

El gobierno mexicano al analizar dichas situaciones y problemáticas a que se enfrentan sus nacionales, implanto en la Constitución la figura de la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

Con esta reforma se pretende entre otras cosas, que muchos mexicanos se vean favorecidos, en aspectos como la mejor defensa de sus intereses en el país donde residan y al mismo tiempo conservar su nacionalidad mexicana de la cual muchos no se quieren desligar por razones afectivas y vínculos culturales.

El artículo 37 Constitucional señala que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La reforma hecha no implica reconocer una nueva nacionalidad, a parte de la mexicana, sino

el reconocimiento de la no pérdida, cuyo beneficio es sólo para los mexicanos por nacimiento.

La regulación de esta figura, trae como consecuencia la *doble nacionalidad*, en los casos en que por necesidad se tenga que adquirir otra nacionalidad. De acuerdo con lo anterior México no cumple con el principio de que nadie puede tener en forma simultánea dos nacionalidades.

La doble nacionalidad es: "La atribución que dos o mas Estados, según el sistema que sigan, hacen de su nacionalidad para otorgársela a una sola persona."¹⁰³

Dicha figura puede presentarse de la siguiente forma: de nacimiento o con posterioridad al nacimiento, y a su vez esta última se puede adquirir de manera voluntaria o automática.

Los efectos jurídicos que derivan de la figura en análisis, son diversos, pero para nuestro tema de investigación, nos interesa sólo lo referente a la protección.

Como ya se ha señalado, uno de los deberes del Estado es la protección de los derechos de sus nacionales. Un aspecto prioritario de la política exterior de nuestro país, es la protección de nacionales. Al respecto la Ley de Nacionalidad señala que se podrá otorgar protección diplomática y consular, a las personas que tengan la nacionalidad mexicana.

Pero en el caso de un mexicano que tenga a su vez otra nacionalidad, ¿que pasa?.

En el caso de *doble nacionalidad*, el Estado que pretende reclamar, rehúsa a proteger a uno de sus nacionales frente al país al que así mismo pertenece dicho individuo, pues no puede protegerse a un

¹⁰³ *Ibid.*, p. 209.

reclamante frente a su propio Estado. El Tribunal Internacional de Justicia, ha llegado a aplicar el principio de nacionalidad activa del interesado.¹⁰⁴

A lo anterior solo cabe agregar, que la base fundamental para que nuestro gobierno pueda ejercer protección a favor de uno de sus nacionales, es que dicha persona compruebe su nacionalidad mexicana. Para lo cual se pueden utilizar los siguientes medios de prueba señalados en el artículo 3 de la ley de nacionalidad, como es el acta de nacimiento, certificado de nacionalidad mexicana, carta de naturalización, pasaporte o cédula de identidad ciudadana. Si la ley no hace distinción alguna no se tiene porque hacerla.

En el capítulo siguiente presentaremos argumentos que permitan demostrar que un mexicano con doble nacionalidad sentenciado a muerte, tendrá derecho a la protección por parte de México.

Por último conviene mencionar lo referente a los mexicanos que renunciaron a su nacionalidad, con anterioridad al 20 de marzo de 1998, para poder ser naturalizados en otro país.

Al respecto el artículo cuarto transitorio de la Ley de Nacionalidad vigente, otorga a los mexicanos por nacimiento que hayan perdido su nacionalidad mexicana, un término de cinco años a partir del 20 de marzo de 1998, para que lleven a cabo el trámite de recuperación de la misma.

Dicha disposición presentará en un par de años un problema que consiste en ¿qué pasará con el mexicano que no haya tramitado su recuperación de nacionalidad en el término fijado y a la vez solicite la protección de nuestro país?

Aquellas personas que no hagan el trámite para la recuperación de la nacionalidad mexicana dentro del plazo indicado, se entenderá que no

¹⁰⁴ GÓMES ARNAÚ, Remedios. *Op. Cit.* p. 84.

desean conservarla y por lo tanto el gobierno de nuestro país no puede ejercer protección sobre ellos.

2.3.2 Los principales problemas de los mexicanos en Estados Unidos

Debido a las dimensiones y características del fenómeno migratorio, México se ha esforzado por intensificar las acciones y alcances de su política de protección en Estados Unidos.

La incidencia de casos de protección que se presentan en el resto del mundo, no se pueden equipara a los que se atienden por las representaciones consulares en Estados Unidos; por tanto este apartado se concentra a citar los problemas que los mexicanos enfrentan en el país del norte.

2.3.2.1 Detención de mexicanos como testigos de cargo

Una de las principales situaciones a que se enfrentan los mexicanos en Estados Unidos, es la detención como testigos de cargo en contra de los famosos polleros.

Los testigos de cargo son: "Mexicanos indocumentados a quienes se detiene en Estados Unidos, con el propósito de que rindan testimonio en los juicios que se siguen en cortes estadounidenses contra aquellas personas que los introdujeron ilegalmente a ese país."¹⁰⁵

Como se trata de mexicanos indocumentados, es difícil que se les localice, por lo tanto la legislación del país vecino permite la detención y así asegurar su comparecencia al juicio del pollero.

¹⁰⁵ Ibid., p. 204.

Esto implica una situación controvertida, debido a que se les priva de su libertad sin haber cometido ningún delito (por un tiempo la entrada ilegal fue considerada como delito¹⁰⁶).

En muchos casos estos mexicanos son detenidos por períodos muy extensos, se han presentado situaciones en las que, son liberados sin haber rendido su declaración, debido a que se retiraron los cargos en contra del enganchador.¹⁰⁷

Las representaciones consulares de México en Estados Unidos, han tratado de que se mejoren las condiciones de los testigos de cargo sin lograrlo, su principal preocupación es el prologando tiempo que se encuentran detenidos; a diferencia de otros testigos, éstas personas no perciben ningún pago.

Los consulados tienen como propósito lograr que la detención no exceda de treinta días y que su declaración pueda ser por escrito.

Revisando estadísticas, se encontró que cantidades de mexicanos, son detenidos por esta causa.

2.3.2.2 Violaciones graves a los derechos humanos

Los movimientos de población a través de las fronteras nacionales se caracterizan por que se deben a motivos económicos o labores.

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones, las violaciones a derechos humanos se clasifican en: abuso de autoridad, abuso sexual, lesiones, maltratos, privación ilegal de la libertad o muerte.

La acción consular en materia de protección de los derechos humanos, implica la asesoría a mexicanos sobre sus derechos en territorio estadounidense y la manera de hacerlos valer, hasta la

¹⁰⁶ *Vid. Supra*, 1.1.2.2 p. 26 de la obra que se lee.

¹⁰⁷ *Loc. Cit.*

representación legal del connacional ante las autoridades correspondientes.

En muchos de los casos los agentes han sido exonerados y cuando se llega a comprobar su culpabilidad, la sanción que se les aplica no es proporcional a la falta cometida.

Los agentes de la patrulla fronteriza son identificados a menudo como los agresores; a veces el cumplimiento de su deber provoca un uso excesivo de la fuerza, y llegan muchas veces a privar de la vida a una persona o dejarla incapacitada.

Las demandas de justicia presentadas por las autoridades mexicanas a las autoridades de Estados Unidos, no progresan, en casos excepcionales en que a los agentes son llevados a juicio, se les absuelve en éstos y en algunas ocasiones solo se logra obtener una indemnización a través de la interposición de demandas civiles.¹⁰⁸

Un sector de la población mexicana sufre abusos por parte de las autoridades extranjeras, que incluye muchas veces la muerte provocada por agentes de la patrulla fronteriza.

Mientras mas se aleja un mexicano de su lugar de origen, menos recursos tiene a su alcance para protegerse del ejercicio abusivo de las autoridades, colocándose en un estado de indefensión.

Por lo tanto es recomendable que los funcionarios consulares mexicanos se ubiquen en aquellos lugares en que se pueden encontrar mexicanos, por ejemplo en zonas fronterizas o aeropuertos.

La firma del Memorandum de Entendimiento sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza, busca reducir los índices de violencia en la frontera mediante la cooperación entre ambos países, asegurar el

¹⁰⁸ Vid. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre violaciones de derechos humanos de trabajadores migrantes hacia la frontera norte..., p. 70s.

respeto a los derechos humanos a fin de prevenir la pérdida de vidas a lo largo de la franja fronteriza.¹⁰⁹

2.3.2.3 Intercambio de reos de acuerdo al Tratado de Ejecución de Sentencias Penales

El propósito del acuerdo celebrado entre México y Estados Unidos en 1977 y conocido como "Tratado de Ejecución de Sentencias Penales" es la readaptación social del reo en su lugar de origen.

Dicho tratado ha recibido diversidad de críticas como la incertidumbre de que el reo no cumpla su sentencia en la cárcel de su propio país o por otro lado que si una sentencia dictada por autoridad extranjera tiene implicaciones de extraterritorialidad de la ley, entre otros.

Los requisitos que se deben cumplir para su aplicación consisten en:

1. Que el delito por el cual se declaró culpable y se sentenció al reo, se trate de un delito en el Estado receptor.
2. Que el reo sea nacional del Estado receptor
3. Que el delito no sea de carácter político.
4. Que la parte de la sentencia del reo que quede por cumplirse sea por lo menos de seis meses y
5. Que ningún recurso, apelación o juicio en contra de la sentencia este pendiente de resolverse en el Estado trasladante.

Por acuerdo presidencial, corresponde a la Procuraduría General de la República encargarse de la ejecución de este tratado.

