



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN

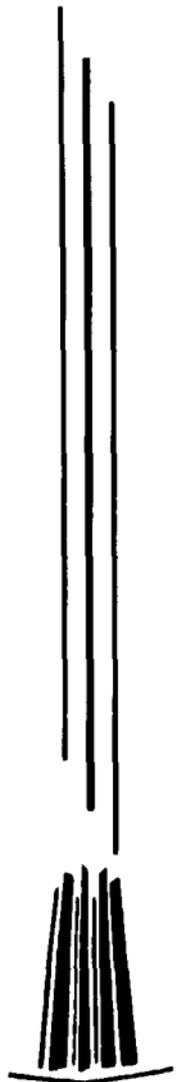
“NECESIDAD DE LA ESPECIALIZACIÓN JURÍDICA DEL CÓNSUL EN EL DERECHO MEXICANO POR CAUSA DE LA NATURALEZA PARTICULAR DE SUS FUNCIONES”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N
SANDRA LETICIA LEYTE SANABRIA
CLAUDIA PÉREZ MADRIGAL

MÉXICO, D. F.

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Lograr las metas, sueños y propósitos no siempre es fácil, se requiere de constante fe y en algunas ocasiones la mano de alguien más. Por ello es que agradezco infinitamente tu valioso ayuda, primero por tu apoyo para poder estudiar la Licenciatura en Derecho, carrera que amo y que me enorgullece, comprobando cada día que no equivoque mi camino, además agradezco a todos y cada uno de Ustedes el motivarme para que este trabajo de investigación llegara a culminarse, es por ello que se los agradezco a:

Gracias a Dios

Por darme 3 grandes regalos:
mi vida, mi familia, y este
momento.

Gracias a mi Padre:

Por su amor, ayuda y sobre
todo confianza, por ser la
persona más especial en mi
vida, por ser mi inspiración y
mis mas grande motivo para
ser mejor cada día

Gracias a mi Madre:

Por todo lo que me ha
dado, enseñado y
perdonado, gracias por
esos sabios consejos que me
han ayudado.

A mis Hermanos:

Héctor, Enrique, Erika, Ramón y Alejandra.
Por su ayuda apoyo y por ser tan maravillosos.

A mis Tías:

Coco, Tere, Virginia y Alicia por todo su cariño y apoyo

A mis Tíos:

**Pepe, José Luis, David e
Ignacio de quien he
aprendido y he recibido
apoyo incondicional.**

A Sandra:
Por que siempre ha estado conmigo.

A Moy y Lili
Por ser un arco iris en mi vida.

A todos mis primos:
Con los que he pasado
momentos maravillosos e
inolvidables

A mis primas:

Mónica, Norma, Dorinka, Diana y Melba.

**Por ser mis hermanas y mis amigas, gracias
por ser parte de mi vida:**

A Claudia Pérez:

**Por compartir este sueño, por su tiempo y
dedicación, por su amistad y por su apoyo.**

A mis amigos:

**Por tantos momentos de felicidad por estar conmigo en los momentos difíciles. Gracias; Maritza,
Itzel, Circe, Alberto, Mary, Lupita , Ing. Miguel Martínez y Arq. Eduardo.**

A la E.N.E.P Aragón:

Por brindarme una formación profesional, amigos y tener la oportunidad de haber aprendido de excelentes maestros,

Al Lic. Vico Hugo Guzmán García

Por toda su ayuda tiempo, apoyo y dedicación.

Al Lic. Antonio Reyes Cortes

Por todo su apoyo y dedicación.

A :
Lic. Yolanda Rico Corona.
Lic. Raúl Sánchez Piña
Lic. Javier Azpeitia Rosas

**A Lic. José Fernández, Blanca Martínez así como a todos mis
compañeros de trabajo.**

**Y a ti por llegar en un momento
tan importante en mi vida, por tu
amor y confianza, por la feliz que
soy por contar contigo.**

Sandra Leticia Leyte Sanabria

El recorrer con firmeza los caminos difíciles para llegar al lugar anhelado, es algo que me llena de dicha, y me hace sentir una vez más que estoy viva, sin olvidar que todavía queda mucho camino por andar, demostrando que los obstáculos que encuentre jamás serán un impedimento para lograr lo que deseo

En la vida se necesita de un motivo, un apoyo, la mano de alguien que te pueda brindar su ayuda en todo momento, por ello, estoy muy agradecida con Ustedes:

*Gracias a Dios
Por haberme dotado de fortaleza
interior para salir adelante aun en contra
de las adversidades.*

*Gracias a ese ser constante que
brinda ejemplo de perseverancia,
paciencia, amor y cariño incondicional
a quien le debo mi lucha incansable por salir adelante.
Mamá Fidela*

*Gracias a ti Mamá por permitir que en mi camino profesional
me formara tu ejemplo de lucha y constancia.*

A mi Padre, Gracias por el ejemplo de superación.

*Gracias a esa maravillosa persona que
aun y cuando físicamente ya no está conmigo,
me alientan sus palabras que de niña me
enseñaron a luchar por lo que se desea.
Papá Anastasio.+*

*A mis amigos, gracias por estar conmigo
en todo momento, sobre todo,
en los más difíciles de mi vida.
Martha, Alejandra, Carlos, Guillermo Cetina.*

*Gracias al Lic. Anastasio Trujillo, por los
sabios consejos en el área profesional y por enseñarme
a desenvolverme con firmeza en el
ámbito del derecho.*

*Gracias a la Lic. Berenice Bonilla,
por el apoyo en el ámbito laboral, por la comprensión
durante el desarrollo de este trabajo
de investigación y sobre todo
por su amistad.*

*A Sandra Leticia Leyte Sanabria
Gracias, por compartir los mismos anhelos,
por su apoyo y amistad.*

*Gracias al Lic. Víctor Hugo Guzmán García
por la dedicación, paciencia y su excelente
asesoría en el desarrollo de este trabajo de investigación.*

*Gracias, al Lic. Enrique Calleja
por despertar en mi mente el interés por
el área del Derecho Internacional.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México
Gracias, por darme la oportunidad de tener una formación
profesional y de ser orgullosamente portadora
de la camiseta.
E.N.T.P. Aragón*

*Gracias, a todas aquellas personas que con una simple palabra de aliento han
alegrado mi momento.*

*Tener la oportunidad de haber concluido algo tan importante, me demuestra que falta
mucho camino por recorrer.*

Claudia Pérez Madrigal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL EJERCICIO CONSULAR

	Pág.
1.1 ANTECEDENTES UNIVERSALES DEL EJERCICIO CONSULAR.....	1
1.1.1 ORIGEN.....	1
1.1.2 EVOLUCIÓN UNIVERSAL.....	8
1.1.2.1 EDAD MEDIA.....	10
1.1.2.2 EDAD MODERNA.....	15
1.1.2.3 EDAD CONTEMPORÁNEA.....	19
1.2 HISTORIA DE LA FUNCIÓN CONSULAR EN MÉXICO.....	21
1.2.1 ANTECEDENTES	22
1.2.2 EVOLUCIÓN.....	26
1.2.2.1 CONVENCIÓN DE LA HABANA DE 1928.....	27
1.2.2.2 CONVENCIÓN DE VIENA DE 1963.....	30

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO A LA FUNCIÓN CONSULAR

2.1 EL SERVICIO EXTERIOR.....	34
2.1.1 CONCEPTO.....	35
2.1.2 NATURALEZA Y FINALIDAD.....	38
2.1.3 RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A SU EJERCICIO UNIVERSAL....	42

2.1.3.1	NORMATIVIDAD.....	43
2.1.3.2	CATEGORÍAS.....	52
2.1.4	EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.....	57
2.1.4.1	CATEGORÍAS Y DIFERENCIAS OPERATIVAS.....	58
2.2	EL DERECHO CONSULAR MEXICANO.....	65
2.2.1	CONCEPTO Y FUENTES.....	66
2.2.2	NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETO.....	74
2.2.3	CÓNSUL Y CONSULADO.....	76
2.2.3.1	DIFERENCIAS.....	79
2.2.3.2	CATEGORÍAS.....	80
2.2.4	INGRESO Y ADSCRIPCIÓN DEL CÓNSUL.....	84
2.2.4.1	REQUISITOS PARA INGRESAR.....	86

CAPÍTULO TERCERO

EJECUCIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULAR

3.1	IMPLICACIONES DE LA ADSCRIPCIÓN DEL CÓNSUL EN EL ESTADO RECEPTOR.....	90
3.1.1	RÉGIMEN LEGAL APLICABLE.....	92
3.1.1.1	BILATERAL.....	96
3.1.1.2	MULTILATERAL.....	99
3.1.2	PROCEDIMIENTO DE ACREDITACIÓN.....	100
3.1.3	IMPLICACIONES DE LA FUNCIÓN CONSULAR EN EL ESTADO RECEPTOR.....	102
3.1.3.1	LIBERTADES.....	103
3.1.3.2	INMUNIDADES.....	105
3.1.3.3	OBLIGACIONES.....	110

3.1.3.4	DERECHOS.....	111
3.2	LAS FUNCIONES CONSULARES.....	113
3.2.1	FEDATARIAS.....	120
3.2.2	ASESORÍA JURÍDICA.....	127
3.2.3	AUXILIARES ADMINISTRATIVOS.....	129
3.2.4	DE REGISTRO CIVIL.....	136

CAPÍTULO CUARTO

PROBLEMÁTICA POR LA FALTA DE ESPECIALIZACIÓN JURÍDICA DEL CÓNSUL RELATIVA AL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD

4.1	PROBLEMÁTICA DE NECESARIA ESPECIALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	141
4.1.1	DE FUNCIONES FEDATARIAS.....	142
4.1.2	DE FUNCIONES DE JUEZ DEL REGISTRO CIVIL.....	146
4.1.3	DE FUNCIONES DE ASISTENCIA LEGAL.....	147
4.1.4	DE INSEGURIDAD JURÍDICA.....	150
4.2	PROBLEMÁTICA LEGISLATIVA.....	151
4.3	PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA.....	154
4.3.1	SATURACIÓN.....	157
4.3.2	INADECUADA PROTECCIÓN.....	158
4.3.3	ECONOMÍA PÚBLICA.....	159

CAPÍTULO QUINTO

PROPUESTA DE REFORMA Y SUS IMPLICACIONES

5.1	PROPUESTA DE EXIGIBILIDAD DE LA LICENCIATURA DE DERECHO A LOS CONSULES MEXICANOS.....	161
5.1.1	SINOPSIS DE LA JUSTIFICACIÓN.....	162
5.1.2	ALCANCES DE LA PROPUESTA.....	168

5.1.3	BENEFICIOS Y DESVENTAJAS.....	169
5.2	PROPUESTA DE ASIMILAR AL CÓNsul A LA CULTURA JURÍDICA DEL RECEPTOR.....	174
5.2.1	SINOPSIS DE LA JUSTIFICACIÓN.....	175
5.2.2	ALCANCES.....	176
5.2.3	BENEFICIOS Y DESVENTAJAS.....	177

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La necesidad de desarrollar este trabajo de investigación surge en virtud de que no se le ha dado la importancia que requiere la Institución Consular, toda vez que hoy en día, el papel que desempeña el Cónsul en el Estado y en el Derecho Internacional es indispensable para la interacción entre los Estados, en razón del constante intercambio comercial, político, económico, cultural, aunado al flujo migratorio.

En México existe un alto porcentaje de emigrantes debido a la escasez de empleos, por lo que nuestros connacionales se encuentran en la necesidad de buscar mejores alternativas de vida en los países desarrollados; claro ejemplo es la gran población de mexicanos que habitan en los Estados Unidos de América.

A pesar de que México se ha preocupado en aumentar el número de Consulados, el titular de los mismos no cuenta con los conocimientos para ejecutar en forma eficaz las funciones y lograr la finalidad que le es encomendada por el Gobierno Mexicano.

Asimismo, es preocupante el alto índice de connacionales que forman parte de un proceso penal y algunos de ellos en

espera de la pena capital, lo que resulta absurdo que la persona facultada para asesorar, orientar y brindar ayuda, no este dotada de conocimientos jurídicos, indispensables para cumplir adecuadamente con las funciones que le son asignadas al Cónsul.

A lo largo de este trabajo de investigación demostraremos que de las funciones encomendadas al Cónsul, la mayoría de ellas son propias de aquel individuo que tenga conocimientos jurídicos, en virtud de que las funciones mas trascendentales son, actuar como Juez del Registro Civil, Notario Público, así como Asistente Legal, en el entendido que estas se tienen que realizar siempre apegadas a un ordenamiento legal, obligados a seguir estrictamente un procedimiento, por lo que consideramos que la persona que se designe como Cónsul, tenga necesariamente conocimientos jurídicos.

Lo anterior se refleja en la práctica, ya que la ayuda brindada a los connacionales resulta ineficaz e insuficiente y en ocasiones desafortunadamente, lejos de ser una ayuda gratuita, el connacional termina erogando gastos que cubren los honorarios de abogados consultores externos, problemática que el Derecho Mexicano no ha contemplado.

En este trabajo de investigación no se pretende menospreciar la labor que pueda realizar aquel individuo que

cuente con una Licenciatura acreditada por una Universidad o Institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, sin embargo, demostraremos que la profesión idónea para ejercer las funciones consulares es la Licenciatura en Derecho.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL EJERCICIO CONSULAR

1.1 ANTECEDENTES UNIVERSALES DEL EJERCICIO CONSULAR

Es importante señalar los antecedentes más notables de la figura consular, la cual se ha desarrollado por la necesidad que tiene el hombre para desenvolverse en sociedad, intentando lograr de esta manera, que exista armonía entre las personas que son de una nación, frente a aquellas que se encuentran en una totalmente ajena a ellos, toda vez que con el desarrollo mercantil empiezan a inmigrar un gran número de extranjeros a determinados Estados, resultando necesario seleccionar entre ellos a un representante que les aplicara las leyes de su patria.

1.1.1 ORIGEN

Como en la mayoría de los Estados, las leyes eran creadas para los nacidos en estos, Grecia y Roma no eran la excepción, por lo que los extranjeros que se encontraban en dichos Estados estaban desprotegidos, por ello, surgen con gran importancia tres grandes Instituciones jurídicas necesarias para la defensa de aquellos desfavorecidos.

a) La Proxenia Griega

Esta Institución se desarrolla en la Antigua Grecia, surge por el asentamiento de colonias extranjeras dentro de ese país. "La palabra Proxenia se deriva de los vocablos griegos **pro** que significa por y **xenos** de extranjeros, es decir el que interviene por el extranjero. La función principal era ayudar y proteger a sus compatriotas ante la polis griega."¹

Se les llamaba proxenos a los extraños que con el carácter de huéspedes públicos, ayudaban y protegían a sus compatriotas, toda vez que la ley de la Antigua Grecia se aplicaba únicamente a los nacidos dentro de su territorio, por lo que los extranjeros buscaban la protección de una persona ciudadana.

La forma de solicitar intervención ante los Tribunales era de manera particular, pero cabe resaltar que una parte importante de la evolución de esta Institución es que de ser un contrato privado se vuelve parte del Estado, porque ahora este escogía dentro de los ciudadanos de otro al proxeno encargado de representarlo. Así la Proxenia se convirtió en cargo político, como lo señala Xilotl Ramírez, las funciones fueron las siguientes: las de honrar a su ciudad de origen, recibir

¹Ramón Ramírez Xilotl. Derecho Consular Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1982, p. 7.

propuestas del oráculo, asistir a las asambleas, escoger de primordial importancia los litigios correspondientes a sus compatriotas e intervenían en todo lo relacionado con el comercio, servían de testigos en los testamentos de sus compatriotas y se encargaban de la sucesión de los extranjeros sin herederos, facilitaban la venta de la carga de mercancía de sus protegidos, recibían a los enviados especiales de la ciudad que representaban procurando su entrada a los centros de entretenimiento o culturales, que ya en ese tiempo existían y políticamente intervenían en tratados y procuraban prevenir guerras.²

Algunos de sus derechos eran el estar exentos de impuestos, respetaban sus bienes en tiempo de guerra, tenían el derecho pleno de ciudadanía, así como entrar y salir en tiempos de guerra lo cual podemos establecer que esta figura gozaba de privilegios e inmunidades.

En el desarrollo de las funciones que les eran encomendadas, encontramos gran semejanza con nuestro Cónsul actual, ya que era de gran ayuda para sus connacionales. Usaban un sello especial para documentos oficiales y se establecían en un determinado lugar donde debían colocar en las puertas de su casa el escudo de la ciudad que representaban.

² Vid, Ramón Ramírez Xilotl, Op. Cit., p.8.

Así, de esta manera se estableció una relación contractual entre un Estado independiente y un ciudadano particular de otro Estado³.

Cabe destacar que no hay seguimiento a la figura actual del Cónsul, a pesar de que esta Institución guarda mayor similitud con la Institución Consular Moderna, no puede configurarse como un anticipo, toda vez que existe variedad en las funciones extra-consulares que desarrollaban y especialmente si tomamos en cuenta que su misión era la de mantener relaciones con los connacionales de un Estado extranjero y con órganos de dicho Estado, no tenía relaciones directas con el mismo Estado y por lo tanto, no se convertía en órgano del mismo.

b) Patronus

Los romanos, por su parte, nunca tuvieron la misma visión del comercio que los griegos, y por ello cuando dominaron el mundo Helénico la proxenia ya había prácticamente desaparecido.

En la Institución del "patronus" podemos destacar cierta semejanza con la proxenia griega. Esta magistratura era

³ Adolfo Maresca. Las Relaciones Consulares, Editorial Aguilar. Madrid, España, 1974, p. 14.

desempeñada por un patrón que generalmente era un "patricio romano" que se constituía en protector de una ciudad extranjera que debía sumisión a Roma.

Esta figura surge en Roma. Al principio el extranjero carecía de protección, tiempo después se le concedió la posibilidad de obtenerla a través de un ciudadano romano denominado patricio romano para la protección o patronato de una ciudad extranjera, era nombrado por el Senado Romano, su nombramiento se hacía a través de la *tessera hospitalis* las cuales eran piezas gravadas en mármol o bronce. Ciceron ejemplifica lo anterior señalando: "La justicia siempre ha sido respetada de tal manera entre nosotros que cualquier persona que haya logrado la rendición de ciudades o la conquista de naciones se convierte en su patrono de acuerdo con la costumbre de nuestros ancestros".⁴

Al igual que la figura anterior eran patronos de los extranjeros, aunque con posterioridad surge otra figura semejante pero con funciones más concretas denominada *Praetor Peregrinus*.

⁴ A.M. Candiotti. Historia de la Institución Consular en la Antigüedad y en la Edad Media. Buenos Aires, Argentina, 1926, p. 85.

c) Praetor Peregrinus

En Roma existieron distintos status con relación a la ciudadanía. El ciudadano romano (civis Romanus) era la persona que gozaba de todos los derechos que le confiere el ius civitatis (derecho de la ciudad), concediéndoles ventajas en el orden público y en el privado.

El peregrino (peregrini) es el habitante de los pueblos independientes o los extranjeros que vivían bajo el dominio romano (orbis Romanus), no gozaban de ventajas en el orden público y en la esfera privada, por lo tanto, no estaban sometidos al derecho civil; sin embargo, con la expansión territorial debida a las conquistas romanas y el consecuente aumento del comercio con diversos pueblos, hizo necesaria la aplicación de un derecho común para regular estas situaciones entre ciudadanos y peregrinos.

Los peregrinos que no tenían una ciudadanía cierta o determinada únicamente se les aplicaban las reglas de ius gentium que es el conocimiento de un cierto número de normas, que son de sentido común e igualmente aceptadas por todos los pueblos; mientras que a los que pertenecían a una

ciudad se les aplicó a demás de ese derecho el propio de su ciudad.⁵

La influencia de estos peregrinos fue tanta en Roma que en 242 a. de J.C. hubo de designarse un praetor peregrinus para aquellos casos en que existiera una controversia entre estos y algún romano; conservando su ciudadanía original y su propio derecho, dicho praetor era el encargado de interpretar las leyes. De ahí que la actividad más importante del praetor es la iurisdictio, que consiste en la declaración de lo que es derecho no en dictar sentencias. Por ello decide el magistrado la cuestión de si puede haber lugar y en qué forma a un proceso que se resuelva mediante sentencia. También sirvió de Embajador y Juez en conflictos entre ciudades.

Los pretores debían residir en Roma y no les era permitido ausentarse de la ciudad por más de diez días.

Como se desprende de lo anterior, esta Institución surge con gran relevancia, teniendo la necesidad de crear leyes específicas para los extranjeros, y así poder aplicarlas en pleitos donde intervinieran, pero, cabe destacar que era necesario nombrar a aquel que conociera de estas normas jurídicas, surgiendo así esta figura.

⁵ Gumesindo Padilla Sahngún. Derecho Romano I, Editorial Mc Graw Hill. México, 1996, Pass. Capítulo I y II.

Consideramos de gran importancia tanto para la Historia misma como para el derecho, el que los Estados hayan tomado esta figura como parte del Estado.

Hemos visto a lo largo de la Historia como esta figura ha ido evolucionando hasta llegar al Cónsul actual, a pesar de la ineficacia, con el tiempo se convirtió en una necesidad para el bienestar común que sólo el Estado pudo impulsar esta actividad integrándola a su propio derecho.

1.1.2 EVOLUCIÓN UNIVERSAL

En Roma, es en donde de manera más concreta encontramos el vocablo *Cónsul*, Xilotl menciona lo siguiente: "De los romanos surge el vocablo Cónsul; con este nombre se designó a los dos magistrados que sustituyeron en el gobierno a los reyes al ser implantada en Roma la República. Duraba en el cargo un año y de su dualidad se piensa viene el nombre que significaría colega, el que salta con otro, según unos, o bien de consulare, consultar al pueblo en el gobierno."⁶

Cabe señalar que la primera noticia clara de la existencia de un órgano para la asistencia a los extranjeros es la de Herodoto de la autorización por el rey Amasis de Egipto en el siglo VI a.C., para que la colonia de mercaderes helenos

⁶ Ramón Ramírez Xilotl. *Op. Cit.*, p. 10.

establecida en Naucratis, "se elegía entre ellos a un magistrado, investido con poderes para aplicar entre ellos las leyes de su patria"⁷

Herodoto hace referencia a una innominada Institución en el siglo XVIII a.C. de carácter religioso para proteger el comercio y la navegación relacionado con los extranjeros en Egipto.

Podemos afirmar que aún y cuando algunos autores han aceptado el valor de los antecedentes de la Antigüedad, señalamos que en la Edad Media es de donde proceden, sin que existiera continuidad, modificación, mucho menos avance de los consulados actuales, ya sea bajo este nombre u otros diversos, pero con las características principales de la Institución.

Posteriormente, observaremos como la figura del Cónsul ha ido evolucionando constantemente, aunque en algunas Épocas de nuestra Historia Universal fue perdiendo importancia y fuerza, para lo cual, detallaremos las diferentes Épocas de la Historia.

⁷ Cit. Eduardo Vilaríño Pintos. Curso de Derecho Diplomático y Consular. Editorial Tecnos, 1987, p. 92.

1.1.2.1 EDAD MEDIA

Durante la Edad Media, el nombre de Cónsul se utilizaba para designar a un miembro de la comunidad cristiana que se elegía por ellos para impartir justicia y administrar el comercio, por ello se establece la clasificación de Cónsul-juez, Cónsul-mercader y Cónsul-marítimo o de ultramar.

Con la caída del Imperio Romano, en Europa hubo grandes invasiones y migraciones de pueblos, el cual tuvo como consecuencia el surgimiento continuo de estas nuevas figuras institucionales, surgiendo grandes asentamientos de poblaciones en determinadas partes del territorio en donde iban a vivir, nos menciona Vilarriño Pintos "(...)cada una de ellas, surgen con sus propias leyes siguiendo el principio de la personalidad del derecho que rige en los pueblos germánicos; por otra parte, el desarrollo del comercio que, después de su decadencia, precisamente a causa de esas invasiones y migraciones, adquiere un importante auge(...)"⁸

Debido a la expansión señalada, el auge que adquiere la soberanía de los nuevos territorios y estableciendo un nuevo derecho, fueron necesarios los consulados, creándose en forma natural y espontánea, siendo esenciales como consecuencia de esa disgregación del poder soberano.

⁸ Eduardo Vilarriño Pintos. Op. Cit., p. 93.

"Las primeras figuras o instituciones que se conocen en la Edad Media de carácter consular, es la de los telonarios, establecidas en el siglo VII, que dispone que los comerciantes, navegantes y otros extranjeros sean juzgados por sus propios magistrados, llamados telonarii y con arreglo a sus leyes, régimen que se aplicaba no sólo a los comerciantes extranjeros establecidos, incluso se extendían a que los propios jueces acompañasen a los navegantes y mercaderes para dirimir sus controversias durante las largas expediciones."⁹

Como ejemplo de lo señalado citamos a China en el siglo VIII y los árabes en el siglo IX, ellos tenían establecidos tribunales marítimos para solventar las cuestiones entre los comerciantes que arribaban a sus puertos, e incluso China había autorizado la existencia de un juez para hacer justicia entre los mercaderes musulmanes.

La autoridad de los telonarios tiene un origen variado ya que podía proceder de la colectividad de extranjeros, en ella iban a ejercer su jurisdicción, o también los designaban las autoridades, delegando en ellos parte de sus atribuciones, y podían de igual manera, ser nombrados por el gremio o la ciudad a la que pertenecían esos extranjeros enviándolos al lugar en donde habían de ejercer sus funciones, ya que siendo así prestaban mejor apoyo y ayuda.

Señala Vilariño Pintos que el primer consulado Medieval, llamado así, se sitúa en el Levante antes del siglo X (sin tener

⁹ *Idem.*

fecha ni datos exactos); podemos decir con precisión que fue en el siglo XII donde tiene mayor auge, expandiéndose los consulados en todo el Litoral Mediterráneo con establecimientos principalmente en España, Francia e Italia.

Cabe destacar que en el siglo XVII y XVIII los consulados se extienden a otros lugares por la gran importancia que estos adquieren.

Durante la Edad Media la inmigración de comerciantes europeos cristianos a las ciudades musulmanas provocó que se aplicaran las leyes europeas.

El nombre de Cónsul se utilizaba para designar a un miembro de la comunidad cristiana, quien era un magistrado, el cual resolvía controversias, siendo elegido por ellos para impartir justicia y administrar el comercio, por ello fue llamado Cónsul- juez, también al ser comerciante y decidir cuestiones comerciales fue denominado Cónsul-mercader y por conocimientos en navegación e intervenir en el tráfico marítimo fue llamado Cónsul-marítimo.

El desarrollo continuo de la Institución Consular en la Alta Edad Media es muy variable, toda vez que sus características nos demuestran que no existe una continuidad o uniformidad.

En Italia, el título de Cónsul se empleaba para las más altas autoridades de las ciudades o de los gremios que tenían facultades judiciales. Al aumentar las funciones gubernamentales de estas ciudades aparecen los Cónsules mercantiles (Cónsules mercatorum), quienes presidían los gremios de mercaderes, ejercían una jurisdicción sobre los miembros del gremio. Los mercaderes italianos llevaron la Institución de los Cónsules mercantiles a otros lugares como Constantinopla, Alejandría, Beirut, entre otros; los cuales solían clasificar en tres clases a dichos Cónsules mercantiles: Cónsul electi, Cónsul missi y los hospites.

"1.- Cónsules electi, eran aquellos pertenecientes a una comunidad o colonia en el extranjero. Eran elegidos por los miembros de la misma con el fin de velar por sus intereses, incluso ante las autoridades de la ciudad o Estado de residencia y arbitrar sus diferencias y litigios. Su mandato, que podía ser renovado indefinidamente en la mayoría de los casos, duraba un tiempo determinado (generalmente, un año), y al final del mismo debían dar cuenta a la comunidad de su gestión. Solían carecer de todo carácter oficial o representativo ante las autoridades del Estado de donde procedían los miembros de la comunidad o colonia que los elegía. Se ha querido buscar analogía con la actual Institución Consular honoraria, aunque existe marcada diferencia.

2.- Cónsul missi o enviados por el Estado de donde procedía la colectividad extranjera, con atribuciones generalmente amplias (en las que en muchos casos había funciones diplomáticas) de representación y autoridad sobre los ciudadanos del Estado de envío, quienes se regían por su ley nacional. Solían estar reconocidos como tales por las autoridades del Estado de recepción.

3.- Los hospites, que, a semejanza del "proxenos" griego, eran personas relevantes de una Ciudad-Estado, que concluían un pacto solemne con la Ciudad o Estado que les nombraba y por el que se comprometían a ser huésped, protector, representante y juez de sus súbditos residentes en el otro Estado. El cargo era, generalmente vitalicio y, en muchos casos hereditario."¹⁰

Observamos la influencia que tuvieron las cruzadas para fortalecer la necesidad de designar a una persona que dirimiera controversias que surgieran entre los mercaderes y cuidaba de aquellos abusos que cometían las autoridades locales.

La importancia que reflejaba el nombramiento y envío de Cónsules a distintos territorios fomentó una gran expansión por toda Europa, hasta llegar a ser adoptado por la mayoría de los países.

¹⁰ Jaime Abrisqueta Martínez. El Derecho Consular Internacional, Editorial Reus. Madrid, 1979, p. 20.

1.1.2.2 EDAD MODERNA

Esta Etapa se inicia con el Renacimiento al dejar el Oscurantismo Medieval atrás; comienza la aparición de sentimientos nacionales en muchos países, abriendo el camino a la Institución estatal dotada de soberanía.

En los siglos XIV y XV tienen lugar importantes acontecimientos, como los grandes descubrimientos geográficos, el desarrollo de los medios de producción, adquiriendo más auge el comercio entre diferentes Estados, toda vez que un sin número de personas tienden a dedicarse al comercio.

El proceso de formación del Estado Moderno despierta el interés político, sobre todo en las colonias de sus connacionales establecidas en el extranjero, toda vez que dichas colonias aportaban tanto en la producción, como en la economía misma del país de donde eran originarios, y así conseguir que los burgueses los apoyaran ya que el feudalismo se encontraba en una gran decadencia, y con ello poder conseguir la centralización del Estado.

Como consecuencia de lo señalado, el Estado tiene que asumir funciones que no eran delegables, siendo necesario que el Cónsul perteneciera al Estado como un órgano del mismo,

actuando en su nombre, ya no como un magistrado corporativo, por ello, se considera como un instrumento idóneo al Cónsul para ejecutar las funciones de protección, promover y velar por los intereses de sus connacionales, concediéndole privilegios particulares el país de residencia.

Adolfo Maresca nos menciona, "Esa transformación del carácter de la Institución Consular va a llevarse a cabo, bien mediante un proceso lento de conversión del consulado mercantil, corporativo y privado, o bien, a través del establecimiento directo del consulado del Estado; pero tanto en uno como en otro caso, se hará imprescindible el consentimiento del Estado de residencia, en cuanto a que se trata de la instalación en su territorio de un órgano de otro Estado para ejercer -entre otras cosas- funciones ante las autoridades locales."¹¹

De acuerdo con lo anterior, observamos que es en esa Época donde encontramos un proceso evolutivo de la nueva Institución Consular, el Cónsul ya siendo un representante del Estado asume funciones administrativas y funciones políticas como es la diplomacia, ya que era de gran importancia su intervención en intercambio de relaciones entre Estados.

¹¹ Adolfo Maresca. Op. Cit., p. 29.

Surgieron nuevos acontecimientos importantes que dieron pauta a que esta figura consular llegara a ser tan importante, como es el abundante tráfico internacional, resultado de la Revolución Industrial, así como el Liberalismo (cabe recordar que una de las funciones principales del Cónsul era velar por el comercio), la expansión de la navegación mercantil, y la emigración a consecuencia del crecimiento de los países nuevos y viejos toma importancia el Cónsul como protector natural y jefe de la colectividad de sus connacionales.

Sin embargo, es necesario mencionar que esta figura, si bien es cierto tuvo gran relevancia, también lo es que tuvo un periodo de decadencia durante la primera mitad del siglo XVIII, a tal grado que en algunos tratados se llegó a prohibir el envío de Cónsules, tal consecuencia fue causada porque ahora el Estado a contrario sensu de su formación, recababa para sí el ejercicio de toda jurisdicción sobre su territorio, es decir, ya no se permitió que los Cónsules tuvieran atribuciones de jurisdicción civil y penal sobre sus connacionales, porque se consideraba que invadía su soberanía, ya que podría existir el conflicto de leyes.

Todo indicaba la extinción de la Institución Consular, pero nuevamente se fortalece por una serie de circunstancias que suceden en la segunda mitad del siglo XVIII, debido al desarrollo del comercio, la navegación y la industria, la cual

sirve como medio útil para las relaciones internacionales, volviendo esta Institución a desarrollarse, teniendo nuevamente gran auge durante el siglo XIX.

Resumiremos que las principales causas del resurgimiento de la Institución Consular son las siguientes:

- La cooperación internacional, en virtud de que los Estados pactan entre sí tratados de amistad, alianza, comercio y navegación; asimismo, aparecen pactos consulares o con cláusulas consulares en los que se establecen prerrogativas, privilegios y atribuciones de los Cónsules.
- La gran expansión comercial y marítima con motivos de los descubrimientos de nuevas técnicas industriales, los nuevos inventos y la creación de la sociedad capitalista.
- El fortalecimiento del Estado produjo que se multiplicaran sus intereses en el extranjero al tratar de expandir su cultura, economía y política, encomendándose nuevas funciones a los Cónsules.
- Y la uniformidad internacional de la Institución Consular al aparecer los primeros proyectos de convenios multilaterales que determinaron internacionalmente y de manera semejante, el ejercicio de las funciones consulares.

De acuerdo a lo antes señalado, encontramos como características de la Institución Consular en el siglo XIX que se reconoce la inviolabilidad de los archivos consulares y correspondencia oficial, sin embargo, el Cónsul es nombrado por el Estado que envía, gozando de privilegios e inmunidades menores que el Agente Diplomático, ejerciendo funciones comerciales, marítimas y representativas ante las autoridades locales de protección de los nacionales y administrativas.

La consolidación de la Institución Consular correspondiente a este periodo trasciende de las relaciones bilaterales a las multilaterales y permiten comenzar la labor codificadora en el ámbito regional, como muestra la Convención de la Habana de 1928, sobre Agentes Consulares.

1.1.2.3 EDAD CONTEMPORÁNEA

Una vez reconocida la figura del Cónsul a nivel internacional en el siglo XIX (debemos recordar que estos dejaron de ser particulares para posteriormente pertenecer al dominio del Estado), tomó mayor relevancia, tan es así, que las naciones independientes celebraban diversos tratados en donde versaban distintos temas, en los cuales, contemplaban la necesaria participación del Cónsul. Por ello, la mayoría de los países tienen necesidad de legislar internamente sobre la

materia, por ejemplo, la forma de su designación, aprobación, facultades, derechos y obligaciones.

Dando como resultado que la Institución Consular se configura como una Institución del Derecho Internacional.

La importancia que se da nuevamente a la Institución queda reflejada claramente en el gran número de tratados específicamente consulares.

Como ejemplo de lo anterior, en 1927 el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, con sede en Río de Janeiro, elaboró un proyecto de Código que cubre todas las funciones de la actividad consular denominado Proyecto Panamericano de la Habana en febrero de 1928, suscribiéndola veinte naciones de las cuales solo quince la ratificaron.

Sin embargo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares suscrita el 24 de abril de 1963, es considerada el Código más completo y moderno de las Relaciones Consulares, esta superó la figura personal del Cónsul por el de la oficina consular como pequeño organismo encargado de las funciones consulares, es decir, se despersonalizó el derecho consular y logró institucionalizarse.

En su plenitud, este periodo se caracteriza por el establecimiento de oficinas consulares, constituyendo una red amplia de consulados de distinto rango dirigidos por Cónsules de carrera u honorarios.

Las funciones consulares en la Época Contemporánea abarcan todas aquellas relaciones que los Estados mantienen entre sí en el ámbito de la administración pública y que han de realizarse fuera del territorio nacional, cuando afecte a los connacionales y a los intereses públicos y privados.

Observamos como la Institución Consular a nivel internacional esta en constante evolución, adquiriendo mayor significado y desarrollo entre los países, destacando que su finalidad principal es la ayuda a los connacionales en sus necesidades.

1.2 HISTORIA DE LA FUNCIÓN CONSULAR EN MÉXICO

Posterior a la Época de la Colonia, México logra independizarse, por lo que inicia un periodo de nuevas relaciones de comercio con otros Estados, necesitando de agentes oficiales que vigilen y protejan esa actividad, así como a la marina, a sus nacionales y sobre todo, los intereses de su gobierno, por lo que se requiere la regulación de dichos agentes, siendo necesario que se dicten normas jurídicas que

establezcan sus funciones, en virtud de lo anterior, señalaremos la forma en que se fue desarrollando esta actividad en México.

1.2.1 ANTECEDENTES

El primer Decreto que se emitió en donde se establecía la primera Secretaría sobre los asuntos internacionales en el México Independiente, fue el 8 de noviembre de 1821. En el artículo 1º manifiesta que son cuatro las Secretarías de Estado del gobierno del país y en el inciso I señala que es a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, a quien corresponde y pertenecen todas las relaciones diplomáticas de las cortes extranjeras.