La función ejercida por las representaciones consulares en la instrumentación del citado tratado, es de suma importancia; el papel del

¹⁰⁹ Vid. Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 135.

cónsul consiste en proporcionar la información de la existencia del tratado a los presos mexicanos y el realizar los tramites necesarios para facilitar el procedimiento de las solicitudes para entrar en el programa de intercambio de reos.

Es importante que el cónsul este en constante comunicación con las autoridades locales donde este adscrito, para conocer los procedimientos necesarios para la realización de la solicitud de traslado.

Al mexicano que cumple con los requisitos para entrar al programa se le proporciona un cuestionario solicitud en el que debe proporcionar sus datos generales. Lo cual sirve como referencia para conocer los antecedentes del reo, las posibilidades de existo de la solicitud y la fijación de la prisión mas indicada para su traslado.

Otro documento importante es la constancia consular, en la que se hace constar que el funcionario consular explico los términos en los que se lleva acabo el traslado, por lo tanto el reo debe otorgar su consentimiento consiente de las consecuencias, beneficios o restricciones que aplica la ley mexicana a quien comete delitos contra la salud.

El cuestionario y la constancia consular no son requisitos para la aplicación del tratado, solo forman parte del expediente.

En resumen los cónsules asisten a un candidato a ser trasladado, obteniendo documentos que prueben su nacionalidad, averiguar si existen ordenes de detención de autoridades migratorias o de otro Estado etc.

En algunos Estados el programa se encontraba suspendido de forma discrecional, ya que la facultad para que el gobierno de un Estado autorice el traslado de reos, se encuentra contemplada en la legislación.

La problemática de la suspensión de la aplicación del tratado se resolvió el 18 de julio del 2000, mediante la firma de un Memorandum de Entendimiento entre el Consulado General de Albuquerque y el Departamento de justicia de ese Estado por el cual se acuerda instrumentar el tratado y crear un grupo de trabajo y consulta que examine casos específicos y mantenga informado.

Muchos departamentos correccionales de Estados Unidos no cumplen con el citado tratado argumentando que no cuentan con la garantía suficiente de que el reo, una vez trasladado cumpla la sentencia dictada por la autoridad extranjera.

2.3.3 Régimen jurídico aplicable

Una vez mencionado, en que consiste la protección consular, así como los ámbitos en que se puede ejercer la misma, es conveniente por último fijar en este apartado el marco jurídico por el cual se legitiman aquellas actividades, que en representación y a favor de sus connacionales, pueden efectuar los agentes consulares de México, debido a su importancia a continuación citaremos algunos ordenamientos.

Dentro del derecho interno, ya fueron señalados los fundamentos de la protección, en la Ley de la Administración Pública, la Ley del Servicio Exterior y en forma breve en la Ley de Nacionalidad.

Pero como este supcapítulo se refiere a la protección de mexicanos en Estados Unidos, es importante enunciar las convenciones que México ha suscrito referentes a la protección.

a) Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (ya analizada).

b) Convención Consular México-Estados Unidos. Firmada en 1942, (aún se encuentra vigente).

Dicha convención contiene artículos referentes al tema que nos ocupa, de los cuales transcribiremos los siguientes:

Artículo VI. [---] 1 Los funcionarios consulares (...), dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades nacionales, estatales, provinciales y municipales con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya enviado (...)
[---] 2. Los funcionarios consulares dentro de sus distritos consulares respectivos tendrán derecho a: [---] (a) Entrevistarse y comunicarse con los nacionales del estado que los nombro; [---] (...)
[---] 3. los nacionales (...) tendrán derecho en todo tiempo a comunicarse con los funcionarios consulares de su país (...).

Por razones didácticas no se transcriben todos los artículos referentes a la protección, solo los que a nuestro juicio son relevantes.

Además de las convenciones, existen Programas suscritos entre ambos países cuyo fin es tratar de resolver situaciones que se presenten en materia de protección. Como son:

“Iniciativa de Seguridad fronteriza”, el cual comprende tres áreas específicas de protección: prevención, búsqueda y rescate de migrantes.

“ Mecanismo de Enlace Fronterizo”, que atiende y da solución a los casos de maltrato de mexicanos que en su intento por cruzar la frontera son víctimas de abusos por parte de autoridades estadounidenses, así como por civiles y transeúntes.

También se implementaron Mecanismos de Consulta de los cónsules mexicanos con las autoridades migratorias de Estados Unidos

para el intercambio de información y así el cónsul atienda con mejor eficacia los casos de protección.

"Programa Paisano", a través de los consulados se estableció una campaña de difusión en los medios de comunicación hispanos, para facilitar el regreso de los mexicanos.

Se distribuyó el folleto de protección preventiva del migrante denominado "aguas paisano" el cual informa los problemas que con frecuencia enfrentan los mexicanos al emigrar a otro país en busca de trabajo y los riesgos al cruzar por la frontera.¹¹⁰

¹¹⁰ VILLAREAL CORRALES, Lucinda. *Op. Cit.*, p. 318.

CAPITULO TERCERO

LA PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTAN LOS CONSULADOS PARA EJERCER SU LABOR DE ASISTENCIA A LOS MEXICANOS SENTENCIADOS A PENA DE MUERTE

3.1 Análisis de la intervención del consulado en la asistencia a mexicanos sentenciados a muerte

- 3.1.1 Régimen legal aplicable
- 3.1.2 Análisis del procedimiento
- 3.1.3 Alcance de la asistencia

3.2 Análisis de la problemática

- 3.2.1 Alcance de la problemática
- 3.2.2 Situación de la doble nacionalidad en los casos sobre pena de muerte
- 3.2.3 Importancia de la notificación consular

3.3 Propuesta

- 3.3.1 Alcances
- 3.3.2 Beneficios

**CAPÍTULO 3 LA PROBLEMÁTICA A QUE SE ENFRENTAN
LOS CONSULADOS PARA BRINDAR ASISTENCIA A LOS
MEXICANOS SENTENCIADOS A MUERTE**

**3.1 Análisis de la intervención del Consulado en la asistencia
a mexicanos sentenciados a muerte**

54 mexicanos se encuentran actualmente condenados a muerte en Estados Unidos.¹¹¹ La ejecución de Miguel Angel Flores Rangel, en noviembre del 2000, es el caso mas reciente de un mexicano que sufrió la aplicación de la pena más severa. El próximo mexicano que puede correr con la misma suerte es Gerardo Valdes, quien tenía programada fecha de ejecución para el mes de junio del 2001, la fecha fue pospuesta gracias a la labor realizada conjuntamente por el Abogado defensor y el Consulado de México en Dallas.

El Gobierno mexicano tiene la voluntad de proteger a los mexicanos sentenciados a muerte. Lo cual es llevado a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Embajada de México en Washington y los Consulados establecidos dentro del país vecino.

Por ser el tema principal de nuestra investigación, "la intervención del consulado" en estos casos, en el presente subcapitulo expondremos las labores llevadas a cabo para la defensa de nuestros connacionales, y señalar la trascendencia de ésta función consular.

Cuyo propósito es contar con un marco de referencia, que nos permita en el siguiente subcapítulo, hacer notar que la actividad consular se ve limitada para brindar asistencia a los nacionales mexicanos.

¹¹¹ Información actualizada al 1 de febrero de 2002. Subdirección de Asuntos Especiales, S.R.E.

Reiterando, que analizaremos el caso de los mexicanos que enfrentan dicha pena en el país del norte, por ser este el lugar donde se encuentra una cantidad considerable de mexicanos.

3.1.1 Régimen Legal Aplicable

En este apartado citaremos los ordenamientos jurídicos que han firmado México y Estados Unidos, para velar por los derechos de los nacionales de ambos Estados.

Antes de entrar al análisis, es necesario exponer la postura de nuestro país ante la pena de muerte.

Por principio mencionamos que: "La pena de muerte consiste en la privación de la vida del sujeto activo de un delito basado en un ordenamiento legal previamente establecido (...)".¹¹²

El artículo 22 Constitucional en su párrafo tercero establece: "La pena de muerte (...) solo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar".

Aunque se encuentra consagrada en la Constitución, México ha reiterado el rechazo a su aplicación argumentando "La pena de muerte es una sanción cruel e irreversible que no permite corregir los errores que pudieran cometerse durante el juicio (...)".¹¹³ Además, la pena de muerte no se encuentra regulada en los códigos penales de nuestro país.

¹¹² DEL VILLAR LARA, Fernando. Penas de sangre o asesinato legalizado. Jus Semper Loquitur, No. 31 Enero-Marzo 2001, Oaxaca, México, pp. 29s.

¹¹³ QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. La pena de muerte y la protección consular. El mundo del Abogado, una revista actual, No. 5 Marzo de 1999, p. 42.

Desde el ámbito de las relaciones consulares entre Estados Unidos y México, encontramos los siguientes ordenamientos que regulan la actividad consular en materia de protección a mexicanos detenidos, presos o sujetos a un procedimiento penal.

➤ Convención Consular México Estados Unidos, 1942.

Artículo VI [—] 1. Los funcionarios consulares de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes (...), podrán dirigirse a las autoridades (...), con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, (...). [—] 2. Los funcionarios consulares, (...), tendrán derecho a: [—] (a) Entrevistarse y comunicarse con los nacionales del país que los nombró; [—] (c) Mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar cualesquiera de los nacionales del país que los nombró que hubieren sido **encarcelados o detenidos** por las autoridades del Estado; (...) 3. Los nacionales de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrán derecho, en todo tiempo, a comunicarse con los funcionarios consulares de su país.

Este tratado forma parte de los instrumentos que pueden ser utilizados para fundamentar las obligaciones a cargo de los Estados, y los derechos que se pueden hacer valer en determinadas situaciones como en materia consular.