En el año de 1824, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regía, señalaba en su artículo 110 las atribuciones del Presidente y específicamente en la fracción VI mencionaba la de nombrar a los enviados plenipotenciarios y Cónsules, con aprobación del Senado y en sus recesos, del cuerpo de gobierno. Posteriormente, por decreto del 19 de mayo de 1827, se adicionaron a estas facultades del Presidente, las de remover en forma libre a los Ministros y Agentes Diplomáticos, así en la Constitución de 1857 queda establecido en su artículo 85 fracción II como facultad presidencial.

Posteriormente, México celebra en Londres tres tratados de Amistad, Navegación y Comercio, en los cuales se convenía que cada una de las partes que contrataba tenía derecho a nombrar Cónsules para proteger su comercio y que ellos como los Agentes Diplomáticos, podían gozar de privilegios, exenciones e inmunidades concedidas.¹²

El 31 de octubre de 1829, el gobierno expide un Decreto que lo da a conocer la Secretaría de Relaciones Exteriores en esa fecha, en el mismo se especificaba el objeto para el cual se establecían los consulados, las categorías de los funcionarios, los requisitos que deberían de satisfacer para ocupar los cargos, los sueldos que disfrutarían, sus atribuciones, prerrogativas y obligaciones. Este Decreto lo podemos considerar como ley que reglamentaba el objeto de los consulados, toda vez que en él se especificaba la forma en que deberían desempeñar sus funciones.

Por vez primera se hablaba de las categorías de los funcionarios consulares, siendo estas: Cónsul General, Cónsul Particular y Vice-Cónsul (carácter honorario).

El Decreto señalado con anterioridad fue derogado en lo que se refiere a los consulados, por la Ley sobre Establecimiento de Consulados, de fecha 12 de febrero de 1834.

¹² Cecilia Molina. Práctica Consular Mexicana. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1978, p. 11.

Cecilia Molina¹³ menciona, que en este último ordenamiento se señalaron las prestaciones económicas que mejorarían la posición de los funcionarios consulares, de igual manera señala que los consulados se establecen para proteger al comercio nacional, siendo la prioridad de ese tiempo, por lo que llegaron a ser considerados los Cónsules como meros agentes comerciales.

En 1871 entra en vigor el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano¹⁴, el cual abroga el Decreto ad supra, siendo más específico al componer el cuerpo consular, señalando a los Cónsules Generales, Cónsules Particulares, Vicecónsules, Agentes Comerciales Públicos y Privados y por último Cancilleres, que era el rango mas bajo del escalafón de ese momento. En cuanto a los requisitos para ingresar al cuerpo consular mexicano era más estricto, toda vez que se requería que el interesado tenía que dirigir un escrito al Ministerio de Relaciones, probando que conocía el Derecho Internacional relativo a los Cónsules, el mercantil marítimo, las leyes generales de la República en cuanto conciernen al oficio consular, y el idioma del país en donde iba a ejercer las funciones consulares, además de hablar el castellano.

¹³ Ibid., p. 12.

¹⁴ Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, del 16 de septiembre de 1871.



Los Cónsules Generales, por tener el grado mas elevado en la jerarquía consular, debían estar actualizados en conocimientos sobre tratados, leyes, reglamentos y usos consulares extranjeros; estos fueron facultados para conducir las labores del cuerpo consular, es decir, administrar la actividad consular; mientras que los Cónsules Particulares y Vicecónsules, se dedicaban a hacer prosperar el comercio nacional al igual que los agentes comerciales públicos, los agentes comerciales particulares estaban encargados del archivo de las oficinas consulares. Por último, los cancilleres fungían como secretarios particulares de los Cónsules Generales.

Podemos apreciar que para la época en la que se expidió este Reglamento, era demasiado completo, además de que hubo preocupación por parte del legislador en cuanto a que el Cónsul debía de tener nociones de derecho, cuestión que en la actualidad no se le da importancia, y que señalaremos mas adelante en este trabajo de investigación.

Dicho Reglamento señalaba quien nombraría a los Agentes Consulares, teniendo facultad para hacerlo, el Presidente de la República, en su ausencia podían hacerlo el jefe de la Legación Mexicana o el Cónsul General del Distrito correspondiente, pero estos últimos únicamente tenían la facultad para nombrarlos en caso de que existiera una necesidad urgente, además de que

el nombramiento que hicieren sería con carácter provisional, rindiendo un informe motivado al antiguo Ministerio de Relaciones Exteriores.

Posteriormente, en 1910, Porfirio Díaz promulga la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano, en ese momento clasificaba a los Agentes Consulares en de Carrera y Honorarios; poco tiempo después, en marzo de 1911 entra en vigor el Reglamento de la Ley Consular.

De esta manera, observamos como fue el desarrollo de la legislación sobre el Servicio Exterior Mexicano, señalando que hubo otros reglamentos y leyes, siendo La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano del 30 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, que dio la pauta para que se creara la ley actual siendo esta la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la cual entra en vigor el 5 de enero de 1994.

1.2.2 EVOLUCIÓN

La consolidación de la Institución Consular en México trasciende de las relaciones bilaterales a las multilaterales y permite iniciar la labor codificadora como lo muestran los convenios de Habana de 1928 y el de Viena de 1963.

México poco a poco evolucionó en su derecho, reconociendo y regulando la figura del Cónsul, tan es así, que se ha incorporado a la celebración de diversos tratados.

Así, México se compromete a fomentar la cooperación internacional en el campo político, económico, comercial y cultural e impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación.

1.2.2.1 CONVENCIÓN DE LA HABANA DE 1928

Surge la necesidad de regular el Derecho Público en el ámbito Internacional y lograr su codificación; teniendo en cuenta que una de las materias de mayor importancia en las relaciones internacionales es la que se refiere a los derechos y deberes de los funcionarios consulares y que debe regularse de acuerdo con las condiciones de la vida económica, política e internacional de las naciones; comprendiendo, que si bien es de desear que esa regulación se efectuara de acuerdo con las tendencias de esa época, lo cual se intenta tratando de regular un aspecto de los agentes consulares, sobre todo en lo relativo a los deberes, derechos, prerrogativas e inmunidades de los mismos.

En el continente americano se emite un documento sobre la materia consular. En la reunión de la VI Conferencia

Panamericana celebrada en La Habana en el año de 1928, en donde se elaboran y aprueban siete convenciones, entre ellas tenemos la Convención sobre Agentes Consulares, en la cual no define términos y adopta ciertos principios que pueden ser aceptados sin resistencia, y por lo tanto, ponerse en práctica por las naciones firmantes.

En este tratado, específicamente en el artículo trece señala que una misma persona puede ser representante Diplomático y tener funciones consulares, siempre que lo consienta el Estado ante el cual se acredite.

Es importante mencionar un extracto del Informe de Gobierno del 1º de septiembre de 1928, celebrado por el Presidente de la República Mexicana, Licenciado Plutarco Elías Calles, para comprender un poco la postura de México ante la celebración de dicho tratado:

(...)México envió en enero de 1928 una delegación de juriconsultos y técnicos a la 6ª conferencia Internacional Americana reunida en la capital de Cuba. Es oportuno decir aquí dos palabras sobre el papel de México en esta conferencia. Repetidas veces nuestro país ha aprobado, aún a costa de enojosas situaciones y de infundadas suspicacias, el interés por el ideal de una América libre, independiente y gozosa de un bien ganado bienestar(...) México llevó a la conferencia de la Habana su conocido contingente de propugnador de un libre y claro entendimiento político y social(...)¹⁵

¹⁵ Diario de Debates, del 1º de Septiembre de 1928.

Es necesario señalar que México, en esta Convención demostró gran interés por impulsar, no solo para nuestro país, sino para toda América, el difundir por conducto de los consulados, la necesidad de una relación en armonía sin transgredir el derecho interno de los demás países.

Uno de los principales propósitos de esta Convención es que tenía como finalidad de acuerdo con lo que establece el artículo 1, es que el Cónsul represente y defienda en el Estado receptor sus intereses comerciales e industriales prestando a sus nacionales la asistencia y protección de la que carezcan.

También es necesario destacar que esta Convención tenía como finalidad:

a) Plantear la autorización del Estado receptor supliéndose con la concesión del exequátur, y

b) Se establece que los Cónsules ejercerán las atribuciones que la ley de su Estado les confiere, sin perjuicio de la legislación del Estado en donde desempeñan su cargo.

Esta Convención fue firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928, en México fue aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario oficial del 2 de diciembre de 1929 y entró en vigor el 26 de diciembre de 1929.



1.2.2.2 CONVENCION DE VIENA DE 1963

En Viena se reúnen para examinar las relaciones consulares, participando en ella noventa y dos Estados, entre ellos México, cuya finalidad es la de codificar el Derecho Consular, que teniendo antecedentes de codificación existían otros acuerdos como el de la Habana de 1928, no obstante, su insuficiencia conduce a la necesidad de crear un instrumento que estuviera acorde a las necesidades de esa época, toda vez que carecía de ciertos términos, tales como definiciones, establecimiento y ejercicio de las relaciones consulares, facilidades, privilegios e inmunidades relativos a la oficina consular, y a su vez relativos a los funcionarios consulares de carrera y a los demás miembros de la oficina consular, así como el régimen aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las oficinas consulares dirigidas por los mismos, son indispensables para poder entender en forma clara lo relacionado a los Cónsules.

En este año ya era importante confirmar un derecho existente, y sobre todo, que las necesidades entre la comunidad internacional eran mayores, se requería un instrumento que satisficiera esas exigencias, dando como resultado el Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, el cual fue elaborado por la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 13, apartado 1, inciso a), establece que la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para "fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación".

Al dedicarse a las normas de Derecho Consular, la Conferencia de Viena de 1963, tuvo aspectos y algunos significados que no necesariamente eran jurídicos, ya que hubo varias razones, como puede ser la función general de paz y cooperación que las relaciones consulares tienden a desarrollar en la comunidad internacional.

Es en esta Convención, en donde podemos encontrar de manera mas clara los términos de un Derecho Consular vigente.

El Convenio consta de un preámbulo y de 79 artículos agrupados en 5 capítulos y estos divididos en secciones.

Este Convenio detalla las definiciones de las diferentes palabras que se utilizan en el mismo, así como las relaciones consulares entre el Estado, se examina su establecimiento y lo más importante, es que se hace referencia de sus privilegios e inmunidades tanto de los Cónsules de Carrera, como las

personas de estos Cónsules y miembros del puesto consular, el régimen de los Cónsules Honorarios y a los puestos consulares.

El capítulo IV establece las disposiciones generales referente al ejercicio de las funciones consulares por los agentes consulares, los dos últimos artículos de este tratado aportan gran evolución en el derecho ya que menciona de la no discriminación de los Estados y la declaración preventiva de la compatibilidad de este Convenio con los tratados anteriores o posteriores.

El primero de los dos protocolos de firma voluntaria se refiere a la adquisición de la nacionalidad por los miembros de un puesto consular o de su familia.

El segundo de los protocolos se refiere al reglamento obligatorio de las diferencias relativas a la interpretación o aplicación del Convenio.

En México, cuando el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores era el Licenciado Antonio Carrillo Flores, dirigió al Licenciado Luis Echeverría, Secretario de Gobernación, la Convención de Viena, para que fuese sometida a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos de la fracción I del artículo 76 Constitucional, mediante la cual se señalaba que dicha conferencia constituía el agrupamiento mas

ordenado y completo que sobre la materia se había concertado en el ámbito multilateral con el objeto de introducir normas uniformes sobre este importante aspecto de la vida de relación de los Estados.

Cabe señalar que después de ocho años de trabajos preparatorios de la Comisión de Derecho Internacional, culminó en una conferencia patrocinada por las Naciones Unidas en 1963 adoptando esta Convención, toda vez que después de tantos intentos de codificar el derecho consular consistían únicamente en esfuerzos privados.

Concluimos señalando que esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Viena el 24 de abril de 1963, entró en vigor el 19 de marzo de 1967, después de haberse registrado el vigésimo segundo instrumento de ratificación y a mediados de 1981 eran parte de la Convención noventa y nueve Estados.

México la ratificó el 16 de junio de 1965, para su entrada en vigor el 19 de marzo de 1967.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO TEÓRICO A LA FUNCIÓN CONSULAR

2.1 EL SERVICIO EXTERIOR

Cada Estado, para el manejo de las Relaciones Internacionales se organiza principalmente para la defensa y consolidación de su soberanía, prevaleciendo la necesidad de contar con un cuerpo permanente integrado por funcionarios que desarrollen determinada actividad ya sea dentro del Estado o fuera de este.

Es decir, para el ejercicio y cumplimiento de sus obligaciones, los sujetos de Derecho Internacional necesitan representantes, los cuales son regulados de conformidad por el Derecho Internacional y el Derecho Interno. La doctrina reconoce que en la práctica de los Estados hay cierta independencia respecto a su Derecho Internacional con relación a la determinación de quienes son los órganos de representación del Estado, así como de su competencia.

El Servicio Exterior de un Estado, como órgano destinado para la conducción de los asuntos de un gobierno en el extranjero, requiere situarlo, para su origen a la par de la creación del Estado para el que sirve, probablemente después,

pero no antes. Por tal razón, se puede hablar de los inicios del Servicio Exterior Mexicano hasta después del movimiento de Independencia, cuando México se constituye en un Estado libre y soberano.

Aunque en las primeras disposiciones jurídicas sobre la materia en México, ya como independiente, se menciona que en la entonces Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, tocan y pertenecen todas las relaciones diplomáticas de las partes extranjeras, es hasta la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre de 1824 en su artículo 110 fracción VI en la que señala dentro de las atribuciones del Presidente, la de nombrar a los enviados plenipotenciarios y Cónsules, con aprobación del Senado, y en sus recesos del cuerpo del gobierno¹⁶.

2.1.1 CONCEPTO

Sobre el Servicio Exterior, nos menciona Jaime Abrisqueta "Así pues, en sentido amplio podríamos definirle como el conjunto de órganos centrales o exteriores, unipersonales o colectivos, permanentes o temporales de un Estado encargado de formular y ejecutar su política exterior."¹⁷

¹⁶ Alfredo Pérez Bravo. Quehacer Diplomático del Servicio Exterior Mexicano, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1988, p. 19.

¹⁷ Jaime Abrisqueta Martínez. Op. Cit., p. 23.

Del concepto señalado, podemos mencionar que en México efectivamente se trata de un órgano central porque depende directamente del Ejecutivo Federal, que realiza sus funciones en el extranjero, siendo un órgano colectivo porque se integra de miembros de distintas jerarquías, mismas que señalaremos mas adelante.

El Servicio Exterior se organiza por el personal que actúa en forma permanente, así como del personal temporal que va a actuar por un tiempo limitado.

Para la ejecución de esta política exterior es imprescindible que todos los órganos exteriores en un determinado Estado extranjero estén coordinados entre sí y debidamente subordinados.

Partiendo de lo anterior, y con relación al autor citado en párrafos anteriores, podemos concluir que el Servicio Exterior se considera como la Unidad de acción en el exterior en nombre y representación de un Estado.

Estas acciones del Estado son principalmente, promover, proyectar y dirigir la política exterior¹⁸, concertar sus relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional y los

¹⁸ Política Exterior es el conjunto de principios y objetivos que formulan y tratan de aplicar un Estado para promover y defender sus legítimos intereses frente a otro Estado.



organismos y entidades internacionales, proteger y fomentar los intereses nacionales en el extranjero.

El artículo 1° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano define a dicho Servicio como: "el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"¹⁹

Cabe aclarar que el concepto aludido en la Ley, señala al Servicio Exterior como un cuerpo permanente, por lo que al describirlo como "permanente" se refiere a su forma de acción en el exterior que es en forma continua, ininterrumpida y constante, y no así, al personal que lo integra ya que dicho personal se compone por funcionarios diplomáticos, consulares, agregados, personal administrativo y técnico adscrito a misiones diplomáticas y representantes consulares, que estos a su vez pueden ser permanentes o temporales.

¹⁹ Artículo 1° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2002.

2.1.2 NATURALEZA Y FINALIDAD

Para poder determinar la naturaleza jurídica del Servicio Exterior Mexicano, es necesario hacer hincapié, que cada Estado como ente jurídico requiere de personas físicas que lo representen. En el caso de México, el poder Federal es la suprema entidad en quien se deposita el ejercicio de las facultades del Estado Mexicano, dicho poder esta dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el caso que nos ocupa, únicamente citaremos al Poder Ejecutivo Federal, ya que de éste depende el Servicio Exterior Mexicano, dicho poder requiere para el ejercicio de sus funciones lo establecido en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

"ARTÍCULO 2º En ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.

I.- Secretarías de Estado.

II.- ...

III.- ..."²⁰

En las Secretarías de Estado ubicamos a la Secretaría de Relaciones Exteriores, siendo esta, la de interés para este

²⁰ Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999.

trabajo de investigación, tal y como lo determina el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

"Artículo 26. Para el despacho de orden Administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias.

-Secretaría de Gobernación.

-Secretaría de Relaciones Exteriores.

...²¹

La Secretaría de Relaciones Exteriores dirige al Servicio Exterior y determina las funciones que ha de desarrollar fuera del territorio mexicano, mismas que determina el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Artículo 28. A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para el cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II.- Dirigir el Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley de Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

²¹ Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999.

A.- Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados;

B.- Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior;

III.- Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

IV...

V...²²

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene entre sus funciones dirigir al Servicio Exterior Mexicano, en sus aspectos diplomático y consular en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que en su artículo 2º regula las funciones que le corresponden, así como su objetivo y finalidad primordial que este debe cumplir.

"Artículo 2º.- Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

I.- Promover y Salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados Extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México.

II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas de Derecho Internacional, la dignidad y los Derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

III.- Mantener y fomentar las Relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todo los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado.

IV.- Intervenir en la celebración de tratados;

V.- Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;

²² Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999.

VI.- Velar por el prestigio del país en el exterior.

VII.- Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales;

VIII.- Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;

IX.- Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el extranjero información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; y

X.- Coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo.

XI.- Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general y atención al público.

Los gastos a sufragar de conformidad al párrafo anterior, se realizarán de acuerdo a las reglas generales de operación que al efecto establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores, contando con la aprobación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y,

XII.- Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior esta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.

Entendiendo que los funcionarios que integran el Servicio Exterior forman parte del personal al servicio de la Administración Pública, constituyendo una categoría

especial, tanto por la función que desempeñan, como por su ámbito de acción: las relaciones exteriores. Se trata por lo tanto, de un servicio público nacional que tiene una homologación internacional como carrera administrativa.

2.1.3 RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A SU EJERCICIO UNIVERSAL

En la Convención sobre Agentes Consulares de Viena de 1963, se acordó que los Estados pueden establecer en territorio de otros, Cónsules que los representen y defiendan en sus intereses comerciales e industriales y que presten a sus nacionales la asistencia y protección debida.

Se estableció también lo relativo a los requisitos que deben llenar los Cónsules, sus prerrogativas y la terminación de la misma misión consular. En dicha Convención, los Estados tienen derecho a establecer por medio de leyes, las condiciones de entrada y salida de los extranjeros dentro de su territorio. Los extranjeros están sujetos como los nacionales a la jurisdicción de las leyes locales de cada país, sin olvidar que no pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país en que se encuentren.

La Convención de Viena de 1963 sobre Agentes Consulares, dio pauta a la afirmación de las normas de Derecho

Internacional, contribuyendo al desarrollo de las relaciones amistosas entre las Naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social.

En la redacción de ésta Convención trataron de que el Derecho de Relaciones Consulares correspondiera a las disposiciones de la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961, y de preparar una codificación del derecho consuetudinario general de las reglas concordantes que se encuentran en la mayoría de las Convenciones Internacionales, y de cualquiera de las disposiciones adoptadas de acuerdo con los principales sistemas jurídicos del mundo.

2.1.3.1 NORMATIVIDAD

En cuanto a la normatividad, aparte de algún intento parcial de regulación, como por ejemplo, la Convención de la Habana de 1928 sobre Agentes Consulares entre Estados Hispanoamericanos, nos menciona José Luis Fernández Flores; "Es lo cierto que no se llegó a codificar la materia sino hasta el Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares el 24 de abril de 1963, ya que es un Convenio virtualmente universal."²³

²³ José Luis Fernández Flores. Derecho Internacional Público, Editoriales de Derecho Reunidos. Madrid, 1996, p. 99.



Esta Convención es un acuerdo multilateral sobre Derecho Consular Consuetudinario adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Viena de 1963, consta de exposición de motivos, definiciones y cinco capítulos, siendo los siguientes: Capítulo Primero; "Relaciones Consulares en General", Capítulo Segundo; "Facilidades", Capítulo Tercero; "Régimen aplicable a los funcionarios Consulares Honorarios y a las oficinas Consulares dirigidas por los mismos", Capítulo Cuarto; "Disposiciones Generales" y Capítulo Quinto; "Disposiciones Finales".

Es de suma importancia establecer algunos aspectos sobre la normatividad de esta Convención, ya que así tendremos un mejor panorama para entender lo que con posterioridad desarrollaremos en este trabajo de investigación, por lo tanto, comenzaremos por conceptualizar las siguientes:

A)DEFINICIONES:

1. OFICINA CONSULAR.- Todo Consulado General, Consulado, Viceconsulado o Agencia Consular.
2. CIRCUNSCRIPCIÓN CONSULAR.- El territorio atribuido a una Oficina Consular.
3. JEFE DE OFICINA CONSULAR.- La persona encargada de desempeñar tal función.

4. **FUNCIONARIO CONSULAR.**- Toda persona, incluido el jefe de Oficina Consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares.
5. **EMPLEADO CONSULAR.**- Toda persona empleada en el servicio administrativo o técnico de una Oficina Consular.
6. **MIEMBRO DEL PERSONAL DE SERVICIO.**- Toda persona empleada del servicio doméstico de una Oficina Consular.
7. **MIEMBROS DE LA OFICINA CONSULAR.**- Los funcionarios y empleados consulares y los miembros del personal de servicio.
8. **MIEMBROS DEL PERSONAL CONSULAR.**- Los funcionarios consulares, salvo el jefe de Oficina Consular, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio.
9. **MIEMBROS DEL PERSONAL PRIVADO.**- La persona empleada exclusivamente en el servicio particular de un miembro de la Oficina Consular.
10. **LOCALES CONSULARES.**- Los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo que, cualquiera que sea su propietario se utilicen exclusivamente para las finalidades de la Oficina Consular.
11. **ARCHIVOS CONSULARES.**- Todos los papeles, documentos, correspondencia, libros, películas, cintas magnetofónicas y registros de la Oficina Consular, así como las cifras y claves, los ficheros y los muebles destinados a protegerlos y conservarlos.

B) ESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES CONSULARES:

1. El establecimiento de las Relaciones Consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo.
2. El consentimiento otorgado para el establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario el consentimiento para el establecimiento de Relaciones Consulares.
3. La ruptura de Relaciones Diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de Relaciones Consulares.

C) ESTABLECIMIENTO DE UNA OFICINA CONSULAR.

1. No se podrá establecer una Oficina Consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento.
2. La sede de la Oficina Consular, su clase y la circunscripción consular, las fijará el Estado que envía y serán aprobadas por el Estado receptor.
3. El Estado que envía no podrá modificar posteriormente la sede de la Oficina Consular, su clase, ni la circunscripción consular sin el consentimiento del Estado receptor.
4. También se necesitará el consentimiento del Estado receptor si un Consulado General o un Consulado desea abrir un Viceconsulado o una Agencia Consular en una localidad diferente de aquella en la que radica la misma Oficina Consular.

5. No se podrá abrir fuera de la sede de la Oficina Consular una dependencia que forma parte de aquella, sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor.

D) FUNCIONES CONSULARES.

1. Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional.
2. Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el estado receptor y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.
3. Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas.
4. Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado.

5. Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.
6. Actuar en calidad de Notario, en la de funcionario de Registro Civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del estado receptor.
7. Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ello una tutela o una curatela.
8. Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los Tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.

9. Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.
10. Ejercer de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también de sus tripulaciones.
11. Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el artículo que antecede también, a sus tripulaciones, recibir declaración sobre el viaje de sus buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía.
12. Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del estado receptor o a las que este no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

9. Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.
10. Ejercer de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también de sus tripulaciones.
11. Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el artículo que antecede también, a sus tripulaciones, recibir declaración sobre el viaje de sus buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía.
12. Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del estado receptor o a las que este no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

E) CATEGORÍAS DEL JEFE DE OFICINA CONSULAR.

1. Los Jefes de Oficina Consular serán de cuatro categorías:

- a) Cónsules Generales,
- b) Cónsules,
- c) Vicecónsules,
- d) Agentes Consulares.

F) TERMINACIÓN DE LAS FUNCIONES CONSULARES

1. Las funciones de un miembro de la Oficina Consular terminaran inter alia:

- a) Por la notificación del Estado que envía al Estado receptor de que se ha puesto término a esas funciones;
- b) Por la revocación del exequátur;
- c) Por la notificación del Estado receptor al Estado que envía de que ha cesado.

G) INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS CONSULARES

1. FACILIDADES PRIVILEGIOS E INMUNIDADES RELATIVOS A LA OFICINA CONSULAR

- Uso de la bandera y del Escudo Nacionales.
- Locales

- Inviolabilidad de los locales consulares
- Exención fiscal de los locales consulares
- Inviolabilidad de los archivos y documentos consulares
- Libertad de tránsito
- Libertad de comunicación
- Comunicación con los connacionales del Estado que envía
- Información en caso de defunción, tutela, curatela, naufragio y accidentes aéreos
- Comunicación con las autoridades del Estado receptor
- Derechos y aranceles consulares,

2.FACILIDADES Y PRIVILEGIOS E INMUNIDADES RELATIVAS A LOS FUNCIONARIOS CONSULARES DE CARRERA Y A LOS DEMAS MIEMBROS DE LA OFICINA CONSULAR

- Protección a los funcionarios consulares
- Inviolabilidad personal de los funcionarios consulares
- Comunicación en caso de arresto, tensión preventiva o instrucción de un procedimiento penal
- Inmunidad de jurisdicción
- Obligación de comparecer como testigo
- Renuncia a los privilegios e inmunidades
- Exención de la inscripción de extranjeros y del permiso de residencia
- Exención del régimen de seguridad social

- Exención fiscal
- Franquicia aduanera y exención de inspección aduanera
- Sucesión de un miembro del consulado o de un miembro de su familia
- Exención de prestaciones personales
- Principio y fin de los privilegios e inmunidades consulares
- Obligaciones de los terceros Estados
- Respeto a las leyes y Reglamentos del estado Receptor
- Seguro contra daños causados a terceros

2.1.3 .2 CATEGORÍAS

En el artículo 1º, apartado segundo de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, se determinaron las categorías del Cónsul, dividiéndolas en dos importantes clases: Funcionarios Consulares de Carrera y Funcionarios Consulares Honorarios, que a la letra se inserta.

"Artículo 1º Definiciones:

1...

2. Los funcionarios consulares son de dos clases: de carrera y funcionarios consulares honorarios. Las disposiciones del capítulo II de la presente Convención se aplicaran a las oficinas consulares dirigidas por funcionarios consulares de carrera: las disposiciones del capítulo III se aplicaran a las oficinas consulares dirigidas por funcionarios consulares honorarios.

3...²⁴

²⁴ Artículo 1º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Septiembre de 1968.

Para entender mejor estas acepciones comenzaremos por definir las, estableciendo las funciones y características más relevantes, resaltando las diferencias entre el Cónsul de Carrera y Cónsul Honorario, posteriormente señalaremos algunos artículos de esta Convención con el fin de mostrar los derechos y privilegios que ésta les confiere.

A) CÓNsul DE CARRERA

Manuel J. Sierra, establece en relación a los Cónsules de Carrera lo siguiente "Se consideran dos clases de Cónsules: "...unos, especialmente enviados por su gobierno, a expensas de la administración de su propio país, a quienes se les llama en términos generales *missi* o 'cónsules de carrera', que no pueden ocuparse de asuntos ajenos a las actividades de su cargo oficial..."²⁵

Luis Wybo establece lo siguiente: "Funcionario que se caracteriza, a diferencia del Cónsul Honorario, por ser enviado oficialmente por su gobierno para ejercer exclusivamente funciones consulares y por formar parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior."²⁶

²⁵ Manuel J. Sierra. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial. Porrúa. México, 1980, p. 380.

²⁶ Luis Wybo Alfaro. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales y Asuntos Consulares. Acervo Histórico y Diplomático. México, 1993, p. 20.

Cabe señalar que los dos conceptos de dichos autores coinciden en que a los Cónsules de Carrera se les prohíbe dedicarse a actividades profesionales o comerciales, por ende, consideramos que no pueden realizar tales funciones con ánimo de lucro personal en el Estado en el que actúan, tal y como lo establece el artículo 57 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

"Artículo 57 Disposiciones especiales sobre las actividades privadas de carácter lucrativo.

1. Los funcionarios consulares de carrera no ejercerán en provecho propio ninguna actividad profesional o comercial en el Estado receptor.

2. Por privilegios e inmunidades previstos en este capítulo no se concederán:

a) a los empleados consulares a los miembros del personal del Servicio que ejerzan una actividad privada de carácter lucrativo en el estado receptor:

b) a los miembros de la familia de las personas a los que se refiere al apartado a) de este párrafo, o a su personal privado.

c) a los miembros de la familia del miembro de la oficina consular que ejerzan una actividad privada de carácter lucrativo en el estado receptor."²⁷

B) CÓNsul HONORARIO

Manuel J. Sierra señala sobre esta segunda categoría, que puede ser ocupada generalmente por extranjeros y comerciantes nombrados por el gobierno de un Estado, citando lo siguiente: "(...) para representarlo sin emolumentos, llamados

²⁷ Artículo 57 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.



eletti, en México, 'cónsules honorarios'. Los cónsules honorarios, pueden, además de administrar la oficina consular, dedicarse a sus negocios privados, pudiendo ser nacionales del Estado donde actúan"²⁸.

Luis Wybo define al Cónsul Honorario como "Título que se designa a la persona nombrada por un Estado entre los nacionales o residentes en un país extranjero para hacer representar en el mismo y a quien encarga el ejercicio de ciertas funciones consulares sin remuneración alguna. A diferencia del Cónsul de carrera, el honorario puede ejercer otra profesión, no es un funcionario propiamente dicho y no forma parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior."²⁹

El Cónsul Honorario, adverso al de Carrera son personas que no devengan un salario regular, no son nacionales del Estado que los designa; están organizados para dedicarse a ocupaciones privadas lucrativas y a quienes se les permiten desempeñar tan solo ciertas funciones limitadas, que les son encomendadas por el Estado acreditante.

Los redactores de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se abstuvieron de definir a los Cónsules Honorarios, y solo trataron de codificar la práctica existente, y limitar sus

²⁸ Manuel J. Sierra. *Op. Cit.*, p. 381.

²⁹ Luis Wybo Alfaro. *Op. Cit.*, p. 20.

inmunidades estrictamente a nivel necesario para el ejercicio adecuado de las funciones oficiales consulares.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reserva en su capítulo tercero denominado "Régimen Aplicable a los Cónsules Honorarios y a las Oficinas Consulares dirigidas por los mismos", estableciendo las disposiciones generales relativas a facilidades, privilegios e inmunidades, protección de los locales consulares, cuyo jefe sea un funcionario consular honorario para evitar que se atente contra su dignidad.

Los privilegios e inmunidades que el Derecho Internacional concede al Cónsul Honorario son limitados e inferiores a los que goza el de carrera, el honorario puede ejercer otra profesión, no es funcionario propiamente dicho y no forma parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior, dichos privilegios e inmunidades son determinados en el artículo 58 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que a la letra dice:

"Artículo 58 Disposiciones Generales relativas a facilidades privilegios e inmunidades.

1...

2...

3. Los privilegios e inmunidades establecidos en la presente Convención no se concederán a los miembros de la familia de un funcionario consular honorario, ni a los de la familia de un empleado consular de una oficina consular dirigida por un funcionario consular honorario.

Por último, señalaremos que todo Estado podrá decidir libremente si ha de nombrar o recibir funcionarios consulares Honorarios, como lo advierte el artículo 68 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

2.1.4 EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Servicio Exterior Mexicano nació el siglo pasado con el propósito de lograr el reconocimiento de México como Estado libre y soberano por parte de los demás países después de la Independencia.

Se ratifica que el Servicio Exterior depende del Poder Ejecutivo Federal, es decir, que es un elemento de la Administración Pública, cuya dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tal y como lo dispone el artículo 1º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que a continuación se transcribe:

"Artículo 1º El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ Artículo 58 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución."³¹

Por lo anterior y de acuerdo a lo establecido en el artículo antes citado, es necesario que el Estado cuente con un conjunto de elementos personales para representarlo en el extranjero, y materiales para estar en aptitud de desarrollar las funciones encomendadas, es por ello, que en el apartado siguiente desarrollaremos a que elementos personales nos referimos, ya que estos integran el Servicio Exterior.

2.1.4.1 CATEGORÍAS Y DIFERENCIAS OPERATIVAS

Comenzaremos por plantear las categorías que se desprenden de la Ley del Servicio Exterior, ya que ésta regula en sus primeros artículos la integración del Servicio Exterior Mexicano, donde dispone que existen tres importantes categorías siendo las siguientes: personal de carrera, temporal asimilado, con fundamento en el artículo 3 de la Ley del Servicio Exterior, que establece lo siguiente:

³¹ Artículo 1° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2002.

"Artículo 3º El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado y comprende las ramas diplomático y consular y técnico-administrativa"³²

Para entender mejor el artículo que antecede, estableceremos que dentro de las categorías existen dos ramas, una de ellas es la rama diplomático-consular que esta integrado por las siguientes rangos:

- Embajador
- Ministro
- Consejero
- Primer Secretario
- Segundo Secretario
- Tercer Secretario
- Agregado Diplomático

En cuanto a la segunda rama del personal del Servicio Exterior, se encuentra la técnico-administrativa, ésta también tiene diversos rangos que son los que a continuación señalamos:

- Coordinador Administrativo
- Agregado Administrativo "A"
- Agregado Administrativo "B"

³² Artículo 3º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2002.

- Agregado Administrativo "C"
- Técnico-Administrativo "A"
- Técnico Administrativo "B"
- Técnico Administrativo "C"

a) PERSONAL DE CARRERA

El personal de carrera comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa, este personal tiene la particular característica de ser permanente.

El artículo 6° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece los principios de preparación que debe seguir el personal de carrera, siendo los siguientes: competencia, capacidad y superación constante, todo ello, encaminado para el mejor funcionamiento del Servicio Exterior Mexicano, así como la mejor aplicación de la política exterior mexicana.

El personal de carrera del Servicio Exterior, durante su pertenencia a éste, podrá encontrarse en diferentes supuestos, mismos que establece el artículo 6° de esta ley, que a continuación se enumeran:

1. En activo
2. Homologados
3. Comisionados conforme al artículo 8 de la Ley

4. En licencia, o
5. En disponibilidad

El artículo 3° del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, dispone que el personal de carrera se integra de acuerdo a lo siguiente:

"Artículo 3° El personal de carrera del Servicio Exterior esta integrado por:

I. Quienes ingresen a la rama diplomático-consular, de conformidad con los artículos 28,31 y 34 de la ley, y recibirán de la Secretaría el nombramiento definitivo como miembros de carrera;

II. Quienes ingresen mediante examen a la rama técnico administrativa de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 33 y 35 de la ley.

III. El personal de carrera que hubiese ingresado al Servicio Exterior de acuerdo con ordenamientos legales que estuvieron vigentes con anterioridad a la ley, y

IV. Los miembros de carrera que se reincorporen siguiendo el procedimiento al que se refiere el artículo 36 de la ley"³³

b) PERSONAL TEMPORAL

El personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República, con fundamento en el artículo 7 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el cual regula que a dicho personal se le encomendará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido. Al terminar sus actividades cesaran sus funciones automáticamente, es

³³ Artículo 3° del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994.

decir, este personal tiene la característica particular de tener un tiempo determinado, por lo que este plazo no debe ser mayor de seis años.

Los nombrados no formaran parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos, de tal forma que los nombramientos del personal temporal se harán en plazas que no sean del Servicio Exterior de Carrera.

En cuanto al Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano regula al personal temporal mediante los artículos 4, 5, y 6 que se refieren a los nombramientos temporales en cualquier categoría, así como la facultad que tiene el Presidente de la República para nombrarlos o el Secretario en su defecto, cabe señalar, que quienes bajo este precepto obtengan nombramientos no serán considerados como personal de carrera y causarán baja en la plaza del Servicio Exterior que se les haya asignado al concluir el término de su nombramiento temporal, que será de un año, éste podrá prorrogarse por periodos adicionales de un año sin que estos excedan por mas de seis años, por ello, es importante que en los nombramientos del personal temporal consten expresamente las fechas de inicio y término de la comisión, debiendo expresarse claramente las funciones específicas y el lugar de adscripción.