Siendo, esta convención, el principal acuerdo bilateral existente en el ámbito consular entre los Estados citados, consideramos es el más idóneo para sufrir una reforma, su posible contenido será expuesto en un apartado posterior.¹¹⁴

¹¹⁴ Yid. infra 3.3.1 p. 122 de la obra que se lee.

➤ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

Artículo 36 Comunicación con los nacionales del Estado de envío. [—] Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía: [—] a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicación con los funcionarios consulares de ese estado y visitarlos. [—] c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle **arrestado, detenido o en prisión preventiva**, a conversar con el y a organizar su defensa ante los tribunales. Así mismo, tendrán derecho a visitar al connacional (...) preso, en cumplimiento de una sentencia.

Antes de comentar lo referente a este precepto, es importante mencionar que el inciso b) del artículo citado, es objeto de un estudio posterior.

La convención ha sido objeto de estudio, en diferentes apartados de la presente investigación, por lo tanto solo nos queda señalar que lo estipulado por el artículo 36 lo enfocaremos en este capítulo desde el aspecto de "las facilidades de que goza el consulado para el ejercicio de las funciones consulares". En estos términos, el incumplimiento de tal precepto por parte de un Estado, impiden el desempeño eficaz en labores de protección de nacionales sujetos a un procedimiento.

➤ Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular

Reconoce el derecho de los agentes consulares de contactar a sus nacionales y la obligación de ambos países de informar a todo detenido los derechos constitucionales que se le otorgan.¹¹⁵

Es otro documento mas, que regula la libertad de comunicación, pero al igual que las convenciones, no orientan su contenido hacia aspectos como la fijación de plazos y términos, lo cual es objeto de nuestra propuesta.

A nivel interno, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con el "Programa de Asistencia Legal a mexicanos sentenciados a pena muerte" y el "Grupo de trabajo sobre casos de pena de muerte", en el cual se definen las estrategias para cada uno de los casos que se analizan en el seno del grupo; mediante el programa citado se ha contratado a los abogados especialistas en la materia, para coadyuvar a la defensa de los mexicanos.

3.1.2 Análisis del procedimiento

La defensa de los mexicanos sentenciados a muerte, la lleva a cabo el Abogado defensor, quien cuenta con la importante labor de auxilio y asesoría que brinda nuestro país, a través de los **consulados**, en todas las etapas del procedimiento; dicha labor ayuda tanto al connacional, como a su familia y auxilia el abogado en lo que este requiera.

El proceso penal regulado en la leyes de Estados Unidos es muy similar, entre las ciudades de aquel país. Por lo anterior decidimos tomar el ejemplo de la legislación penal de Texas, por ser donde se

¹¹⁵ Informe de labores S. R. E. p. 139.

llevan a cabo mas ejecuciones, además todos los doctrinarios hacen alusión al mismo.

Debemos recalcar, que el procedimiento que a continuación citaremos es demasiado extenso; con el propósito de facilitar su comprensión lo hemos simplificado sin alterar ninguna de sus etapas. Para mayor ampliación sobre el tema consultar la obra de Rodolfo Quilantan.¹¹⁶ Lo anterior servirá para identificar las labores que efectúa el cónsul en su momento a favor de los mexicanos que enfrentan tal procedimiento.

Las autoridades estadounidenses, al llevar a cabo una detención o arresto tienen la obligación de informar las garantías constitucionales a que tienen derecho y que consisten en:

- Guardar silencio e informar que cualquier cosa que diga será usada en su contra;
- Derecho a consultar un Abogado que este presente en el primer interrogatorio;
- Derecho a la asignación de un defensor de oficio o en su caso un abogado particular;
- En el caso de los extranjeros, informarle que puede comunicarse con la representación consular (lo cual como veremos, muchas veces no se cumple).

La autoridad tiene 48 horas después del arresto, para consignar ante las autoridades judiciales. En caso de consignarlo, el juez procede a informar los cargos imputados y el reporte de la policía, el acusado en ese momento contestará los cargos por los que se le acusa.

¹¹⁶ Cfr. QUILANTAN ARENAS, Rodolfo, *La pena de muerte y la protección consular*. México, Ed. Plaza y Valdes Editores, 1999, pp. 81-91.

La siguiente etapa conocida como preinstrucción en el derecho mexicano, interviene la fiscalía quien lleva a cabo algunas diligencias para integrar los elementos objeto del proceso, la clasificación de acuerdo al delito y la probable responsabilidad. La absolución por falta de pruebas procede cuando no se acredita la responsabilidad, por lo tanto se ordena la liberación de la persona.

Por el contrario, si se acredita la probable responsabilidad, aparece el "gran jurado",¹¹⁷ cuya función es confirmar o no la acusación hecha por el fiscal.

Así se conforma la trilogía acusado, gran jurado y fiscal con el propósito de que el gran jurado revise lo actuado por el fiscal, en caso de que gran jurado confirme la resolución, se da paso a la siguiente fase.

El juicio inicia con la conformación del "jurado", del que sólo se requiere en los casos que puedan conllevar una sentencia de muerte.

La conformación del jurado, la realizan la fiscalía y la defensa, quienes por medio de entrevistas seleccionan a los candidatos que fungirán como jurado, tomando en cuenta entre otras cosas: antecedentes personales, alguna tendencia a favor o en contra del acusado, etc.

Por otra parte están impedidos, para formar parte del jurado, el que haya pertenecido al gran jurado o funja como testigo.

Una vez conformado el jurado inicia lo que conocemos como procedimiento penal.

¹¹⁷ Gran jurado: grupo de doce personas. Su fundamento es la V Enmienda a la Constitución estadounidense, que dispone que toda acusación por delito grave debe ser emitida por un gran jurado. *Ibid.*, p. 82.

o *Primera instancia y sentencia a muerte*

Esta etapa se lleva a cabo ante las Cortes de Distrito, donde el jurado determina la culpabilidad o no del acusado. Si lo declara culpable, el siguiente paso es determinar la sanción.

Para que pueda ser impuesta la pena de muerte como sanción, es requisito indispensable la comprobación de agravantes de mayor trascendencia que las atenuantes, además se debe emitir por unanimidad.

Contra la imposición de esta pena procede:

o *Apelación automática*, ante la Corte de Apelaciones Criminales de Texas, cuya obligación es subsanar algún error que se pudiera haber presentado en el proceso, y revisar la sanción impuesta.

o El siguiente recurso a interponer es el *Habeas Corpus*, ante la Corte de Distrito, donde se desarrolla el juicio (se equipara al juicio de amparo), cuyo objeto es impugnar la ilegalidad en su caso, del encarcelamiento aludiendo a la violación de algún derecho constitucional otorgado por aquel país y ante las Cortes de Apelaciones Criminales.

De esta forma el Juez de Distrito, si lo cree conveniente solicita la celebración de nuevas audiencias una vez revisado el expediente y finalmente emite una resolución conocida como "recomendación" que dirige a la Corte de Apelaciones Criminales quien resuelve:

- Confirmando la sentencia
- Conmutando la pena o sanción
- Ordenando celebración de nuevo juicio.

A su vez ésta puede ser impugnada por las partes, haciendo uso de los siguientes recursos en el orden indicado:

- o 1. *Habeas Corpus*, ante la Corte Federal de Distrito, por una sola vez, en el caso de que se declare incompetente éste órgano, se acude:

A la Corte de Circuito de Apelaciones, quien determina si aquella debe conocer o no el recurso presentado.

- 2. Su última instancia es acudir a la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado existe un procedimiento administrativo denominado "Clemencia", que se presenta ante la Corte de Perdonos y libertad condicional, quien revisa el caso a petición de parte, o del gobernador de la entidad. Se presenta por lo regular cuando se han agotado todas las instancias legales a su alcance.

Desde nuestro punto de vista este procedimiento tiene carácter político debido a que el Gobernador tiene la facultad discrecional de perdonar al sentenciado o conmutar su pena.

Citado el proceso, a que se enfrenta en su caso un sentenciado a muerte, el siguiente paso es señalar la intervención del consulado en el mismo, para lo cual haremos uso del Apéndice B.¹¹⁸ Veamos los siguientes supuestos.

Supuesto 1 De la simple lectura del diagrama se nota que *sí no* se da *aviso* al consulado, en ninguna de las etapas, el mexicano que enfrente un proceso de este tipo queda en un total estado de indefensión, por no hablar inglés o porque el defensor de oficio no atiende debidamente su caso.

- Dicho supuesto no se presenta, ya que de alguna forma, aunque sea en la última etapa, se avisa al consulado de un caso que involucre a un mexicano. De lo anterior se desprende que el

¹¹⁸ Cfr. Apéndice B p. 135 de la obra que se lee.

cónsul si interviene en el proceso, pero el inconveniente es que su intervención varía, no se da siempre en la misma etapa.

Por lo tanto las actividades que puede realizar el cónsul, son las que a continuación citaremos.

Supuesto 2 *Dependiendo del momento en que se de aviso al consulado, su intervención será a partir de la etapa en que se encuentre el juicio; si ejemplificamos tres opciones en las que se pudiera presentar la notificación, la actividad consular ejercida por los cónsules es la que a continuación mencionaremos.*

3.1.3 Alcance de la asistencia

De manera general podríamos decir que el cónsul interviene con el fin de vigilar la estricta observancia de las leyes, es decir, que los procesos se apeguen a derecho. Siguiendo con la idea del apartado anterior, el cónsul llevara a cabo las siguientes:

Ejemplo 1. Tomando como opción, que se le notifica al consulado, en la etapa donde "decidirá el jurado que sanción se aplicará", el cónsul:

1. Se entrevistará con el acusado e informará el apoyo que otorga México, para evitar que se le imponga la pena de muerte si el delito lo amerita.
2. Coadyuva con la defensa presentando en su caso, pruebas atenuantes que impidan en un momento, la imposición de la pena capital.¹¹⁹
3. Así se le asiste hasta lo que falte del proceso.