La Secretaría es la encargada de publicar cada año la lista del personal temporal, en este documento figuran por orden de categoría y antigüedad en la designación, los nombres de los miembros temporales de cada una de las ramas del Servicio Exterior, el lugar y fecha de su nacimiento, la adscripción en que se encuentren, las adscripciones anteriores y los cargos desempeñados en la Secretaría y en el Servicio Exterior, así como los estudios superiores realizados, títulos académicos obtenidos, e idiomas que tengan acreditados, como lo señala el artículo 5° de este Reglamento.

c) PERSONAL ASIMILADO

El personal asimilado esta compuesto por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto.

Este personal será acreditado por la Secretaría con el rango que esta misma determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado esta sujeto a las obligaciones igual que el personal de carrera del Servicio Exterior, y cuando estén

comisionados en el extranjero estarán bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o la representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones.

La Secretaría es quien determina los casos cuando el personal temporal o asimilado deberá acudir a cursos de capacitación antes de asumir su cargo en el extranjero de conformidad con el artículo 8° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

En el artículo 7° del Reglamento de la Ley en cita, menciona acerca del personal asimilado al Servicio Exterior, que este se compone por los agregados civiles, militares y aéreos o navales, y por técnicos procedentes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que estén acreditados por la Secretaría.

La Secretaría es la encargada de estudiar todas y cada una de las solicitudes de acreditación que le presenten y determinará si son procedentes, gestionará la acreditación ante el gobierno receptor u organismos internacionales tal y como lo regula el artículo 8° del Reglamento antes citado.

Por lo que hace a sus obligaciones, el personal asimilado tendrá las mismas que el personal de carrera, deberá seguir las

instrucciones del jefe de misión o del jefe de la representación en todo lo relativo a política exterior y a los usos y costumbres locales en lo que se refiere a actividades de carácter público, social y protocolar, tal y como lo establece el artículo 9º del Reglamento de dicha Ley.

En cuanto a la coordinación de gastos que ocasione la comisión de dicho personal, será regulado por el artículo 10 de este Reglamento.

"Artículo 10. Cuando se considere necesario, la Secretaría se coordinará con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que hayan gestionado la acreditación del personal asimilado en relación con los gastos que ocasione la comisión de dicho personal".³⁴

2.2 EL DERECHO CONSULAR MEXICANO

Encontrar un concepto de Derecho Consular no ha sido fácil, toda vez que si bien es cierto que se reconoce la gran importancia que tiene la Institución Consular en las Relaciones Internacionales, también lo es, que algunos autores la mencionan con cierta indiferencia, si vemos la doctrina, se refiere con gran relevancia a la Institución Diplomática, olvidando a la Institución Consular.

³⁴ Artículo 10 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994.

A través de la Historia, la Institución Consular fue evolucionando, siendo difícil establecer el momento exacto en que dejó de ser considerada como un simple instrumento que facilitaba las relaciones comerciales entre los Estados, ya que parte de la evolución en beneficio de esta Institución fue crear un conjunto de normas que se conceptuó como un verdadero derecho, tutelado jurídicamente por la normatividad internacional.

2.2.1 CONCEPTO Y FUENTES

De acuerdo a Adolfo Maresca, el Derecho Consular es "el sistema de normas jurídicas internacionales que regula las relaciones consulares, tanto en la Institución Consular y su funcionamiento como en la garantía y protección del órgano consular y en el ejercicio de sus funciones..."³⁵

Sin embargo, Nascimento da Silva³⁶ señala una distinción entre el Derecho Consular en sentido general, que es el reconocido por la mayoría de los Estados y que nosotros denominamos Derecho Consular Internacional. El Derecho Consular en sentido estricto, también llamado Derecho Consular Nacional, lo define como el conjunto de normas internas que cada país dicta para la regulación del status y

³⁵ Adolfo Maresca. *Op. Cit.*, p. 458.

³⁶ Nascimento da Silva. Manual de Derecho Consular. Traducción del Portugués, Rosario, 1952, cap. 1.

funciones de sus Cónsules en el extranjero y la actuación de los Cónsules extranjeros en el territorio del Estado receptor.

En relación a los conceptos antes citados, consideramos que el de Nascimento da Silva es el más acertado, porque no desconoce la existencia de dos ordenes jurídicos distintos; el orden jurídico internacional y el orden jurídico interno, ya que el legislador interno no pretende emitir leyes que tengan validez como normas jurídicas internacionales, y en el ámbito internacional, por citar un ejemplo, los tratados internacionales están creados para regular las relaciones internacionales y no así las relaciones internas, sin embargo, existe cierta relación entre ambos ordenes jurídicos, ya que para que tengan validez en el ámbito interno dichos tratados internacionales, se requiere de normas internas, que estos a su vez tienen aplicabilidad interna.

En virtud de lo anterior y por la importancia que tiene el Derecho Interno y el Internacional, es necesario analizar las fuentes de donde emana el Derecho Consular.

Tradicionalmente se clasifican las fuentes del Derecho en principales y secundarias, las primeras son aquellas que se crean por sí solas y no se necesita de otra norma para ser creada, y las segundas son interpretativas de las primeras³⁷.

³⁷ Jaime Abrisqueta Martínez. Op. Cit., p. 73.

I.- Fuentes del Derecho Consular Internacionales

1.- Principales:

a) Tratados (multilaterales o bilaterales).- Los tratados son convenios consulares amplios y detallados que abarcan los distintos aspectos o cuestiones de las Relaciones Consulares que se establecen, donde se puede comprobar un esquema uniforme, que comprende distintos grupos de cláusulas, como los aspectos generales del Convenio, establecimiento de las oficinas y nombramiento de su personal, status y funciones.

Por ejemplo, la Convención de la Habana de 1928, en donde se reúnen diferentes Estados de Latinoamérica para convenir en relación a los Agentes Consulares.

b) Costumbre.- Se entiende como el procedimiento establecido por la continuada reiteración de los mismos comportamientos. Requiere de dos elementos, uno objetivo y otro subjetivo, el primero se refiere en la reiteración de la conducta, el segundo requiere la convicción de que esa conducta sea obligatoria, toda vez que sin esa convicción se esta en presencia de un simple uso, una simple regla de cortesía internacional y no frente a una norma jurídica internacional.

Por citar un ejemplo, recordemos en el Capítulo Primero de los Antecedentes de la Institución Consular, la cual surge para realizar actividades de comercio, sin encontrarse regulada por ningún ordenamiento jurídico, sin embargo, su actividad consistía en realizar conductas reiteradas que la propia sociedad solicitaba convirtiéndose obligatoria su conducta hasta llegar a crear una norma jurídica.

2.- Secundarias:

a) Doctrina.- Son las opiniones sostenidas por los estudiosos de Derecho Consular, no son una auténtica fuente, sino que únicamente constituyen un medio para facilitar la consulta por parte de los Estados o del juez internacional de las otras fuentes del Derecho Consular. Esta fuente apenas y tiene incidencia, pero la más importante acepción doctrinal, es la que se realiza a través de los proyectos privados de codificación y a efectos de ésta.

Dado lo anterior, es necesario unificar criterios doctrinales para alcanzar la universalidad en los conceptos y temas relevantes que solo los doctrinarios más importantes y de acuerdo a los estudios realizados por estos se puede conceptuar de manera general, y así poder crear la materia que nos ocupa.

b) **Jurisprudencia.**- Son las resoluciones de los Tribunales Internacionales. En el ordenamiento jurídico-internacional no tiene mayor incidencia hasta que en tanto no exista una jurisdicción obligatoria para la solución de controversias. Se toma como precedente para establecer Relaciones Consulares, pero jamás para establecer una relación en particular.

Con relación a esta fuente es poco común que exista controversia en materia consular en el ámbito internacional, entre dos o más Estados.

c) **Los Principios Generales del Derecho.**- Son principios universales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados, que constituyen parte de su Derecho Positivo, ya que son producto de la reflexión lógica jurídica, que orienta a la realización de los valores jurídicos, principalmente justicia, seguridad, bien común y orden.

Para ejemplificar de manera mas certera del tema que nos ocupa en el presente trabajo de investigación, tenemos lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia siendo estos los siguientes:

- Principio de la prohibición de abuso del derecho.

- Principio de que toda violación de una obligación da lugar al deber de indemnizar.
- Principio al deber de humanidad.
- Principio de la cosa juzgada.

Para ser más específicos en dichos principios, podemos entender que es necesario que el Derecho Consular este limitado, y por ende lo que el Derecho le permite no llegue a abusar en su aplicabilidad, es decir, a este se le confiere tanto derechos y obligaciones como privilegios e inmunidades.

Por otro lado tenemos el principio del deber de la humanidad que es necesario en las relaciones entre Estados, por ejemplo, cuando se requiere de la intervención de otro Estado para brindar ayuda humanitaria en caso de desastre sin que exista acuerdo expreso.

d) La equidad.- Se le llama así a la aplicación de la justicia a un supuesto determinado; es una actitud de justicia que debe existir en toda solución a una controversia. Es poco común invocarla en el Derecho Consular, pero si tiene aplicación en toda gestión o negociación, normalmente se contraponen a esta fuente el interés e incluso la lógica o la razón.

II.- Fuentes del Derecho Consular Internas.

1.- Principales:

a) Ley.- La fuerza social de la ley emana del legislador. Es una "norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines".

La norma jurídica nacional se dirige en forma directa (Ley del Servicio Exterior Mexicano) e indirecta (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) a la Institución Consular, pero tiene ciertas restricciones que consisten en respetar lo ya aceptado en un tratado.

b) Costumbre.- Es la manifestación de una práctica comúnmente aceptada. En México tiene el carácter de ser complementaria de la Ley.

2.- Secundarias:

a) Jurisprudencia.- Conjunto de criterios y opiniones sostenidas en las resoluciones de los tribunales, ya sea con la finalidad de interpretar la ley o colmar sus lagunas.

De lo anterior citamos como ejemplo la Tesis Jurisprudencial:

³⁸ Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho, 22ª edición. Editorial Porrúa. México, 1996, p. 355.

**"SENTENCIA EXTRANJERA. REQUISITOS PARA SU
LEGALIZACIÓN Y LA PROCEDENCIA DE EJECUCIÓN"**

Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito.
Amparo en Revisión 1353-95. Gerardo Rodríguez Carreño Rajal.
29 de Septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José
Luis García Vasco. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

b) Doctrina.- Son las opiniones sustentadas por los estudiosos del derecho y no constituyen una auténtica fuente formal, puesto que no son creadoras de normas jurídicas, salvo cuando cierta opinión doctrinal es acogida por el creador de la norma general (la ley) o individual (sentencia, jurisprudencia).

c) Los Principios Generales del Derecho.- Son principios universales que han traspasado las fronteras del tiempo y del espacio, que sirven de inspiración para el creador de las normas jurídicas. Tienen el carácter de ser axiomas, es decir, son razonamientos evidentes (verdaderos en sí mismos).

En nuestro régimen jurídico para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, el Ejecutivo Federal observará los principios que nuestra Carta Magna enumera en el artículo 89, Fracción X."

³⁹ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

2.2.2 NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETO

En el concepto de Derecho Consular observamos que del mismo se desprende la regulación sobre el status y las funciones de los Cónsules, siendo necesario señalar que de acuerdo a las funciones que ellos realizan en el exterior, podemos determinar la naturaleza jurídica del Derecho Consular.

Como señalamos en la naturaleza jurídica del Servicio Exterior Mexicano, los miembros del mismo forman parte de la Administración Pública Nacional, por lo que el Cónsul como funcionario, es considerado un servidor público.

Acertadamente, el Cónsul es un funcionario de servicio público, y de acuerdo a nuestra Constitución en su artículo 108⁴⁰ se refiere que la persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, se reputa como servidor público.

Por lo tanto, se deduce que el Derecho Consular tiene una función pública ya que el marco jurídico de la Institución pertenece a la función pública. Como ya se mencionó, el Cónsul va a actuar como funcionario público del Estado, expresamente

⁴⁰ Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

encargado en el exterior, entre otras funciones, de la tutela de los nacionales.

Ahora bien, pertenece al Derecho Internacional desde el momento en que esta figura debe de encontrarse establecida en un tratado y aceptada por el país que se adhiere al mismo, regulándose el principio y fin de las Relaciones Consulares y el ejercicio de las funciones del Cónsul. También es considerado dentro del Derecho Internacional porque el Derecho Consular toma los privilegios e inmunidades que son reconocidos no sólo por dos Estados que establecen las Relaciones Consulares, sino por los Estados que deseen relacionarse.

Los Estados una vez que deciden mantener Relaciones Consulares, es necesario que estas se regulen mediante un tratado, y estar de acuerdo con las disposiciones plasmadas, posteriormente, a los Estados que forman parte de ese tratado, les corresponde delimitar las categorías y el personal de los consulados, necesitando en este momento del Derecho Interno de cada Estado. En México, un claro ejemplo es la Ley del Servicio Exterior Mexicano, ya que establece las categorías de los Cónsules, y sobre todo, en Derecho Consular, nos señala las bases para aquel individuo que va a fungir en el exterior como Cónsul.

Por último, señalaremos que las funciones que realiza el Cónsul, constituyen una actividad interna, en cuanto, a aquellas cuyo ejercicio consiste en aplicar la legislación del propio Estado a sus connacionales, por ejemplo, la expedición de pasaporte mexicano, y por otro lado, realiza una actividad estrictamente internacional, cuando sus funciones se realizan ante las autoridades locales, ya sea en interés específico del Estado enviante, o en interés particular de los connacionales, por ejemplo, la representación que hace un Cónsul del connacional ante la autoridad local del Estado Receptor frente a una situación judicial.

2.2.3 CÓNsul Y CONSULADO

Carlos Arellano García⁴¹ define al Cónsul como representante del gobierno de su país, estos tienen que estar acreditados en el extranjero.

De acuerdo a Luis Wybo, Cónsul es el "funcionario de servicio público exterior que el Estado establece en una ciudad o puerto extranjero en el que existen intereses nacionales que atender, al que acredita ante uno o mas Estados como autoridad con facultades administrativas, con categoría, sede y circunscripción determinadas por patente, para la protección de

⁴¹ Carlos Arellano García. Primer Curso de Derecho Internacional Público, 4ª edición. Editorial. Porrúa. México, 1999, p. 555.

sus nacionales y el ejercicio de las funciones de su competencia"⁴².

Sin embargo, De Pina Vara lo define como "Funcionario del servicio exterior de un Estado establecido en un lugar del extranjero para la protección de los intereses de sus conciudadanos, en general, y los del comercio de su país, en particular"⁴³

Analizando estos conceptos, observamos que el Cónsul es considerado como un funcionario del Estado que lo envía para representarlo, en los conceptos mencionados estamos de acuerdo, ya que como bien lo dice Cesar Sepulveda "... porque los Cónsules de mayor categoría, poseen entre sus funciones, una cierta calidad representativa aunque sea parcial".⁴⁴

Una vez analizado el concepto de Cónsul, nos referiremos al lugar en donde éste va a realizar las funciones que le son encomendadas por el Estado enviante.

"Consulado: genéricamente, representación del Servicio Exterior de carácter permanente a cargo de un funcionario consular y, por extensión, local donde él y su personal desempeñan las funciones de su competencia. Específicamente,

⁴² Luis Wybo Alfaro. *Op. Cit.*, p. 19.

⁴³ Rafael De Pina Vara. *Op. Cit.*, p. 185.

⁴⁴ Cesar Sepúlveda Amor. *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 1974, p. 160.

oficina de jerarquía inferior al consulado general y cuyo titular es un Cónsul⁴⁵

Cabe señalar que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, es omisa en definir al Cónsul y al consulado, ya que únicamente nos dice en relación a la oficina consular, que es todo consulado general, consulado, viceconsulado o agencia consular; en lo concerniente al Cónsul, no lo define como tal, sino que hace referencia al jefe de oficina consular, que es la persona encargada de desempeñar tal función, siendo idéntica la definición señalada en la Ley del Servicio Exterior Mexicano sobre el jefe de oficina consular.

Sin embargo, la ley señalada, es explícita en definir al Consulado, según lo establece el artículo 1 Bis, fracción XIX que a la letra dice:

"Artículo 1º Bis ...

XIX Consulado es la oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares.

XXIV..."⁴⁶

Por lo tanto, concluiremos en este apartado estableciendo que el Cónsul es la persona titular de un consulado.

⁴⁵ Luis Wybo Alfaro. *Op Cit.*, p. 21.

⁴⁶ Artículo 1º Bis de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002.

2.2.3.1 DIFERENCIAS

En ocasiones suele haber confusiones en que si el Cónsul es la persona que realiza las actividades administrativas ó es el consulado, ya que de acuerdo al artículo 3º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, indica quien ejercerá las funciones consulares y dice:

"Artículo 3. Ejercicio de las funciones consulares.

Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares"⁴⁷

Desprendemos del párrafo que antecede, el error que tiene la Convención al señalar que las funciones consulares las ejercen las oficinas consulares, toda vez que éste será el lugar en donde se ejecuten tales funciones, pero materialmente las llevara a cabo el Cónsul.

Por lo tanto, el Cónsul va a desempeñar sus funciones en un consulado así llamado en forma genérica.

En el siguiente apartado veremos las categorías y posteriormente las diferencias en cuanto a los consulados y Cónsules, en virtud de que lo anterior únicamente trata de dar un panorama general sobre estos conceptos.

⁴⁷ Artículo 59 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.

2.2.3.2 CATEGORÍAS.

En el artículo 9° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, enumera las categorías de los jefes de oficina consular, siendo estas las siguientes:

"Artículo 9 Categorías de jefes de oficina consular

1. Los jefes de oficina Consular serán de cuatro categorías:

- a) Cónsules Generales;
- b) Cónsules;
- c) Vicecónsules;
- d) Agentes Consulares.

2. El párrafo 1 de este artículo no limitará en modo alguno el derecho de cualquiera de las partes contratantes a determinar la denominación de funcionarios consulares que no sean jefes de oficina consular."⁴

En la multicitada Convención se determinan en forma general las categorías de los jefes de oficina consular, pero corresponde a cada Estado denominar de acuerdo a su derecho interno, la categoría con la que se van a enviar a sus funcionarios que no sean jefes de oficina consular.

En México, la Ley del Servicio Exterior omite señalar categorías del Cónsul, por lo que es necesario hacer un desglose partiendo desde las ramas que integran el Servicio Exterior, porque administrativamente existen dos ramas que es

⁴ Artículo 9 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.



la diplomático-consular y la técnico-administrativa, como se había establecido en este trabajo de investigación.

Ahora bien, desde este momento observamos que no hay distinción entre los rangos del Diplomático y del Cónsul, tal y como lo señala el artículo 4º de la Ley del Servicio Exterior:

"Artículo. 4º.-"La rama diplomático-consular comprende los siguientes rangos.
(...)"⁴⁹

En el Derecho Interno Mexicano fue reemplazado el concepto de Cónsul y Embajador, toda vez que fue sustituido por el concepto de miembro del Servicio Exterior, es decir, anteriormente, eran dos ramas distintas, la consular y la diplomática, cada una con sus propias leyes y reglamentos, sin embargo, una vez que los funcionarios integran el Servicio Exterior Mexicano, sin importar el rango asignado, pueden fungir en el extranjero con cualquiera de los nombramientos que prevé el artículo 14 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que contempla:

"Artículo 14.-Para las acreditaciones de los funcionarios de la rama diplomático-consular en las representaciones consulares, e independientemente de su categoría en el escalafón, se deberá observar lo siguiente (...)"⁵⁰

⁴⁹ Artículo 4º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2002.

⁵⁰ Artículo 14 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicado el 11 de octubre de 1994.

CARGO	ACREDITACIÓN
I.- Titular de Consulado General	Cónsul General
II.- Segundo funcionario en el Consulado General	Cónsul Alterno
III.- Titular de Consulado de Carrera	Cónsul Titular
IV.- Segundo funcionario en el Consulado de Carrera	Cónsul Alterno
V.- El resto de los funcionarios	Cónsul o Vicecónsul, según sea el caso

Este artículo es claro al señalar que el rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior.

Es importante mencionar que las oficinas consulares se clasifican según su importancia y ámbito de circunscripción en:

a) Sección Consular: La oficina de una embajada que realiza funciones consulares y su circunscripción es todo el país acreditante.

b) Consulado General: La oficina a cargo de un funcionario consular, generalmente con el rango de Cónsul General y dependen de él, los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción.

c) Consulado: La oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares.

d) Agencia Consular: La oficina a cargo de un funcionario consular, es de jerarquía menor a la de los consulados porque su circunscripción es muy limitada.

Los funcionarios diplomáticos y consulares son elementos indispensables del Estado, por lo que al encontrarse unificados en el concepto del Servicio Exterior, forman parte de lo que actualmente se conoce como la rama diplomática-consular.

Por lo tanto, la finalidad de esta unificación es que exista una rama, en la cual, los funcionarios que la integren, realicen diversas actividades en el extranjero, logrando actuar en determinado momento como Cónsul o como Embajador.

Es necesario aclarar que a pesar de que dicha rama establece distintas categorías para el personal que conforma el Servicio Exterior, al ejecutar las funciones en el extranjero, éste se debe de acreditar con la categoría que le haya sido asignada, aún y cuando pertenezca a otra, tal como lo señala el artículo 15 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano:

"Artículo 15.-Cuando un miembro de la rama diplomático-consular o técnico-administrativa funja como titular de una oficina consular deberá ostentar en el extranjero el título de cónsul general de México o de cónsul de México, según sea el caso, y no podrá utilizar otro aún cuando su categoría en el Servicio Exterior fuese distinta, incluso la de embajador"⁵¹

Esto implica que no se da un valor adecuado a la rama consular, menospreciando la importancia de las funciones que realiza el Cónsul, ya que cualquier persona puede realizarlas, sin que para ello se requiera especialización en materia consular.

Desgraciadamente la mayoría de los Cónsules que están a cargo de un Consulado General, con la categoría que les enviste su cargo, son personas que el Secretario quiere favorecer, nombrando políticos retirados que por desgracia no tienen los conocimientos necesarios e indispensables para realizar las funciones consulares encomendadas.

2.2.4 INGRESO Y ADSCRIPCIÓN DEL CÓNSUL

En la Secretaría de Relaciones Exteriores existe una Comisión de Personal, misma que tiene entre otras facultades, someter al Secretario de Relaciones Exteriores las recomendaciones de quienes deben ingresar como personal del

⁵¹ Artículo 15 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994.



Servicio Exterior, es decir, cuando existen vacantes en el rango de agregado diplomático (recordemos que es el primer nivel en el Servicio Exterior Mexicano), la Comisión de Personal dará aviso oportunamente al Secretario, con la finalidad de convocar a un concurso anual de ingreso para cubrir dichas vacantes.

Los concursos a que se refiere el párrafo anterior serán abiertos al público en general, ya que la convocatoria será publicada a nivel nacional, misma que contempla los exámenes y cursos que habrán de realizar los aspirantes, hecho lo anterior, serán calificados mediante etapas eliminatorias.

Quienes aprueben todos los exámenes serán admitidos en el Instituto Matías Romero en donde realizarán cursos especializados, cuya duración no excederá de seis meses, e igualmente, tendrán que permanecer un periodo de seis meses para adquirir experiencia dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, transcurrido dicho periodo, la Comisión de personal evaluará su desempeño en la Secretaría para determinar si recomienda su nombramiento como agregado diplomático, en caso de que sea aprobado como tal, puede ascender después de seis meses, a tercer secretario como resultado de la evaluación de su desempeño.

2.2.4.1 REQUISITOS PARA INGRESAR

La Ley del Servicio Exterior Mexicano regula en los artículos 28 y 32 los requisitos para ingresar como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular.

El primero de los artículos mencionados indica los tipos de exámenes que deben realizar los aspirantes y la forma de aplicación, tal como se señala textualmente:

"Artículo 28.- El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos anuales que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos;

I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales.

II. Examen de español;

III. Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas;

IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior, y

V. Entrevistas;

VI. Exámenes médicos y psicológicos;

VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses, y

VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses".⁵²

A pesar de que este artículo menciona que los concursos serán anuales, en la práctica no es así, ya que es facultad

⁵² Artículo 28 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002.



discrecional del Secretario de Relaciones Exteriores determinar cuando se publicará la convocatoria, dejando transcurrir hasta dos años.

Por lo que respecta a los cursos de capacitación que se llevan a cabo en el Instituto Matías Romero y en la Secretaría de Relaciones Exteriores, son de suma importancia para poder desplegar las habilidades que como personal del Servicio Exterior pueda desarrollar en el extranjero.

El segundo artículo citado en párrafos anteriores indica los requisitos que debe cumplir la persona como candidato, y que a la letra dice:

"Artículo 32:- Los candidatos a ingresar a la rama diplomático-consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;
- III. Ser menores de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante;
- IV. Tener buenos antecedentes;
- V. Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;
- VI. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y
- VII. Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o Institución de enseñanza superior

mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial."⁵³

El artículo transcrito da la pauta para plantear la problemática que existe en tales requisitos, ya que si bien es cierto, se requiere que el aspirante al personal de carrera en la rama diplomático-consular tenga el grado académico de licenciatura con reconocimiento de validez oficial, también es cierto que no se especifica que licenciatura, dando pauta a que la persona que aspire a pertenecer al personal de carrera no tenga ni el menor conocimiento de las relaciones internacionales y mucho menos del área jurídica, que son conocimientos indispensables para poder desempeñar el cargo de Cónsul por las funciones que le son encomendadas.

Es importante resaltar que los requisitos señalados son necesarios para formar parte del personal de carrera, en la rama diplomática-consular.

Ahora bien, la Ley del Servicio Exterior Mexicano tiene un capítulo específico para los Embajadores y Cónsules Generales, los cuales, sin formar parte del personal de carrera es la categoría mas alta que existe dentro del Servicio Exterior Mexicano. El Cónsul General es el que representa un Consulado General y los requisitos para poder pertenecer a este

⁵³ Artículo 32 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2002.

alto rango son distintos a lo que necesitan para pertenecer al personal de carrera, toda vez que estos Cónsules van a ser designados por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, dichos requisitos se encuentran enumerados en el artículo 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano:

"ARTÍCULO 20.- Para ser designado Embajador o Cónsul General se requiere: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo.

Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad"⁴⁴

Es ambiguo este artículo al no especificar a que se refiere cuando menciona que para ser designado Cónsul General se requiere reunir los méritos suficientes para desempeñar su cargo eficazmente, ya que pueden designar a una persona que nunca haya pertenecido al Servicio Exterior.

⁴⁴ Artículo 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del 2002.



CAPÍTULO TERCERO

EJECUCIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULAR

3.1 IMPLICACIONES DE LA ADSCRIPCIÓN DEL CÓNSUL EN EL ESTADO RECEPTOR

Es necesario que exista relación entre los Estados de la Comunidad Internacional, así como la participación representativa de personas físicas, siendo el Cónsul una de estas.

Una vez que ha sido designado un funcionario del Servicio Exterior como Cónsul, encomendándole funciones que habrá de realizar fuera del país acreditante, éste requiere de un lugar donde ejecutar dichas funciones; para ello, es primordial que exista el consentimiento entre los Estados.

Seara Vázquez nos dice referente a lo anterior "Para el establecimiento de relaciones consulares entre dos Estados se efectúa por mutuo consentimiento, este consentimiento se entiende implícito, al menos que de modo expreso se establezca otra cosa [...]"³³

³³ Modesto Seara Vázquez. Derecho Internacional Público, 12ª edición. Editorial Porrúa, México, 1988, p. 241.

El artículo 2° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, dispone que para el establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre los Estados se requiere del consentimiento, y que esto implica, salvo indicación en contrario, el establecimiento de Relaciones Consulares.

Al referirse al establecimiento de Relaciones Diplomáticas, éste entraña el consentimiento de Relaciones Consulares, dado que a nivel internacional existen procesos de interacción entre los Estados, por lo que necesita de agentes diplomáticos para las negociaciones, lo que implica, que el Estado receptor al aceptar la política internacional, la cual es ejecutada por los diplomáticos en virtud de que estos realizan funciones meramente políticas, por ende se requiere de un cuerpo de funcionarios que realicen las actividades que son de carácter administrativo llamados agentes consulares.

Cuando se inician relaciones consulares, el Estado acreditante tiene la facultad de determinar el lugar que considere idóneo para el establecimiento de las oficinas consulares, sin embargo, es necesario la aprobación del Estado receptor, lo anterior con fundamento en el artículo 4° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 que a la letra se cita:

"Artículo 4º Establecimiento de una oficina consular.

1. No se podrá establecer una oficina consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento.

2. La sede de la oficina consular, su clase y la circunscripción consular, la fijara el Estado que envía y será aprobada por el Estado receptor.

3.⁵⁶

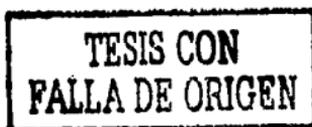
Cabe señalar que cada Estado de acuerdo a sus leyes, reglamentos y usos internos, dispondrá las formalidades para los nombramientos de los Cónsules, así como los requisitos y las funciones.

3.1.1 RÉGIMEN LEGAL APLICABLE

Dada la importancia de la Institución Consular, México ha sido partícipe de diversos tratados sobre la figura consular. Antes de citar todos y cada uno de los tratados que hasta nuestros días México ha suscrito en materia consular, es necesario establecer lo que se entiende por "tratado", de acuerdo a lo que define la doctrina y las leyes internas de nuestro país.

Cesar Sepúlveda menciona "Tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de la relación de los miembros de la comunidad internacional. Puede definirse en sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados

⁵⁶ Artículo 4º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.



soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos."⁵⁷

En contraposición al concepto del anterior autor que no es preciso en establecer quienes forman parte de la Comunidad Internacional, Carlos Arellano García al definir Derecho Internacional Público determina quienes forman parte de la Comunidad Internacional, siendo estos: "[...]las relaciones de los Estados entre sí, las relaciones de los organismos internacionales entre sí, las relaciones de los Estados con los organismos internacionales, las relaciones de los órganos de los organismos internacionales entre sí y con los organismos internacionales, las relaciones de los hombres que rebasan las fronteras de un Estado y que interesan a la comunidad internacional."⁵⁸

A pesar de que los tratados tienen diferentes nombres o definiciones, como por ejemplo: convenciones, acuerdos, convenios, pactos, arreglos, compromisos, declaraciones, concordatos, es necesario aclarar que estas denominaciones no tienen significación propiamente jurídica, en realidad, el tratado es un acuerdo internacional de voluntades. Cesar Sepúlveda nos dice "[...]Convenio Pacto y Tratado son solo distintas maneras de designar la misma cosa..."⁵⁹

⁵⁷ Cesar Sepúlveda Amor. Op. Cit., p. 116.

⁵⁸ Carlos Arellano García. Op. Cit., p. 114.

⁵⁹ Cesar Sepúlveda Amor. Loc. Cit., p. 116.

Sin embargo, a pesar de lo que establece el autor que antecede, Carlos Arellano si los determina con calidad jurídica ya que esta es la que une a los Estados.

"Los tratados internacionales tienen la virtud de concretar, con precisión y claridad por escrito, las normas jurídicas internacionales que vinculan a los Estados celebrantes."⁶⁰

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 2, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados los define de la siguiente manera:

"Artículo 2º TRATADO: El convenio regido por el Derecho Internacional público celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materia específica, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, los Tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución."⁶¹

El artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala quien se encuentra facultado para celebrar tratados:

⁶⁰ Carlos Arellano García. Loc. Cit., p. 190.

⁶¹ Artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992.

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza y las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

....⁶²

Una vez suscrito el tratado es necesario que se ratifique, ya que de esta forma se aprueba por los órganos competentes del Estado, haciendo que quede totalmente obligado.

Dentro de la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2º, fracción V, define a la ratificación, adhesión o aceptación de forma conjunta siendo esta la siguiente:

"Artículo 2º...

V. "Ratificación, adhesión o aceptación: el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

...⁶³

Sin embargo, es pertinente resaltar que existe la reserva a los tratados, esta se da cuando alguno de los Estados decide no quedar obligado por una determinada disposición, entonces

⁶² Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

⁶³ Artículo 2º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

manifiesta su reserva, tal y como lo establece el artículo antes citado en su fracción VII.

"Artículo 2º

VII. Reserva: La declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del Tratado a su aplicación a los estados Unidos Mexicanos.

...⁶⁴

Concluiremos resaltando que los efectos que un tratado transfiere es, imponer derechos y obligaciones y que cada uno de los contratantes los cumpla al pie de la letra.

Indicaremos los tratados que México a suscrito en materia consular por lo que los clasificaremos en tratados multilaterales y bilaterales.

3.1.1.1 BILATERAL

Los tratados bilaterales los definiremos como aquellos que se realizan por dos Estados, en los que se reconocen mutuamente derechos y obligaciones.

Para negociar un pacto bilateral, lo más usual es que los gobiernos interesados se intercambien notas diplomáticas, es donde se precisan las conveniencias y las oportunidades de

⁶⁴ Artículo 2º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.



llegar a un pacto sobre determinadas materias. Se escoge anticipadamente el país y el lugar donde habrán de realizarse las convenciones que derivan al tratado.

Dentro de los Convenios Bilaterales tenemos los siguientes:

- La Convención Consular y Protocolo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá, tiene como objeto estrechar los lazos de amistad resaltando los derechos, deberes, privilegios e inmunidades de los funcionarios consulares. Fue firmado en la ciudad de México el día 9 de junio de 1928, entrando en vigor el 12 de abril de 1930. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1930.
- La Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América; se celebró deseando definir las obligaciones, derechos, privilegios, exenciones e inmunidades de los funcionarios consulares de cada país en el territorio del otro. Fue firmada en México el día 12 de agosto de 1942, entrando en vigor el 1 de julio de 1943. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1943.

- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Firmada en la ciudad de México el 12 de agosto de 1942, entrando en vigor el 1 de julio de 1943. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1943.
- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Democrática Alemana. Firmada en la ciudad de México el día 30 de mayo de 1977, entró en vigor el 26 de abril de 1977. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1977.
- Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión de Repúblicas Soviéticas. Fue firmada en Moscú el 18 de mayo de 1978, entró en vigor el 9 de agosto de 1979. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1979.
- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria. Firmada en la ciudad de México el 1 de octubre de 1984, entrando en vigor el 6 de junio de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1986.
- Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Polonia, firmada en Varsovia el 14

de junio de 1985, entrando en vigor el día 14 de junio de 1986 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1986.

- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de China. Firmada en la ciudad de Beijing el día 7 de diciembre de 1986, entrando en vigor en enero de 1988 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo del mismo año.

3.1.1.2 MULTILATERAL

En los tratados multilaterales existe una cantidad mayor a dos Estados que contratan indistintamente con cualquiera de las otras partes, en igualdad de condiciones, una serie de obligaciones y por lo tanto una serie de derechos frente a estos mismos suscriptores. En el caso de tratados multilaterales, el procedimiento para concluirlos es más complicado y más largo porque menester alcanzar un texto que satisfaga a todas las partes.

Dentro de los Convenios Multilaterales en materia consular en los que México ha sido parte, tenemos los siguientes:

- La Convención sobre Agentes Consulares, celebrada en la Habana Cuba el 20 de Febrero de 1928, ratificada por nuestro país el 26 de Diciembre de 1929, entrando en vigor el mismo día, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1930.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Este tratado fue depositado en la O.N.U; firmado en Viena el 24 de abril de 1963, entró en vigor el 19 de marzo de 1967. Publicado en Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1969.

3.1.2 PROCEDIMIENTO DE ACREDITACIÓN

Entendemos por acreditación, la notificación diplomática por la cual el Estado da personalidad a sus funcionarios consulares ante otro Estado, por lo que debe de existir una aceptación y en su caso admisión.

El Estado tiene la obligación de facilitar a las personas a quienes ha otorgado el nombramiento, un documento llamado "cartas patentes", estas son comunicadas al gobierno del Estado receptor por el Estado acreditante, a través de los canales diplomáticos como son, las notas diplomáticas o por otro medio adecuado, tal y como lo dispone el artículo 11 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

En la mayoría de los Estados, las cartas patentes van dirigidas al Ministro de Relaciones Exteriores, en el caso de México, van dirigidas al Secretario de Relaciones Exteriores, dado a que la acreditación de Cónsules es un trámite que se realiza a través de los Ministerios, o en su caso, Secretarías de Relaciones Exteriores.

En cuanto a la aceptación, nos dice Seara Vázquez "la aceptación por el Estado receptor de la persona nombrada entra en el cuadro de su poder discrecional y podrá negarse a admitirla"⁶⁵. Esta facultad esta regulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en su artículo 12.

Luis Wybo señala "La Admisión es el acto formal mediante el cual el Estado acepta la acreditación de un Cónsul extranjero. El documento formal de admisión es el *exequátur*."⁶⁶

Es decir, el "exequátur" es la autorización que el Estado receptor hace de la persona nombrada como Cónsul, tal y como lo señala el artículo 12 de la Convención antes citada que a la letra dice:

"Artículo 12 Exequátur.

1. El jefe de oficina consular será admitido al ejercicio de sus funciones por una autorización del Estado receptor, llamada exequátur, cualquiera que sea la forma de esa autorización.