¹¹⁹ QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. *Op. Cit.* pp. 100 y 104.

- b) En ocasiones, cuando el cónsul es informado acerca de la situación en la que se encuentra un compatriota su actividad será averiguar qué opera en ese momento a favor del nacional. Si se da el supuesto, de que el siguiente paso es la interposición de un recurso, puede suceder que haya fenecido el término para su presentación, con lo que se pierde una vía que pudiera haber servido para impedir la imposición de la pena más severa.
- c) Otra opción es que la defensa haya estado al pendiente del caso como es debido, *puede suceder* que con la presentación del Habeas Corpus Estatal, se determine la realización de un nuevo juicio.

Esta sería a nuestro criterio, una oportunidad para que la intervención del cónsul sea mucho mayor, que en las opciones antes mencionadas.

La función de protección concluye al igual que el proceso, en el que se absuelve o condena a la persona sujeta a proceso penal.

De lo anterior concluimos que los cónsules realizan enormes esfuerzos para tratar de garantizar un juicio pleno a los mexicanos, procurando en todo momento que no se les castigue con la pena de muerte.

Cabe señalar que a partir de la intervención del cónsul, un connacional gozará de asistencia y protección consular; pero existe un problema fundamental, no hay uniformidad en el momento que se notifica a las representaciones consulares, es decir. puede realizarse en la primera etapa o en la última. Lo mencionado sirve, (como ya lo hemos señalado) para un estudio y análisis posterior.

Así con los recursos a su alcance, la vocación de ayuda y búsqueda de soluciones, hacen que la labor consular en algunos

casos logre la exclusión o conmutación de la pena capital, o absolución de todo cargo.

Pero también existen algunas limitantes en el ejercicio de tal función como:¹²⁰

- a. Para la atención de los casos, el cónsul interpone los buenos oficios, a pesar de ello no se puede obligar a un mexicano o a las autoridades a responder en la forma que el cónsul considere la mejor.
 - Por tanto solo se puede orientar o asesorar sobre las acciones a emprender.
- b. Los escasos recursos con que cuenta un consulado.
 - Lo que obliga al cónsul a usar su creatividad para la búsqueda de posibles soluciones.
- c. La soberanía de los Estados, en virtud de que cualquier acción que se realice transgrediendo las leyes de aquel país, significa la violación al derecho internacional.
 - Por ejemplo los mexicanos creen equivocadamente que la intervención del cónsul, provocara automáticamente que no se aplique en su favor las sanciones previstas en los ordenamientos del país del norte.

Las actividades que realiza el cónsul, no se pueden apreciar en el apéndice B, debido a que ocasionaría confusión por tanto solo se ejemplifico en este apartado. Sirviendo el apéndice como guía para identificar la etapa a la que nos referiremos en cada opción.

¹²⁰ Yid, MORA VALDES, Mónica. Op. Cit. p. 4.

3.2 Análisis de la problemática

Siendo una de las principales cuestiones de esta investigación, la actividad consular referente a protección, es conveniente encontrar los posibles defectos con que cuenta la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, para tratar de corregirlos.

En forma breve nos referiremos a una situación que puede presentarse y que consiste en determinar si una persona que goza tanto de la nacionalidad mexicana como la estadounidense, y que en un momento dado llegue a solicitar la protección de nuestro país, ¿se podrá otorgar ésta?

Lo anterior con el fin de conocer la postura de los doctrinarios y de la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto.

Por último abordaremos lo relacionado con la importancia que la notificación consular puede llegar a tener para los casos de protección consular; lo cual nos servirá de base para el desarrollo de nuestra propuesta.

3.2.1 Alcance de la problemática

En el presente apartado analizaremos el contenido del artículo 36 1. b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, con el objeto de identificar las posibles circunstancias que impiden a los consulados, brindar una adecuada asistencia y protección a los mexicanos que enfrentan un proceso penal en Estados Unidos y que puede traer como consecuencia la imposición de la pena de muerte.

Conviene aclarar que haremos el análisis del artículo citado, debido a que el gobierno mexicano alude a su violación en los casos de mexicanos sancionados con la muerte.

Artículo 36. 1. b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado, detenido o puesto en prisión. Le será transmitido así mismo **sin demora** por dichas autoridades, las cuales habrán de informar **sin dilación** a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado.

I. De acuerdo con el párrafo primero, el interesado (en este caso un mexicano que se encuentre detenido o en prisión) debe solicitar que se de aviso a su representación consular.

❖ A lo anterior solo cabe la siguiente pregunta ¿cuantos mexicanos residentes en Estados Unidos conocen los derechos que le otorga aquel país?

En este primer caso las autoridades estadounidenses podrían argumentar, que el interesado no solicitó la intervención de un cónsul.

II. El siguiente párrafo señala que en el caso de que el interesado "solicite que se notifique a su representación consular", el artículo en mención señala que el cumplimiento de tal obligación se hará **sin demora**.

❖ El artículo no señala un término fijo para su cumplimiento.

En este segundo caso la autoridad del país vecino, cumple con la obligación en el momento que ellos lo consideran conveniente.

III. La última parte del párrafo en mención establece que la autoridad del Estado receptor tiene la obligación de informar **sin dilación** los derechos constitucionales otorgados por la convención y el Estado receptor.

❖ Solo cabe señalar: de que sirve la información de tales derechos, si una gran parte de mexicanos que radican haya, no hablan inglés mucho menos lo entienden.

De acuerdo con el artículo 36 1. b), el cónsul interviene a partir de que es notificado, lo cual se presenta muchas veces en la última etapa, de ahí que la tarea del cónsul en la defensa de un nacional sea mínima.

También es conveniente aclarar, por otro lado, que la notificación "*en algunos casos*" se presenta en la primera etapa. Sin embargo creemos, que lo mejor es que tal **aviso** se de "*en todos los casos*" desde el momento en que la persona sea puesta a disposición de las autoridades, una vez detenida.

En resumen, nuestros connacionales se enfrentan a un sistema extraño, en un idioma que no dominan. De ahí que la intervención del consulado equilibra la situación de desventaja en que se encuentran tales personas, aún mas en los casos que los delitos son sancionables con la muerte.¹²¹

A todo lo anterior concluimos que el factor influyente, en el desconocimiento por parte de los consulados, de casos en que mexicanos enfrentan la pena de muerte, es el no cumplimiento oportuno de lo estipulado por el artículo 36 1, b) en comento.

Aunque existan otros medios por los cuales el cónsul puede llegar a enterarse de casos que involucren a mexicanos (como son los

¹²¹ Vid. QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. Op. Cit. p. 74

medios de comunicación, las visitas a centros penitenciarios etc.), consideramos que no son los mas idóneos para que el cónsul conozca sobre el particular.

Desde nuestro punto de vista, el recurso correcto es la notificación consular, siempre y cuando ésta se presente en el momento preciso.

El artículo en comento fue producto de una consulta hecha por nuestro país ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el sentido siguiente: "Derecho a la información sobre asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso penal", nuestro enfoque no va dirigido en el mismo sentido, sino en relación con las facilidades para el ejercicio de funciones consulares, es decir, pretendemos la introducción de un artículo en el que se regule la notificación consular, con un contenido específico sobre la libertad de comunicación.¹²²

3.2.2 Situación de la doble nacionalidad en los casos sobre pena de muerte

Si se recuerda, en un apartado anterior aludimos a la situación de la doble nacionalidad y la protección consular.

Consideramos ahora pertinente señalar que pasa en el caso concreto de una persona que goce de las dos nacionalidades, que se encuentre sentenciado a muerte y en un momento dado solicite la protección de nuestro país, ¡se podrá otorgar!.

¹²² Vid. *Infm.* Apartado 3.3.1 p. 122 de la obra que se lee.

El artículo tercero del Reglamento para la Expedición de Certificados de Nacionalidad Mexicana, señala que las personas que conforme a las leyes se les considere mexicanas, y al mismo tiempo otro Estado les atribuya su nacionalidad, cualquier autoridad mexicana les puede exigir la presentación de un certificado de nacionalidad mexicana cuando pretenda ejercer derechos reservados a los mexicanos.

Gabriela Sánchez Santillán comenta lo siguiente:

No obstante que la protección debe concederse a los nacionales, la práctica en el otorgamiento de la misma tiene algunas limitaciones reconocidas por la doctrina y los precedentes judiciales internacionales, estas son las siguientes: [—] 1. En los casos de doble nacionalidad, ninguna reclamación diplomática o consular podrá ser ejercida frente a un Estado cuya nacionalidad también posea la persona de que se trate.¹²³

Nosotros consideramos que la persona con doble nacionalidad, tiene derecho a la protección de nuestro país. Nuestro punto de vista lo basamos en lo siguiente:

“El órgano del Estado sólo puede hacer aquello que la ley le permite” dice un Principio General de Derecho, de acuerdo con él, si ninguna ley expresamente impide el ejercicio de la protección consular a un individuo con doble nacionalidad, no encontramos fundamento alguno, que justifique en un momento dado la negativa por parte del Estado mexicano a brindarla.

¹²³ SÁNCHEZ SANTILLÁN, Gabriela. El problema de la doble nacionalidad. Revista del Senado. No. 15, 1999. p.118.

O bien privar a una persona, de un derecho que se otorga a todo aquel que tiene la nacionalidad mexicana, de acuerdo con el artículo 14 constitucional que establece: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos (...)".

Al respecto, Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene la siguiente postura: "De acuerdo con la práctica internacional, el Estado mexicano deberá otorgar la asistencia y protección consular, y sólo podrá abstenerse cuando el Estado ante el cual se ejerce dicha protección manifieste expresamente que la persona de que se trata es también su nacional.

El único requisito para que los consulados puedan llevar a cabo sus labores protectoras, es que la persona solicitante compruebe su nacionalidad mexicana.

Con la regulación de la no pérdida de la nacionalidad se pueden presentar dos supuestos:¹²⁴

1. El mexicano que adquirió la nacionalidad estadounidense antes de la reforma del 20 de marzo de 1998, perdió la nacionalidad mexicana y solo podrá solicitar la protección, si la recupera mediante la tramitación del certificado correspondiente.¹²⁵
2. El que se naturalizo después de la reforma, no perdió su nacionalidad de origen y por tanto tiene derecho a solicitar la protección a su favor.

Por que todos los mexicanos independientemente de que su nacionalidad sea de origen o naturalizados, tienen derecho a pedir la

¹²⁴ Vid. QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 109.

¹²⁵ Vid. *Supra*. Apartado 2.3.1 p. 89 de la obra que se lee.

protección de nuestro país, en los casos previstos en la ley, cuando se encuentren en el extranjero.

Tenemos como fundamento a lo anterior el artículo 3° fracción II y 44 fracción I de la ley del Servicio Exterior Mexicano, en los cuales se consagra como función del Servicio Exterior y de sus miembros, la protección a nacionales; en el mismo sentido se expresa el artículo 53 del reglamento de la citada ley.

En ninguno de los preceptos señalados se condiciona el ejercicio de tal función, al cumplimiento de algún requisito, sin embargo es lógico que la persona que pretenda solicitar la protección sea mexicana.

3.2.3 Importancia de la notificación consular

En la opinión consultiva "El derecho a la información sobre asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", a la que ya hemos aludido se plantea la trascendencia de la notificación consular.

Expondremos la importancia que dan o no a ésta figura, algunos países que participaron en tal consulta para después citar dos ejemplos en los que la falta de notificación, influyo en gran parte la imposición de la pena capital a mexicanos.

Estados Unidos manifestó entre otras cosas que:

La notificación consular no constituye un derecho humano, sino un deber de los estados que sostienen relaciones consulares recíprocas y su propósito es el beneficio de los individuos y de los Estados; agrega [—] entre los Estados que sostiene relaciones consulares, la notificación consular

puede tener como efecto que se provea asistencia consular, la cual, a su vez, podría beneficiar a un acusado extranjero.¹²⁶

México al respecto señaló:

"Con la notificación consular, la asistencia oportuna puede ser determinante en el resultado de un proceso penal (...) los agentes consulares pueden coadyuvar en la preparación, coordinación y supervisión de la defensa (...)"¹²⁷

El Salvador argumento: "el incumplimiento del artículo 36 de la Convención de Viena conduce a la práctica de ejecuciones arbitrarias (...) pudiendo tener efectos en el mas fundamental de los derechos de la persona (...): el derecho a la vida;"

Para todos los Estados es fundamental que sus nacionales que se encuentran en el extranjero cuenten con las garantías que otorgue el país, en cuyo territorio se encuentre.

Es por eso que acredita cónsules que vigilen por un lado, lo antes señalado, (ya que no se dedica exclusivamente a ello), de ahí que tengan la necesidad de firmar acuerdos con los Estados con que mantiene relaciones.

A continuación mencionaremos dos casos en los que la falta notificación consular influyó en la imposición de la pena capital a dos compatriotas. Como primer punto expondremos en forma breve, una síntesis del caso.

¹²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "Derecho a la información sobre asistencia consular en el marco de las garantías del proceso legal", San José, C.R.; 2000. p. 37.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 18.

❖ Irineo Tristan Montoya

Irineo tenía 18 años, cuando fue sentenciado en primera instancia en 1986 en Brownsville Texas, por el robo y homicidio de un estadounidense. Al momento de la detención fue sometido por los policías a un interrogatorio sin la presencia de un abogado o representante consular. Sin entender un documento redactado en ingles, firmo la declaración que lo culpaba.

Su ejecución estaba prevista para 1992. A pesar de que se hizo uso de todos los recursos al alcance, así como de las peticiones del Gobierno mexicano para evitar la imposición de tal pena, (las cuales fueron rechazadas) el 18 de junio de 1997, en Texas Irineo fue ejecutado.¹²⁸

El procedimiento en contra del mexicano fue notificado al consulado tiempo después de acontecido. Lo anterior es confirmado por el Coordinador de Asuntos Especiales dependiente de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹²⁹ Debido a que no fue posible obtener el documento llamado notice con el cual se comprueba la fecha de notificación al consulado, por encontrarse el expediente en el área de asuntos concluidos.

Este es un claro ejemplo de las consecuencias que trae la falta de notificación oportuna.

¹²⁸ Vid. GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. Los mexicanos condenados a pena de muerte en Estados Unidos. La labor de los consulados de México. Revista Mexicana de Política Exterior. No. 46 enero-marzo de 1997. p. 113.

¹²⁹ Vid. Anexo C p. 140 de la obra que se lee.

❖ **Mario Benjamín Murphy Rodríguez**

Fue otro mexicano que corrió con la misma suerte, su muerte se produjo en 1997, a pesar de que el gobierno mexicano invocó la violación del artículo 36 ya citado.

El connacional confeso su participación en el homicidio de un cocinero. La defensa destacó que los demás involucrados en el delito deberían recibir la misma pena. De cinco personas procesadas por el mismo delito solo el **mexicano Mario**, fue ejecutado.¹³⁰

En este caso, los demás involucrados tuvieron una mejor defensa debido a que se trataba de ciudadanos estadounidenses (quienes conocían el sistema y hablan inglés). Por el contrario Benjamín fue un mexicano que no contó con la asistencia consular en el momento oportuno.

Al igual que en el caso anterior, el aviso sobre el procedimiento que enfrentaba Mario, fue notificado a la subdirección citada después de iniciado el procedimiento.¹³¹

3.3 Propuesta

Dentro de esta última parte de nuestra obra, expondremos una posible solución al problema planteado en éste capítulo. Para lo cual haremos mención de nuestra propuesta, así como la vía por la cual se puede llevar a cabo y los posibles beneficios que tendrá,

Lo anterior es con el propósito de impedir la ejecución de mexicanos por falta de una asistencia consular adecuada; lo cual se presenta fundamentalmente, por el desconocimiento en los

¹³⁰ Vid. QUILANTAN ARENAS, Rodolfo, Op. Cit., p. 55.

¹³¹ Vid., Anexo C p. 140 de la obra que se lee.

consulados, de casos que involucren a mexicanos que por la comisión de un delito grave pueda enfrentar o enfrente la pena de muerte.

Por lo tanto nuestra propuesta consiste en términos generales en: la necesidad de que México proponga que se regule en la Convención Consular México-Estados Unidos, la figura de la notificación consular como medio idóneo para brindar una mejor protección por parte de los consulados, a los mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos, para que de esta forma se obligue a las autoridades del país vecino a comunicar en forma inmediata la detención de un mexicano y así se brinde una protección oportuna.

3.3.1 Alcance

El principal obstáculo para que los consulados, no puedan ejercer una oportuna, eficaz y completa asistencia a los mexicanos condenados a muerte, es el desconocimiento de estos casos.

Partiendo de lo anterior consideramos que es indispensable la introducción de un artículo que englobe lo referente, a la obligación de dar aviso dentro de un termino fijo, la detención de un nacional del Estado de envío, por parte del Estado receptor, para que intervenga el agente consular. Así se permitirá al cónsul el ejercicio de una de sus principales funciones que consiste en la multicitada asistencia y protección de nacionales.

A) El primer punto es determinar que ordenamiento es el indicado para contener dicha disposición.

Revisando los tratados que han firmado en materia consular, México y el país del norte, encontramos entre los mas importantes a la Convención Consular México-Estados Unidos y la famosa

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de las cuales consideramos que la mas viable para la introducción de un nuevo artículo, es la primera por lo siguiente:

1. La situación planteada se presenta solo entre ambos países. Existiendo un tratado que vincula únicamente a los Estados mencionados, en materia consular; creemos que es el mas idóneo debido a que el problema afecta a tales Estados y sólo a ellos beneficiará.

2. Si lo enfocamos a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, esta cuenta con una cantidad considerable de firmantes, que provocaría un gran despliegue de esfuerzos humanos y materiales. Además el proceso de celebración llevaría varios años. Y nuestro propósito es plantear una solución eficaz y rápida que resuelva el problema planteado.

3. Es importante recalcar que no hicimos mención de ningún tratado referente a derecho humanos, debido a que nuestra propuesta no ha sido enfocada al aspecto de las garantías otorgadas a todo individuo en un proceso penal,¹³² sino lo referente a los obstáculos que impiden al cónsul el buen desempeño de una de sus labores trascendentales consistente en la protección de nacionales cuando estos son sujetos de un proceso penal.

B) El siguiente punto consiste en exponer el posible contenido del artículo.

El posible contenido es el siguiente:

Artículo VI. 1.....

2.....

3.....

¹³² Como es el caso de la opinión consultiva presentada por nuestro país en 1997.

4. Las autoridades ya sean federales, estatales o municipales de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes tendrán la obligación de avisar mediante notificación consular la detención de un nacional de cualquiera de las dos Altas Partes Contratantes, a los funcionarios consulares de su circunscripción, con el objeto de que estos últimos asistan y protejan a los nacionales del país que los nombró.