⁶⁵ Modesto Seara Vázquez. *Op.Cit.*, p. 241.

⁶⁶ Luis Wybo Alfaro. *Op. Cit.*, p. 11.



2. El Estado que se niegue a otorgar el exequátur, no estará obligado a comunicar al Estado que envía los motivos de esa negativa.

3...⁶⁷

Jaime Abrisqueta menciona que mediante este documento "En el mismo se especifica nombre, clase y categoría del Cónsul, así como el territorio de la demarcación consular."⁶⁸

3.1.3 IMPLICACIONES DE LA FUNCIÓN CONSULAR EN EL ESTADO RECEPTOR

El Cónsul es una figura reconocida por el Derecho Internacional debido a la naturaleza particular de sus funciones, referentes a la representación del Estado en defensa de sus connacionales, por lo que tal situación implica la necesidad de que, para poder desarrollar las funciones consulares, se requiere que tanto el Cónsul, las oficinas consulares y los miembros de las oficinas consulares gocen de determinadas libertades, inmunidades, obligaciones y derechos para ejecutar eficazmente sus encomiendas, en razón de la representación misma que hace que un empleado oficial de otro Estado tenga un status privilegiado para el eficiente desempeño de su cargo.

⁶⁷ Artículo 12 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.

⁶⁸ Jaime Abrisqueta Martínez. Op. Cit., p. 271.

Para confirmar lo señalado, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en el preámbulo menciona que una Convención Internacional sobre relaciones, privilegios e inmunidades consulares, contribuirá al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, teniendo como finalidad, no beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos.

En virtud de lo anterior, el Estado receptor deberá tratar a los funcionarios consulares con la debida deferencia y adoptará todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad, según lo señala el artículo 40 de la Convención de Viena de 1963. Siendo una forma de garantizar la seguridad e independencia dentro del Estado receptor en ejercicio de las funciones consulares.

3.13.1 LIBERTADES

El Estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de las funciones de la oficina consular, siempre y cuando no vayan en contra de su legislación.

Ahora bien; si analizamos el concepto de libertad, que es el "poder de hacer lo que no está prohibido, de obrar a su antojo"⁶⁹.

Entendemos que es la facultad de escoger si se realiza o no determinada conducta sin que esta sea impuesta. Por lo que los miembros de la oficina consular pueden gozar de las siguientes libertades:

a) Libertad de movimiento, en el sentido de que no se les va a restringir a los miembros de la oficina consular, la libertad de tránsito dentro del país receptor, salvo cuando la propia legislación señale que por razones de seguridad nacional se encuentre prohibido o limitado el acceso a determinado lugar.

b) Libertad de usar la bandera y el escudo nacional del Estado acreditante en el edificio ocupado por la oficina consular, en la puerta de entrada, en la residencia del jefe de oficina consular y en sus medios de transporte, cuando éstos se utilicen para asuntos oficiales.

c) Libertad de comunicación, toda vez que el Estado receptor permitirá la libertad de comunicación de la oficina consular para todos los fines oficiales. Entendiéndose como medios de comunicación los correos diplomáticos o consulares,

⁶⁹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Editorial Larousse. México, p. 272.

la valija diplomática o consular y los mensajes en clave o cifra (los miembros del personal del Servicio Exterior Mexicano, al asistir a los cursos especializados que imparte el instituto Matías Romero, les enseñan criptografía, que es el arte de escribir con caracteres secretos), para comunicarse con el Gobierno, con las misiones diplomáticas y con los demás consulados del Estado que envía, dondequiera que se encuentren.

Empero, las libertades que pueda conceder el Estado receptor van a ser con base en la reciprocidad, toda vez que no va a otorgar mas libertades de las que conceden a sus Cónsules en el Estado acreditante.

3.1.3.2 INMUNIDADES

En términos generales, entendemos como inmunidades, la exención o sustracción de una persona al imperio de una autoridad.

La palabra inmunidad viene del latín inmutas, inmutatis, es decir, calidad de inmune; libertad o exención de ciertas cargas, oficios, gravámenes o penas. En términos usuales, se considera inmune a aquella persona que no esta afecta a algo, a quien no le afecta alguna cosa. Al respecto, la inmunidad es

precisamente para el Gobierno que representa en función de la reciprocidad y de los tratados que existan entre los Estados.

En virtud de lo anterior, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en el capítulo segundo, sección II, concede a los funcionarios consulares de carrera y a los demás miembros de la oficina consular, inviolabilidad personal, inmunidad de jurisdicción de autoridades judiciales y administrativas por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones y exenciones fiscales, aduanales, de control migratorio, de permiso de trabajo, de seguridad social y de prestaciones personales.

a) Inviolabilidad personal, referente a los funcionarios consulares, los cuales no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva, sino cuando se trate de un delito grave y por disposición de la autoridad competente, o en virtud de una sentencia firme. Si es necesario detener al funcionario consular, el procedimiento contra él deberá iniciarse sin la menor dilación.

Cuando se instruya un procedimiento penal contra un funcionario consular, estará obligado a comparecer ante las autoridades competentes. Dichas diligencias se practicarán con la deferencia debida al funcionario consular en razón de su

posición oficial y de manera que perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares.

b) Inmunidad de jurisdicción. Los funcionarios consulares y los empleados consulares, no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares; excepto en el caso de un procedimiento civil que resulte de un contrato que el funcionario consular o el empleado consular no haya concertado, explícita o implícitamente, como agente del Estado que envía o que sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, ocurrido en el Estado receptor.

c) Exención de la inscripción de extranjeros y del permiso de residencia. Los funcionarios y empleados consulares y los miembros de su familia que vivan en su casa, estarán exentos de todas las obligaciones prescritas por las leyes y reglamentos del Estado receptor relativos a la inscripción de extranjeros y al permiso de residencia. No se aplicarán dichas disposiciones a los empleados consulares que no sean empleados permanentes del Estado que envía o que ejerzan en el Estado receptor una actividad privada de carácter lucrativo, ni a los miembros de la familia de esos Estados.

d) Exención del permiso de trabajo. Los miembros de la oficina consular estarán exentos, respecto de los servicios que presten al Estado que envía, de cualquiera de las obligaciones relativas a permisos de trabajo que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor referentes al empleo de trabajadores extranjeros, excepto cuando los miembros del personal privado de los funcionarios y empleados consulares ejerzan en el Estado receptor alguna otra ocupación lucrativa.

e) Exención del régimen de seguridad social. Los miembros de la oficina consular y los miembros de su familia que vivan en su casa, así como los miembros del personal privado que estén al servicio exclusivo de los miembros de la oficina consular y que no sean nacionales o residentes permanentes del Estado receptor y estén protegidos por las normas sobre seguridad social en vigor en el Estado que envía o en un tercer Estado, estarán exentos, en cuanto a los servicios que presten al Estado que envía, de las disposiciones sobre seguridad social que estén en vigor en el Estado receptor.

Pero puede darse el caso de que participen voluntariamente en el régimen de seguridad social del Estado receptor, siempre que sea permitido por ese Estado.

f) Exención fiscal. Los funcionarios y empleados consulares, y los miembros de su familia que vivan en su casa,

estarán exentos de impuestos y gravámenes; los miembros del personal de servicio estarán exentos de los impuestos sobre los salarios que perciban por sus servicios.

g) Franquicia aduanera. El Estado receptor permitirá, con arreglo a las leyes y reglamentos que promulgue, la entrada, con exención de todos los derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos, de los objetos destinados al uso oficial de la oficina consular; al uso personal del funcionario consular y de los miembros de su familia que vivan en su casa, incluidos los efectos destinados a su instalación.

h) Exención de prestaciones personales. El Estado receptor deberá eximir a los miembros de la oficina consular y a los de su familia que vivan en su casa, de toda prestación personal, de todo servicio de carácter público, cualquiera que sea su naturaleza y de cargas militares, tales como requisas, contribuciones y alojamientos militares.

Es importante señalar que las inmunidades señaladas son otorgadas a los miembros de las oficinas consulares, siempre y cuando se encuentren en ejercicio de sus actividades como miembros del Servicio Exterior Mexicano.

3.1.3.3 OBLIGACIONES

A diferencia de las libertades, derechos e inmunidades de las que gozan los funcionarios consulares, existen determinadas obligaciones que deben de cumplir en el Estado receptor.

Si tomamos en cuenta que la palabra obligación significa "imposición o exigencia que limita el libre albedrío"⁷⁰, se entiende que si el funcionario consular no realiza determinada conducta que le es encomendada por el Estado receptor, entonces este puede requerirla en forma coactiva, conforme a su legislación interna.

Señalaremos las obligaciones que determina la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares:

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

b) Seguro contra daños causados a terceros. Los miembros de la oficina consular deberán cumplir con todas las

⁷⁰ Ibidem, p. 327.

obligaciones que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor relativas al seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros por la utilización de vehículos, buques o aviones.

c) Obligación de comparecer como testigo. Los miembros del consulado podrán ser llamados a comparecer como testigos en procedimientos judiciales o administrativos.

Aún y cuando se trata de una obligación, en caso de que un funcionario consular se negare a hacerlo no se le podrá aplicar ninguna medida coactiva o sanción.

3.1.3.4 DERECHOS

Debido a la investidura que le es conferida a los Cónsules para el desempeño de sus funciones, éstos tienen ciertos derechos como son, el no ser molestados en su persona y propiedades.

En virtud de que párrafos anteriores señalamos en que consisten las libertades que detentan los Cónsules, cabe aclarar las diferencias que existen con los derechos que el Estado receptor les brinda.

Como mencionamos, la libertad consiste en realizar o no determinada conducta que es permitida, algo que no esta restringido, sin embargo, los derechos son "facultad de hacer una cosa, de disponer de ella o de exigir algo".

Los derechos que señala la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 son los siguientes:

a) Comunicación en caso de arresto, detención preventiva o instrucción de un procedimiento penal. Cuando se arreste o se detenga preventivamente a un miembro del personal consular, o se le instruya un procedimiento penal, el Estado receptor estará obligado a comunicarlo sin demora al jefe de oficina consular. Si estas medidas se aplicasen a este último, el Estado receptor deberá poner el hecho en conocimiento del Estado que envía por vía diplomática.

b) Sucesión de un miembro del consulado o de un miembro de su familia. En caso de defunción de un miembro de la oficina consular o de un miembro de la familia que viva en su casa, el Estado receptor estará obligado a permitir la exportación de los bienes muebles propiedad del fallecido y a no exigir impuestos nacionales, municipales, o regionales sobre la sucesión ni sobre la transmisión de los bienes muebles, cuando estos se encuentren en el Estado receptor.

Visto lo anterior, los Cónsules gozarán de dichos derechos, libertades, obligaciones e inmunidades desde el momento que entren en territorio del Estado receptor para tomar posesión de su cargo o, si se encuentran ya en ese territorio, desde el momento en que asuman sus funciones en la oficina consular.

3.2 LAS FUNCIONES CONSULARES

Si nos remontamos a la Historia desarrollada en el primer capítulo de éste trabajo de investigación, podemos observar que el Cónsul actuó desde el inicio como intermediario entre los particulares que necesitaban de alguien que les auxiliara ante autoridades extranjeras; el Cónsul era el representante de los intereses comerciales y políticos de una nación, que se encargaba de los intereses y brindaba protección a los nacionales.

En la actualidad el Cónsul realiza funciones similares, mismas que ahora se encuentran codificadas, lo que da lugar a precisar que el Cónsul es un funcionario público, toda vez que es el instrumento para que el particular solicite al Estado acreditante determinados actos como son de registro civil, notariales, administrativos, entre otros y que imposibilitado el solicitante a acudir a su lugar de origen a requerirlos, el Cónsul tiene la obligación de asesorar jurídicamente a sus connacionales, debiendo cumplir con las demandas y

necesidades de los nacionales en el extranjero; teniendo responsabilidad propia por los actos que ejecuta o deja de ejecutar durante el desempeño de su cargo, siendo demasiado importante señalar en que consisten específicamente dichas funciones y justificar la necesidad de que tenga los conocimientos necesarios para cumplir cabalmente con ellas.

En la práctica, las actividades consulares son básicamente tres:

1) Documentación consular, que se divide en dos aspectos muy importantes,

a) Documentación a mexicanos:

De acuerdo al tipo de documento que expidan los Cónsules, estos pueden actuar como fedatarios respecto de las autoridades locales del lugar donde se encuentran, legalizan documentos, certifican firmas de funcionarios, realizan funciones notariales y coadyuvan en todo con las autoridades civiles y administrativas para la tramitación de cartas rogatorias, exhortos y diligenciación de oficios.

Esta actividad tiene una altísima demanda, toda vez que existe una gran cantidad de connacionales que radican en el extranjero, ya sea en forma permanente o temporal, de los cuales, la mayoría requiere de estos servicios.

b) Documentación a extranjeros:

Consiste en otorgar a los extranjeros la documentación necesaria para que puedan internarse en el territorio del Estado acreditante.

2) Protección a mexicanos

Una de las funciones mas importantes que realiza el Cónsul es la protección a sus connacionales, que consiste en una actividad del Estado mexicano en el extranjero, tratando de realizar una serie de acciones a distintos niveles para proteger los derechos de los mexicanos.

La protección consular consiste básicamente en brindar a los connacionales asesoría jurídica, orientación y apoyo, el Cónsul no participa directamente en tribunales, por lo que se requiere la contratación de abogados consultores, que únicamente trata de dar orientación básica.

3) Promoción de la imagen de México.

- b) Comercial**
- c) De las inversiones**
- d) De la cultura, y**
- e) De las actividades educativas**

Desgraciadamente este tipo de actividad es la que menos se realiza, sin que con ello deje de ser importante, por lo que debe de promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo, además el Cónsul debe de velar por el prestigio del país en el exterior.

Según señala la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 las funciones consulares serán las siguientes:

"Artículo 5º Funciones Consulares.

Las funciones consulares consistirán en:

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

sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en éste último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo origen que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y los reglamentos del Estado que envía;

m) ejercer las demás funciones confiadas por el estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos

internacionales en vigor entre el Estado que envía y el Estado receptor."⁷¹

Por otra parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano determina las funciones que ha de realizar el Cónsul, siendo específica en señalar todas y cada una de manera determinante, tal y como lo establece en el artículo 44, que a la letra se cita:

"Artículo 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

II. Fomentar en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;

III. Ejercer cuando corresponda, funciones de juez del Registro Civil;

IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;

V. Desahogar las diligencias que les encomiendan las autoridades judiciales de la República;

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

VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.

Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio

⁷¹ Artículo 5º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.

ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley."⁷²

Lo que notamos a diferencia de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que señala la facultad que tienen los Cónsules de inspeccionar los buques y aeronaves, la ley no lo menciona, sin embargo en el manual consular que elabora la Secretaría de Relaciones Exteriores, especifica la forma en que van a realizar dichas funciones.

Ahora bien, los jefes de oficina consular pueden delegar sus funciones a funcionarios subalternos mediante un acuerdo escrito del titular en donde se establezca el nombre del funcionario delegado y las funciones que se delegan y además, debe aparecer registrada la firma de aquel, pero las firmas que no se podrán delegar en ninguna circunstancia son las de las escrituras notariales y de las actas del registro civil, según lo indica el artículo 66 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

La Secretaría de Relaciones Exteriores se va a encargar de expedir los manuales para regular la expedición de documentos consulares y migratorios y para el desarrollo de las funciones de registro civil, así como notariales señalado en el artículo 67 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior.

⁷² Artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002.

Para tal efecto, la Secretaría cuenta con una Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, que es la encargada de supervisar, autorizar y normar la expedición de pasaportes, visas, autorizaciones de internación, certificados de matrícula consular, legalización de documentos públicos, actos del Registro Civil, actos notariales, cartillas del Servicio Militar Nacional, Declaraciones de Nacionalidad Mexicana y demás actos jurídicos que les competen a las oficinas consulares de conformidad a lo que establece el Reglamento Interior de la Secretaría, expidiendo para tal efecto el manual de documentación consular, mismo que señala los trámites que puede realizar un Cónsul y la forma en que los va a llevar a cabo.

3.2.1 FEDATARIAS

Empezaremos por explicar una de las funciones de suma importancia que tiene el Cónsul en el exterior como fedatario, que es una referencia al que goza de fe, por lo que analizaremos qué se entiende por "fe" y "fe pública".

Por fe entendemos según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: "seguridad, aseveración de



que una cosa es cierta. El escribano da FE. Documento que certifica la verdad de una cosa. Fe de soltería"⁷³

Por lo que fe es la creencia sobre algo, pero hay diferentes tipos de fe, como la fe religiosa, la fe pública, la fe personal y otras variantes de la misma fe, en el caso que nos ocupa solo estudiaremos la fe pública.

Cecilia Molina señala que "La fe pública es una función de orden público cuyo ejercicio corresponde al Estado, quien lo desarrolla por medio de sus funcionarios gubernamentales, así como por particulares en los que la delega confiriéndoles investidura mediante la patente o autorización que para tal efecto les otorga"⁷⁴

Al respecto, debemos de entender que la fe pública es la creencia de verdad de un documento expedido por una persona a la que la ley le otorga ese carácter y lo realiza en ejercicio de las funciones encomendadas.

El funcionario consular investido de fe pública podrá dar fe de que una copia fue tomada fielmente de su original y que la tuvo a la vista.

⁷³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Imprenta Real, Madrid, 1988, p. 121.

⁷⁴ Cecilia Molina. Op. Cit., p. 193.

En el extranjero tiene lugar el notariado que se encuentra a cargo del Servicio Exterior Mexicano a través de los agentes consulares.

El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior en el artículo 71, da la pauta para determinar que tipo de funciones notariales puede ejercer el Cónsul en el exterior, quedando limitadas a dar fe, autenticar y protocolizar en los siguientes actos:

a) Contratos de Mandato o Poderes:

El mandato es un contrato por el cual una persona (mandante) faculta a otra (mandatario) a realizar actos jurídicos en su nombre y representación. Pueden otorgar poderes generales o especiales:

1.- El Poder General: Vale para una serie indefinida de actos, pero puede ser limitado en sus alcances en cuanto a las facultades conferidas.

Puede servir para representar en juicios y efectuar cobros, siendo denominado poder general para pleitos y cobranzas.

Si se otorga para que el apoderado administre bienes e intereses del mandante se le llama poder general para actos de administración.

Si el poder se otorga para que compren, se hipotequen, se donen o se vendan bienes del otorgante, se llama poder general para actos de dominio.

Si el poder general otorgado comprende los tres tipos de actos, se le llama poder general amplísimo.