El plazo para el cumplimiento de dicha obligación será dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención, término en el cual el cónsul deberá presentarse para cumplir con su función de protección y asistencia a nacionales.

La notificación puede ser oral o por escrito.

3.3.2 Beneficios

De llevarse a cabo la propuesta planteada, los beneficios serán los siguientes:¹³³

- a. "La notificación puntual permitirá al cónsul entrevistarse con el nacional mexicano en forma inmediata; registrar cualquier abuso en su contra (...) proporcionarles información sobre sus derechos, una lista de Abogados defensores e información sobre el sistema jurídico del país donde se encuentra."¹³⁴
- b. Si nos remitimos al apartado donde se analizó el artículo 36 1. b)¹³⁵ relacionándolo con nuestra propuesta, se solucionarían las omisiones del citado precepto de la siguiente manera:

¹³³ Cfr. Apéndice C p. 136 de la obra que se lee.

¹³⁴ QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 67.

¹³⁵ Vid. Supra Apartado 3.2.1 p. 111 de la obra que se lee.

I. No será necesario que el interesado solicite la intervención del consulado, debido a que este será notificado oportunamente lo cual permitirá lo señalado en el inciso a del citado precepto.

II. Con la existencia de un plazo fijo, el consulado asistirá al interesado, desde su detención hasta el final del proceso.

Lo primero que hará el cónsul es buscar un abogado que se encargue del caso debido a que el defensor de oficio, muchas veces por la carga de trabajo, no puede atender oportunamente todos sus asuntos.

El cónsul buscará un abogado que cumpla con las expectativas del caso, para lo cual debe contar con los informes de los despachos encargados de asuntos de ésta magnitud.¹³⁶

III. Al momento que se le informen sus derechos constitucionales otorgados por el país vecino, contará el interesado con un traductor que le manifieste en el acto lo dicho por las autoridades así como contar con la presencia de un abogado.

c. El abogado con auxilio del cónsul preparará la defensa; el auxilio consistirá entre otras cosas:

- Requisición de documentos que se encuentren en territorio mexicano y que sirvan de prueba como: acta de nacimiento, registro de no antecedentes penales, registros escolares etc.
- Además "(...) facilitar los viajes de los Abogados a México para que estudien y conozcan el entorno en el que se desarrolló el procesado; así también el traslado de los familiares."¹³⁷

¹³⁶ Nota: muchas veces existe el inconveniente de presupuesto con que cuentan las representaciones consulares.

¹³⁷ QUILANTAN ARENAS, Rodolfo, Op. Cit., p. 71.

- d. Otra actividad sobresaliente son las visitas a los mexicanos por parte de los cónsules; por medio de éstas el cónsul informa al mexicano los avances de su caso, además de orientarlo para que no firme ningún documento en su ausencia o la del defensor. Además permite conocer las condiciones en que se encuentra, es decir, sino ha sido maltratado por ejemplo.
- e. El cónsul podrá coadyuvar en la interposición de recursos cuya finalidad es impugnar la ilegalidad del procedimiento o violación de algún derecho.

El cónsul puede sugerir o estar al pendiente de que el Abogado cumpla con lo anterior en los plazos fijados. No permitiendo la pérdida de ningún medio que pueda ser crucial a favor de un nacional.

Algunos de los beneficios señalados sí se cumplen pero han sido mencionados para seguir con una secuencia que nos permita una mejor comprensión de las labores efectuadas por los consulados. Reiterando que nuestra finalidad es que tales actividades se lleven a cabo a lo largo de todo el procedimiento. Si nos remitimos al Apéndice D, notaremos que con los beneficios planteados la protección y asistencia serán mas completos en relación con la actividad consular actual.¹³⁸

A manera de ejemplo, en algunos casos la asistencia y coadyuvancia consular han sido determinantes en el resultado de los procesos, **pese a no haberse podido proporcionarla desde el momento de la detención**, por falta de notificación oportuna.

¹³⁸ Cfr. Apéndice D p. 137 de la obra que se lee.

El gobierno mexicano también proporciona ayuda económica a los familiares para que puedan ser trasladados a Estados Unidos para visitar a sus hijos, hermanos etc.

De lo anterior se desprende que la intervención del cónsul en auxilio del Abogado defensor, es de vital importancia, sin dicha intervención aunque existieran infinidad de recursos jurídicos no se lograría lo que en algunos casos han alcanzado los consulados, como es evitar en los casos que conllevan pena de muerte, su exclusión de la misma, los que tenían fijada fecha de ejecución lograr que se pospongan y tratar de que esta se conmute y la absolución de algunos mexicanos.

Claro también debemos señalar que si aún con la intervención del consulado durante el proceso no se logra modificar la resolución, quedará la convicción de que la representación hizo uso de todos los medios a su alcance, para impedir tales efectos, que se traducen en la ejecución de mexicanos.

Aunque se dice fácil, la función de los cónsules en éstos casos es una tarea que conlleva una gran responsabilidad, ya que juegan un papel trascendental debido a que su actuación junto con la del abogado, puede significar la diferencia entre la vida y la muerte.

El problema existente no solo radica en el comportamiento de las autoridades de Estados Unidos; también tiene mucho que ver las cuestiones referentes a la preparación de los miembros del Servicio Exterior, para afrontar este tipo de casos, para lo cual es indispensable que cada día se vaya especializando a dicho personal en esta materia.

Hasta el momento hemos hecho mención de las posibles ventajas, pero también hay que tomar en cuenta una posible

desventaja consistente en que: se puede dar el caso de que Estados Unidos no este de acuerdo con la formulación de la reforma planteada; pero cabe señalar que de acuerdo a la opinión consultiva citada en algún momento,

Nuestro país vecino manifestó entre otras cosas:

"(...) respecto a la expresión **sin dilación** contenida en el artículo 36 1. b) que: [---] (...) cuando los Estado han deseado acordar un plazo para cumplir con el procedimiento de notificación consular, lo han hecho por medio de acuerdos distintos a la convención".¹³⁹

De acuerdo con lo anterior contamos con un argumento que permite la existencia de un posibilidad, para que nuestra propuesta sea considerada por ambos Estados.

El ser humano no es perfecto, por tanto puede cometer errores, que en muchas ocasiones no se pueden enmendar. La pena de muerte, lejos de beneficiar perjudica, porque degrada al hombre, lo hace cruel, ajeno al dolor, sin sentimientos, lo vuelve inhumano. La presencia e intervención del cónsul, es para algunos mexicanos una esperanza de vida.

¹³⁹ CORTE INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Op. Cit. p. 34

CONCLUSIONES

PRIMERO: La ley reglamentaria del Servicio Exterior, carece de aspectos que no permitieron hacer un análisis completo sobre el funcionamiento de las ramas diplomático consular y técnico administrativa, que conforman el personal de carrera del Servicio Exterior. De ahí que no se logró establecer y diferenciar cuales son las funciones específicas de las ramas citadas, ni mucho menos destacar las actividades que realizan cada uno de los miembros acreditados ya sea ante una embajada, consulado o representación en un organismo internacional. Siendo el Servicio Exterior el órgano encargado de cumplir con las tareas de protección a nacionales en el exterior, éste debe contar con una ley que defina y desarrolle su estructura, organización y funciones (entre otros aspectos) y que a su vez permita identificar la dirección, a quien le corresponde realizar las labores protectoras.

SEGUNDO: La política exterior de México, plantea como objetivo prioritario la protección de sus nacionales que se encuentran fuera del país, encomendando esta labor, de manera conjunta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en una de sus direcciones generales, embajadas y consulados; se puede decir que estos últimos se encuentran mas estrechamente vinculados con los asuntos de protección, quienes no actúan solos, sino que cumplen las instrucciones de la cancillería mexicana, sobre las estrategias a seguir en cada caso. En la situación de doble nacionalidad y protección consular, la cancillería acertadamente da por instrucción por regla general, que se brinde el apoyo solicitado a una persona, una vez comprobada su nacionalidad mexicana;

pero en algunos casos existen limitantes como son los precedentes judiciales internacionales. Cuando éstos contradicen lo señalado por el derecho interno, se debe acatar el principio de supremacía de la ley, así prevalecerá la postura de México frente a la situación planteada. Además hay que recalcar que los precedentes de la corte Internacional de Justicia solo obliga a los Estados que forman parte del litigio planteado ante ella.

TERCERO: En la actualidad la Constitución mexicana establece que la nacionalidad mexicana por nacimiento no se pierde. De acuerdo con la ley de nacionalidad vigente, el mexicano que haya perdido su nacionalidad de origen podrá recuperarla en el término de cinco años a partir de 1998 realizando el trámite de recuperación de nacionalidad mexicana.

Si el objetivo de la reforma a la ley fundamental, fue que ningún mexicano sea privado de su nacionalidad, el artículo 3° transitorio de la ley citada provocará lo contrario; el mexicano que no lleve a cabo el trámite, ¿se entenderá que no es su deseo recuperar su nacionalidad mexicana? claro que no, porque pueden existir infinidad de circunstancias que impidan en un momento dado cumplir con el precepto mencionado, incluso muchos mexicanos desconocen la existencia de dicho artículo.

Si se pretende que ningún mexicano carezca de su nacionalidad de origen, no debe existir un plazo determinado para realizar el trámite de recuperación de nacionalidad, éste se puede cumplir cuando la persona así lo desee, de lo contrario (como se encuentra regulado actualmente) provocará que mexicanos naturalizados en otro país, se encuentren en la situación que

existía antes de la reforma señalada, es decir, que no puedan acogerse de los beneficios de quien goza el nacional mexicano.

CUARTA: El derecho como conjunto de normas jurídicas tiene por objeto regular la vida del hombre en sociedad. Por lo tanto las normas jurídicas tienen como fin lograr la armonía entre los miembros de la comunidad, respetando los derechos de cada persona y al mismo tiempo imponerles obligaciones. Así tenemos que quien no respeta una norma se hace acreedor a una sanción, existen infinidad de sanciones de acuerdo al daño ocasionado o a la gravedad de la falta, así podemos decir que no existe justificación alguna para que la muerte sea impuesta como sanción. La pena de muerte lejos de ser una sanción severa, es una venganza que tiene por objeto hacer pagar el daño ocasionado y no, evitar que se vuelva a cometer el daño. La pena de muerte no beneficia, por el contrario, vuelve al hombre inhumano, lo hace ajeno al dolor. Por último, cabe señalar que la aplicación de ésta pena en algunos Estados, deber ser aplicada por el afectado o víctima del delito.

QUINTA: La Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente innovó, al fusionar las ramas tradicionales (diplomático y consular), en una sola. Esta nueva regulación provoca dos situaciones; por un lado, se sobreentiende que el cónsul forma parte de la rama diplomático consular, sin embargo no se encuentra comprendido como miembro de la misma, la ley solo señala el embajador, ministro, consejero, secretarios y agregados. En el reglamento de la ley encontramos acreditaciones de la rama en las representaciones consulares, pero consideramos que lo mas conveniente es que el

cónsul este regulado en la ley, en el mismo rango que el embajador siendo que los dos forman parte de la misma rama.

SEXTA: A su vez la creación de la rama diplomático consular provoca que su personal pueda desenvolverse o ser acreditado ante una embajada o consulado. Si bien es cierto que las embajadas y consulados tienen asignadas tareas en común, también es cierto que ambas cuentan con funciones específicas que requieren de una preparación adecuada del personal, como en el caso de la protección consular a mexicanos sentenciados a muerte, que es una de las áreas de especial atención en su realización. De ahí que si el personal de la rama, de acuerdo a la ley, debe tener cierta movilidad, el constante cambio provoca que funcionarios no capacitados se encarguen de asuntos que requieren especial cuidado y responsabilidad, lo cual no se puede lograr con tal movilidad. Por lo tanto el personal encargado de los caos de mexicanos que enfrentan la pena de muerte requiere estar en constante capacitación, especialización y profesionalización. Por lo anterior se requiere que este personal sea estático, para que pueda adquirir experiencia para lograr mejores resultados en sus labores de protección.

SÉPTIMA: Actualmente existen mexicanos que se encuentran sentenciados a muerte en Estados Unidos. Gran parte de ellos no contaron con la asesoría y apoyo del consulado mexicano en los momentos determinantes del procedimiento. Nuestro país argumenta que esta problemática se presenta por la violación al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de ahí que el objetivo del presente trabajo fue realizar una extensa investigación que nos permitiera identificar el

problema y encontrar una posible solución que ponga fin a la muerte de algunos mexicanos que sean inocentes y que por la falta de asistencia oportuna se enfrenten a tal pena.

OCTAVA: La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en su artículo 36 señala que las autoridades tendrán la obligación de informar al detenido en su caso, el derecho a contactar a su representación consular, y así mismo dar aviso al consulado sobre la detención de un connacional. México, en los casos que conllevan la pena de muerte hace alusión a la violación del citado precepto, a lo que el país vecino responde que el término "sin dilación" utilizado en tal artículo, no fija un plazo para dar cumplimiento a lo preceptuado. De ahí que si México tiene la experiencia de que con el argumento a la violación del artículo 36 en mención, no logra cambiar la actitud del país vecino, lo mas viable es que el gobierno mexicano busque un medio eficaz, para que se cumpla con la notificación consular oportuna.

NOVEVA: Es verdad que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es el instrumento que rige las relaciones consulares a nivel internacional, pero también es verdad que existe una Convención consular México-Estados Unidos, que de igual forma regula la materia consular entre ambos Estados. Por lo tanto existiendo y encontrándose vigente tal convención, hay una posibilidad para que dentro de ésta se pueda introducir un término fijo para dar cumplimiento a la notificación consular por parte de los dos Estados y así dar solución al problema que afecta y repercute fuertemente sobre los mexicanos que enfrentan un procedimiento penal en aquel país y que pueden conllevar la pena de muerte. De esta forma los consulados llevaran a cabo todas

las diligencias a su alcance para tratar de impedir (en los casos que se pueda) la imposición de una pena tan cruel. Con esta reforma no se pretende terminar con las ejecuciones de mexicanos, sino el permitir que el cónsul cumpla con su labor de protección, con lo cual se evitarán injusticias sobre nuestros connacionales.

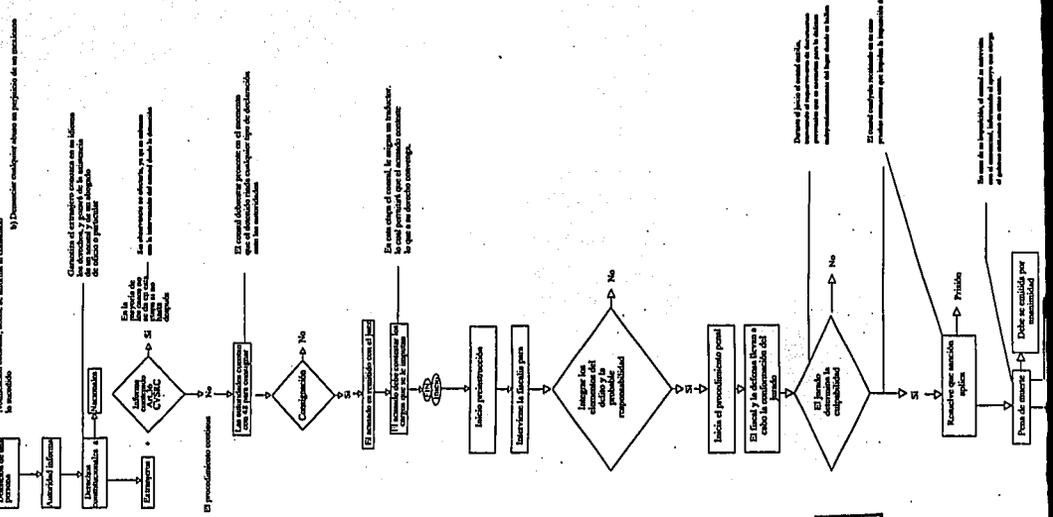
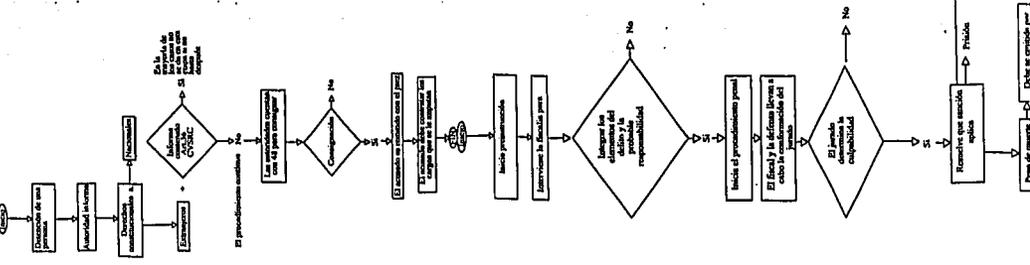
DECIMA: Esta investigación se propuso objetivos determinados, por lo tanto existieron algunos aspectos que no pudieron ser desarrollados a fondo porque superaría los alcances del presente estudio. Por lo que recomendamos que en futuras investigaciones puedan ampliar y dar solución a cuestiones como el tema importante de la nacionalidad cuyo análisis es extenso e interesante, el estudio de dicha figura implica tocar aspectos como la naturalización y la doble nacionalidad ésta última implantada recientemente en la Constitución mexicana, los efectos jurídicos derivados de la misma son inmensos de los cuales podemos citar entre los mas importantes, el trámite de recuperación de la nacionalidad, que provoca varias vertientes.

APÉNDICE A

FUNCIONES CONSULARES

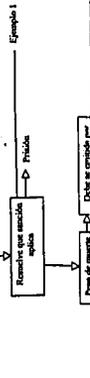
| Convención de Viena sobre Relaciones Consulares | Ley del Servicio Exterior Mexicano Art. 44 | Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano Art. 65 | Sancionantes |
|---|--|---|--|
| <p>g) Valor por los intereses de las nacionales del Estado que envía, en los casos de sucesión por causa de muerte, que se produzcan en el Estado receptor.</p> | <p>VI. Ejercer los actos administrativos, que requiere el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo.</p> | <p>IV. Llevar el registro de las personas residentes en su circunscripción y expedir a solicitud del interesado, el certificado de matrimonial correspondiente.</p> | <p>Art. 54) CSNRE Ejercer las funciones de Jefe de Registro civil. Las oficinas consulares ejercerán las funciones del registro civil en los términos de Código Civil.</p> |
| <p>h) Velar por los intereses de las mujeres, cuando éstas se divorcian y se divorcia en un país extranjero, y por los intereses de esas nacionales, cuando por estar ausentes, no puedan defenderlas.</p> | <p>VII. Ejercer el apoyo y cooperación que demandan la misión diplomática de la que dependen.</p> | <p>V. Acabar a la SUBSENA, en la expedición de carné de Servicio Militar Mexicano.</p> | <p>Art. 44 f IV LSEAM. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos que deban ser celebrados en México. Su fe pública será equivalente en la República a la que tienen los actos de fe pública de los Jueces de Paz. Art. 50) CSNRE Actuar en calidad de notario.</p> |
| <p>i) Representar a los nacionales del Estado que envía, ante tribunales y otras autoridades del Estado receptor, para que se adopten las medidas necesarias para que éstos no sean víctimas de los intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes, no puedan defenderlos.</p> | <p>VI. Cotejar los documentos públicos o privados que en original tengan a la vista y certificar las copias correspondientes.</p> | <p>Art. 65 (II) y (III) Rio. El Expedir a los extranjeros permisos de internación a México.</p> | <p>Art. 44 f IV LSEAM. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos que deban ser celebrados en México. Su fe pública será equivalente en la República a la que tienen los actos de fe pública de los Jueces de Paz. Art. 50) CSNRE Actuar en calidad de notario.</p> |
| <p>J) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales, diligenciar solicitudes y emitir resoluciones. Art. 73 Rio. LSEAM. Ejercer derechos de control o suspensión de los buques y de aeronaves del Estado que envía.</p> | <p>Art. 60 Los funcionarios consulares podrán legalizar documentos públicos extranjeros expedidos por autoridades residentes en su respectivo distrito consular.</p> | <p>Art. 5 f) CSNRE prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía.</p> | <p>Art. 71 Rio Las oficinas podrán dar fe, autentificar y protocolizar mandatos, resoluciones, certificaciones, etc., siempre que los actos se celebren dentro de su circunscripción y tengan que suscribirse en México.</p> |
| <p>K) Ejercer derechos de control o suspensión de los buques y de aeronaves del Estado que envía.</p> | <p>Art. 61 Los funcionarios consulares del Ministerio Público o autoridades Federales, Locales o Municipales, Servirán de conducto para hacer llegar a las autoridades extranjeras las copias de los documentos que les dirijan las autoridades mexicanas.</p> | <p>Art. 44 f V LSEAM Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República.</p> | <p>Art. 59) CSNRE Ejercer las funciones de asistente judicial en los tribunales mexicanos, Ministerio Público o autoridades Federales, Locales o Municipales, Servirán de conducto para hacer llegar a las autoridades extranjeras las copias de los documentos que les dirijan las autoridades mexicanas.</p> |
| <p>L) Preservar a los buques y aeronaves y a sus tripulaciones, recibir declaraciones sobre el viaje de los buques, examinar y refrendar documentos a bordo. Resolver litigios que se planteen entre el capitán, los oficiales y marinos.</p> | <p>Art. 50) CSNRE Actuar en calidad de notario, en la de finibomero del Registro civil. Ejercer otras funciones de carácter Administrativo.</p> | <p>Art. 50) CSNRE Actuar en calidad de notario, en la de finibomero del Registro civil. Ejercer otras funciones de carácter Administrativo.</p> | <p>Art. 59) CSNRE PROTECCIÓN Art. 44 f I LSEAM</p> |

Tarea de procedimiento de firma a cargo de un ingeniero



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ejemplo 1



ANEXO A

ARTÍCULO 46 DEL REGALMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR
MEXICANO

Artículo 46. Además de las obligaciones consagradas en el artículo 43 de la ley, los titulares de las Embajadas deberán:

- I. Defender dignamente el nombre y la imagen de México;
- II. Coordinar las representaciones de México ubicadas en el país de su adscripción;
- III. Mantener estrecha relación con los mexicanos que radiquen en el país donde se encuentran acreditados;
- IV. Relacionarse con los distintos sectores de la sociedad del país ante los cuales estén acreditados, con los responsables de los medios de comunicación e información y los representantes de los partidos políticos, legalmente establecidos;
- V. Invitar a funcionarios del gobierno receptor, a personalidades locales, a diplomáticos, y a otras personas de importancia en sus actividades diplomáticas y sociales;
- VI. Informar a la Secretaría los nombres de los funcionarios mexicanos que lleguen a su adscripción en comisión especial y de sus actividades en el lugar;
- VII. Atender a funcionarios públicos, legisladores y otros representantes mexicanos que lleguen al país de su adscripción, en comisión especial independientemente del partido al que pertenezcan;
- VIII. Mantenerse informado sobre México y sobre el país donde se encuentren acreditados;
- IX. Conocer el país en el cual están adscritos y viajar a través del mismo, de acuerdo con el programa autorizado; y,
- X. Viajar a México al menos una vez al año, para celebrar consultas y actividades referentes a su función.

ANEXO B

FUNCIONES CONSULARES

- I. Servicios a mexicanos
- a) Servicio militar (art. 65 f V RLSEM)
 - b) Pasaportes (art. 65 f I RLSEM)
(art. 5 d) CVSRC)
 - c) Matrícula consular (art. 65 f IV RLSEM)
 - d) Protección (art. 5 a) CVSRC)
(art. 44 f I LSEM)
 - e) Asistencia (art. 5 e) CVSRC)
(art. 53 RLSEM)
- II. Servicios jurídicos
- a) Legalización de documentos públicos extranjeros (art. 60 RLSEM)
 - b) Diligencias judiciales (art. 44 f V LSEM)
(art.73 RLSEM)
 - c) Actos del Registro Civil (art. 5 f) CVSRC)
(art. 44 f III LSEM)
(art. 68 RLSEM)
 - d) Funciones notariales (art. 5 f) CVSRC)
(art. 44 f IV LSEM)
(art. 71 RLSEM)
 - e) Expedición de certificados (art. 5 f) CVSRC)
(art. 65 f VI RLSEM)
- III. Servicios marítimos y otros
- a) Función de autoridad marítima
(art. 5 k), l) CVSRC)
 - b) Internación de extranjeros a México
(art. 5 d) CVSRC)
(art. 65 f II y III RLSEM)

CVSRC = Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares

LSEM = Ley del Servicio Exterior Mexicano

RLSEM = Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano

FALTA

PÁGINA

140|

BIBLIOGRAFÍA

ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. El Derecho Consular Internacional. (Las relaciones consulares entre Estados y la institución consular en los momentos actuales) s/e Madrid, Ed. Reus, S.A., 1974. pp. 486

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Internacional Público. 4ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. pp. 837

----- Derecho Internacional Privado. 13ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. pp. 986

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho constitucional Mexicano. 13ª ed. México, Ed. Porrúa, S. A., 2000. pp. 1085

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "El derecho a la información sobre asistencia legal". San José C.R., s/E 2000. pp. 297

FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la historia del Derecho Mexicano. 18ª ed. México, Ed. Esfinge, 2001. pp. 296

GÓMES ARNAÚ, Remedios. México y la protección a nacionales en Estados Unidos. México, Ed. UNAM, 1990. pp. 245

LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro G. Derecho Diplomático. 3ª ed. México, Ed. Trillas, 2001. pp. 300

MARESCA, Adolfo. Las Relaciones Consulares. Madrid, Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1974. pp. 539

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. Derecho Internacional Público. (parte general) 3ª ed. España, Ed. Trotta, 1999. pp. 616

MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1978. pp. 338

MORENO PINO, Ismael. La Diplomacia. (Conceptos teóricos prácticos de su ejercicio profesional) México, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996. pp. 593

ORTIZ AHLTF, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª ed. México, Ed. Oxford, 1999. pp. 530

PÉREZ DE CUELLAR, Javier. Manual de Derecho Diplomático. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998. pp. 267

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. (Teoría Política) 32ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1999. pp. 531

QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. La Pena de Muerte y la Protección Consular. México, Ed. Plaza y Valdes Editores, 1999. pp. 155

SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 18ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000. pp. 799

SÚLVEDA, Cesar. El derecho de gentes y la comunidad internacional en los umbrales del siglo XXI. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998. pp. 266

----- Derecho Internacional. 20ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2000. pp. 746

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Manual de iniciación diplomático consular. s/e México. s/E 1996. pp. 90

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 14ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1998. pp. 798

VILLAREAL CORRALES, Lucinda. La Cooperación Internacional en materia Penal. 2ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 1999. pp. 392

XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. México, Ed. Porrúa, S.A., 1982. pp. 616

----- Ensayos Jurídicos Consulares. México, Ed. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1988. pp. 178

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

LEY DE NACIONALIDAD

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS
(18-abril-1961)

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES
(24-abril-1963)

CONVENCIÓN CONSULAR MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
(12-agosto-1942)

ECONOGRAFIA

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre violaciones a Derechos Humanos de trabajadores migrantes mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte al cruzar y al internarse por la franja fronteriza. 1998. pp. 196

DEL VILLAR LARA, Fernando. Pena de sangre o asesinato legalizado. Jus Semper Loquitur, Oaxaca México, no. 31 enero-marzo 2001. pp. 29-39

GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. Los mexicanos condenados a pena de muerte en Estados Unidos: La labor de los consulados de México. Revista Mexicana de Política Exterior, México, no. 46 enero-marzo de 1997. pp. 102-125

MORA VALDES, Mónica. La labor de protección a mexicanos en el extranjero. ABZ Información y análisis jurídicos, México, no. 14 16 de enero de 1996. p. 4

QUILANTAN ARENAS, Rodolfo. La pena de muerte y la protección consular. El mundo del abogado, México, no. 5, marzo- abril de 1999. pp. 42-45

REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA MÉXICO ESTADOS UNIDOS. Protección a mexicanos en Estados Unidos. México 1996. pp. 17

SÁNCHEZ SANTILLÁN, Gabriela. El problema de la doble nacionalidad. Revista del Senado, no. 15, abril-junio 1999. pp. 118-128

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Informe de labores Secretaría de Relaciones Exteriores, período 1999-2000. pp. 192