2.-El Poder Especial: Se otorga para ser representado en uno o más asuntos específicamente determinados en el mandato y se extingue automáticamente con la conclusión del asunto o asuntos.

En las oficinas consulares se podrán revocar únicamente poderes elaborados en la República Mexicana o en las oficinas consulares de México.

b) El Testamento:

Es un acto personalísimo, revocable y libre, por el cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos, declara o cumple para después de su muerte.

Se puede otorgar ante el Cónsul el testamento público abierto, testamento público cerrado y la recepción del testamento ológrafo.

Tanto la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, no regulan el testamento público cerrado, ni la recepción del ológrafo, sin embargo en la práctica si se lleva a cabo conforme al Manual de Procedimiento Consular que es elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, asimismo el artículo 1594 del Código Civil al efecto señala:

"Artículo 1594.- Los secretarios de legación, los cónsules y los vicecónsules mexicanos podrán hacer las veces de notarios o de receptores de los testamentos de los nacionales en el extranjero en los casos en que las disposiciones testamentarias deben tener su ejecución en el Distrito Federal."⁷³

1.- El Testamento Público Abierto

Se otorga ante el Cónsul, quien deberá entrevistar personalmente al interesado, ya que de acuerdo al artículo 1511 del Código Civil para el Distrito Federal, señala que dicho testamento es aquel que se otorga ante Notario.

2.- El Testamento Público Cerrado

Lo escribe el testador, u otra persona a su ruego, en papel común, y deben estar rubricadas y al calce firmado por el

⁷³ Artículo 1594 del Código Civil del Distrito Federal, Publicado en el Diario oficial de la Federación el 28 de abril del 2000.

testador, si no supiere o pudiese firmar, podrá rubricar y firmar otra persona a su ruego; se presentará en sobre cerrado y sellado en presencia de tres testigos ante el Cónsul.

3. El Testamento Ológrafo

Es el escrito de puño y letra del testador, sólo podrá ser otorgado por las personas mayores de edad, debe de estar expresado el día, mes y año en que se otorga y firmado por él y posteriormente lo debe de archivar en el Archivo General de Notarias, en este caso la intervención consular en la recepción de testamentos ológrafos se hace con carácter de auxiliar o colaborador del Archivo General de Notarias, no en su carácter de fedatario público.

Este testamento se hace por duplicado cerrando cada ejemplar en un sobre lacrado; en los sobres podrá poner el testador los sellos, señales o marcas que estime necesarios; el original se deposita directamente en el Archivo general de Notarias de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal a través de las oficinas consulares; en este caso no necesariamente lo recibe el jefe de la oficina consular, lo puede hacer cualquier funcionario que forme parte de ella.

4.-Testamento Marítimo

Lo celebran las personas que se encuentren en alta mar, a bordo de navíos de la Marina Nacional, sea de guerra o mercante, se escribe por duplicado en presencia de dos testigos y el capitán del buque. Cuando el buque arribe a puerto en donde haya oficina consular mexicana, el propio capitán depositará un ejemplar (el Cónsul únicamente tiene actuación para la recepción de este Testamento).

c) Repudio de Derechos Hereditarios:

Las personas beneficiadas con alguna sucesión que desean renunciar a sus derechos hereditarios pueden hacerlo mediante una escritura notarial.

Si un heredero fallece, sus sucesores pueden repudiar la herencia que a éste le corresponde.

d) Convenios sobre Ejercicio de Patria Potestad:

Las personas que ejercen patria potestad pueden convenir entre si la manera en que la ejercerán. El acuerdo entre los progenitores no implicará de modo alguno la renuncia de la Patria Potestad.

Se puede hacer constar en escritura notarial ante el Cónsul, las autorizaciones de los padres para que el hijo menor deje

la casa paterna, disponga de su educación, administre sus propios bienes o consientan en que contraigan matrimonio.

La función notarial que realiza el Cónsul en el extranjero es de carácter limitado, ya que no desempeña todas las funciones que efectúa un Notario público acreditado como tal dentro del territorio nacional, y además esta condicionada a la autorización de actos jurídicos que vayan a surtir efectos o a ser ejecutados dentro del territorio nacional, los documentos notariales expedidos por los Cónsules mexicanos surten efectos sin necesidad de legalización o apostillamiento alguno.

3.2.2 ASESORÍA JURÍDICA

En esta función señalaremos la protección a los mexicanos, por lo que es necesario establecer que se entiende por protección, manifestando lo siguiente: "actividad primordial y prioritaria de la Institución Consular que realiza el Servicio Exterior para cuidar los intereses de sus nacionales, en especial los desvalidos o indigentes, que consiste esencialmente en asegurar el respeto a sus derechos, evitándoles daños o perjuicios indebidos en sus personas o intereses, injusticia o arbitrariedad por parte de las autoridades en la jurisdicción o persecución o discriminación en forma alguna. El Cónsul

interviene como mediador y a favor o representación de sus nacionales ante autoridades civiles y judiciales..."⁷⁶

En virtud de lo anterior, existe la necesidad que tienen los Cónsules de tener conocimiento sobre las leyes del país en que se encuentren, toda vez que aún y cuando no van a actuar directamente en los Tribunales, si es importante estar al tanto de que no se violen los derechos de la parte que esta asistiendo, ahora bien, habrá casos en los cuales requiera necesariamente conocer las leyes mexicanas para brindar una adecuada asesoría sobre determinados asuntos que sean competencia de los Tribunales de México.

De lo anterior, encontramos su fundamento en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano mismo que señala el artículo 53 lo siguiente:

"Artículo 53.- Es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con éste propósito presentarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado Mexicano ejercerá la protección diplomática. La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras. Para estos efectos los miembros del Servicio Exterior deberán:

I.- Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos

⁷⁶ Luis Wybo Alfaro. Op. Cit., p. 43.

y obligaciones frente al estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;

II.-Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando estos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;

III.-Visitar a los mexicanos que se encuentren detenidos, presos, hospitalizados, o de otra manera, en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia, y

IV.-Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses. "77

El artículo señalado es preciso en apuntar sobre la obligación "prioritaria" de proteger los intereses de los mexicanos en el exterior, por lo que es imposible que se puedan proteger algunos tipos de intereses, al respecto son desalentadores los comentarios que argumentan algunos Cónsules sobre la gran responsabilidad que se enfrentan al ejercer sus funciones en el exterior, manifestando que para ello existen los "abogados consultores".

3.2.3 AUXILIARES ADMINISTRATIVOS

Por lo que se refiere a las funciones administrativas, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece a grosso modo, los servicios que prestan los Cónsules a sus

⁷⁷ Artículo 53 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994.

connacionales, narrados por el artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que señala lo siguiente:

"Artículo 65.- Además de las funciones consignadas en el artículo 44 de la Ley, corresponde a los jefes de oficinas consulares:

- I. Expedir pasaportes de acuerdo con las disposiciones del Reglamento correspondiente y demás normas aplicables;
- II. Expedir a los extranjeros permisos de internación a México en los términos de la Ley General de Población, de su Reglamento y de otras disposiciones sobre la materia;
- III. Visar pasaportes extranjeros de conformidad con la normatividad que al efecto emita la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Gobernación;
- IV. Llevar el registro de mexicanos residentes en su circunscripción y expedir, a solicitud del interesado, el certificado de matrícula correspondiente;
- V. Auxillar a la Secretaría de la Defensa Nacional en la expedición de cartillas del servicio Militar Nacional;
- VI. Cotejar los documentos públicos o privados que en original tengan a la vista y certificar las copias correspondientes. Para ello llevarán un libro de cotejos en los términos que determine la Secretaría, y
- VII. Ejercer las demás funciones que le sean encomendadas por la Secretaría en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."⁷⁸

El artículo citado nos indica las funciones que se realizan en las oficinas consulares, al respecto haremos un breve análisis de todas y cada una de las actividades que en la práctica se llevan a cabo.

⁷⁸ Artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994.

1.- Certificado de Matricula Consular.

Este documento se expide a los mexicanos que radican en el exterior, sirve como un documento de identidad y es aceptado por las autoridades migratorias mexicanas para ingresar a Territorio Nacional.

2.- Expedición de Pasaportes.

El pasaporte es un documento que se expide para acreditar la nacionalidad e identidad de quien lo porta.

Existen tres tipos de pasaportes:

a)Ordinario: Es el pasaporte que se expide a cualquier individuo nacional que lo solicite, y lo expide la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de sus oficinas en el territorio nacional o en las representaciones de México en el exterior.

b)Oficial: Este pasaporte se expide únicamente a servidores públicos que viajen al extranjero en comisión especial y solamente se podrá expedir en el territorio nacional, por lo que las representaciones de México en el exterior sólo están autorizadas para canjear dichos pasaportes, previa autorización de la Secretaria de Relaciones Exteriores.

c)Diplomático: Este pasaporte se expide al Presidente y ex-presidentes de México, Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como a los miembros del Servicio Exterior Mexicano de la rama diplomático-consular, entre otros.

3.- Tramitación de Declaraciones de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.

El 20 de Marzo de 1998 entraron en vigor las reformas que sufrió nuestra Constitución Política sobre la Nacionalidad Mexicana, ya que de acuerdo al artículo 37, apartado A, el mexicano por nacimiento por ningún motivo perderá la nacionalidad mexicana, y todo aquel que anterior a ésta fecha, hubiera tramitado una nacionalidad extranjera, incurrió en una causal de pérdida de la nacionalidad mexicana, porque recordemos que México no aceptaba la doble nacionalidad, ahora se puede regularizar su situación para acogerse al privilegio de la doble o múltiple nacionalidad a través de este documento.

4.- Cumplimiento del Servicio Militar Nacional en el Exterior.

El Servicio Militar Nacional es una obligación que tienen todos los varones mexicanos, independientemente de lugar en donde se encuentren. Las oficinas consulares solamente expedirán cartillas a los mexicanos que acrediten su domicilio en el extranjero.

5.- Legalización de Documentos Expedidos en el Extranjero.

Para que un documento público expedido en el extranjero pueda surtir sus efectos en México, es necesario que se encuentre debidamente legalizado por el consulado mexicano ubicado en el lugar en donde se haya expedido dicho documento.

La función del Cónsul es certificar que las firmas y sellos que contiene el documento sean auténticas y esto lo realiza mediante la legalización de firmas y/o sellos de documentos públicos.

6.- Certificado a Petición de Parte.

Es un documento que se expide a petición de parte interesada para hacer constar un hecho, o hacer valer un derecho; este documento es muy útil en los casos en que es necesario efectuar actos que por su naturaleza requieren ser realizados en acta notarial, para lo cual el Cónsul se encuentra imposibilitado.

7.- Certificados de Supervivencia a los Pensionistas del Gobierno Mexicano.

Las Instituciones de Seguridad Social Mexicanas, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

al Servicio del Estado, Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas y, en algunos casos, el Instituto Mexicano del Seguro Social solicitan a sus pensionistas, mexicanos y extranjeros, que radican en el exterior, comparezcan ante una oficina consular mexicana a pasar lo que denominan "revista de supervivencia", para acreditar que están con vida, por tanto, que continúan vigentes sus derechos, y así poder continuar con el envío de sus cheques de pensión a los interesados.

8.- Certificado de Presunción de Nacionalidad Mexicana.

Cuando alguna persona que no cuenta con ningún documento que lo acredite como mexicano y solicita la protección de México, la oficina consular tiene la obligación de practicarle una entrevista y allegarse de los medios necesarios que permitan al servidor público que lo entrevista, presumir que se trata de un nacional mexicano.

9.- Certificado de Importación de Estupefacientes y Psicotrópicos.

La importación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos o preparados que los contengan, requieren autorización de la Secretaría de Salud, la cual ha intensificado el control para dicha importación. Las oficinas consulares como coadyuvantes de la Administración Pública Federal, elaborarán un certificado con base a la documentación expedida tanto por el país exportador como por las autoridades mexicanas.

10.- Certificado de Leyes Mexicanas.

El Cónsul va a expedir este documento a solicitud de la parte interesada para hacer constar el texto de una ley y la fecha en que esta estuvo vigente en México, indicando la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como el inicio y/o fin de su vigencia. Habitualmente es solicitado por las autoridades del país receptor para acreditar la reciprocidad en algunos trámites judiciales, delimitar la temporalidad de una ley.

11.-Certificado de Leyes Extranjeras.

Este documento se expide a solicitud de parte interesada para hacer constar el texto de una ley y la fecha en que ésta estuvo vigente en el país receptor. Habitualmente es solicitado por las autoridades mexicanas para acreditar reciprocidad en algunos tramites judiciales.

12.- Certificado a Turista Cinegético.

Este certificado lo tramitan aquellas personas residentes en el extranjero que practican la cacería deportiva y desean venir a México a realizar su deporte. Dicho documento no es un permiso de cacería, sirve únicamente para que las autoridades militares de la frontera por donde se interne el turista a México les concedan la autorización de importación y portación de armas de fuego para las actividades cinegéticas.

3.2.4 DE REGISTRO CIVIL

El Registro Civil en México, es una Institución que tiene por objeto hacer constar de manera auténtica, a través de un sistema organizado, todos los actos relacionados con el estado civil de las personas.

El Juez del Registro Civil es la persona facultada para autorizar los actos del estado civil de las personas y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en los perímetros de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes, de acuerdo a lo que señala el artículo 35 del Código Civil para el Distrito Federal.

En el extranjero, los connacionales pueden tramitar sus actos de Registro Civil a través del consulado o ante la autoridad extranjera del país donde se encuentren.

Las actas del Registro Civil son las constancias referentes al estado civil de las personas contenidas en las actas que se extienden en las oficinas de dicho Registro con la finalidad de

asegurar la existencia de las mismas y la situación jurídica de las personas dentro de la esfera de la vida privada.

Si el trámite lo realizan ante la autoridad extranjera, para su validez en México, se requiere que dicho documento sea legalizado por el consulado mexicano que se encuentre en el lugar donde se expidió el documento o sea apostillado por la Secretaría de Relaciones Exteriores del país que expidió el documento, en su caso traducido al español por un perito autorizado por el Tribunal Superior de Justicia y posteriormente se solicita la inscripción del documento ante la Oficina Central del registro Civil en la Ciudad de México o ante su similar de la entidad federativa de nuestro país.

Sin embargo, si el trámite lo realizan ante la oficina consular, dicho documento tendrá plena validez en la República Mexicana sin necesidad de legalización o apostillamiento.

El registro civil consular estará a cargo del titular o encargado de la oficina consular quien no puede delegar dicha función.

De acuerdo a lo anterior, observaremos que las facultades del Cónsul para actuar como juez del Registro Civil están

limitadas y únicamente podrán realizar los siguientes actos jurídicos:

1.- Registro de Nacimientos: Este registro se puede efectuar en el consulado, en cuya circunscripción se encuentren domiciliados los interesados, no importando el lugar en que hubiere nacido, se efectúa en cualquier tiempo, aún y cuando el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 55, señala que debe de hacerse dentro de los seis meses posteriores al nacimiento.

Únicamente se podrán hacer estos registros cuando el nacimiento se hubiere efectuado fuera del territorio nacional y uno de los dos padres compruebe que tiene la nacionalidad mexicana

2.- Actas de Matrimonio: El matrimonio en México debe de celebrarse ante un juez del Registro Civil y tiene ciertas formalidades, de acuerdo a lo que señala el Código Civil para el Distrito Federal.

En el extranjero, se pueden registrar los matrimonios en una oficina consular, pero únicamente cuando ambos solicitantes sean nacionales mexicanos, no así cuando uno de ellos sea extranjero.

Estos matrimonios tienen plena validez en México sin necesidad de apostillar o legalizar dichos documentos.

Ahora bien, si se tratare de un matrimonio celebrado ante una autoridad extranjera, cuando ambos cónyuges sean de nacionalidad mexicana o entre un mexicano y un extranjero - aquí si se puede dar el caso- , será necesario la legalización por el consulado mexicano del lugar donde se haya celebrado o el apostillamiento ante la Secretaría de Relaciones Exteriores del país que expidió el acta de matrimonio, si es necesario, la traducción al idioma español por un perito traductor autorizado por el Tribunal Superior de Justicia y posteriormente la inscripción en la oficina Central del Registro Civil del Distrito Federal o de la entidad federativa que corresponda.

3.- Acta de Defunción: El registro de defunción en una oficina consular se realiza cuando en el extranjero fallece un nacional mexicano y sus familiares desean que se levante el acta de defunción ante una autoridad mexicana. Dicha acta tiene plena validez en México.

4.- Expedición de Copias Certificadas de las Actas levantadas en una Oficina Consular: Otra de las facultades de los titulares de las Oficinas Consulares es expedir copias

certificadas de las actas de registro civil que fueron levantadas ante ese consulado.

CAPÍTULO CUARTO

PROBLEMÁTICA POR LA FALTA DE ESPECIALIZACIÓN JURÍDICA DEL CÓNSUL RELATIVA AL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD

4.1 PROBLEMÁTICA DE NECESARIA ESPECIALIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO

Una vez establecidas las funciones en el apartado que antecede, se desprende que todas y cada una de ellas tienen gran importancia, tanto para el Estado, como para aquellos individuos que han de recibir los beneficios en forma directa.

De dichas funciones que el Cónsul brinda a los connacionales, se desprende que la mayoría de estas requieren de conocimientos especiales, siendo necesario tener bases cimentadas de conocimientos para poder aplicarlos en la práctica, es decir, que exista equilibrio entre el conocimiento especializado en áreas determinadas y su aplicación de estos, para que, una vez teniendo los conocimientos necesarios y la experiencia requerida, los resultados que se obtengan sean que los funcionarios consulares brinden en ejercicio de sus funciones, ayuda, protección y asesoría de forma más eficiente, acertada y apegada a derecho.

Por lo anterior, es necesario que exista especialización en las funciones que le son encomendadas, atreviéndonos a afirmar que sin duda alguna, las funciones más importantes del Cónsul, se encuadran en cuatro grandes accesiones, siendo estas: funciones fedatarias, de registro civil, auxiliares administrativos y de asesoría jurídica, por ende, es primordial para el mejor desempeño de tales funciones, que se requiera necesariamente de conocimientos jurídicos, ya que dichas funciones consideramos que son propias de aquel que este dotado de conocimientos jurídicos.

El anterior argumento lo desglosaremos en el siguiente apartado, donde demostraremos la problemática al ejecutar las funciones designadas al funcionario consular, mismas que consideramos importantes para nuestro derecho, así como la gran importancia de tener una especialización jurídica.

4.1.1 DE FUNCIONES FEDATARIAS

Las funciones fedatarias son las que conllevan en gran parte a una alta responsabilidad para los Cónsules, pero si ellos no cuentan con el conocimiento jurídico necesario, imposible sería pedirles que tal función la llevaran al cabo con la adecuada precisión para no incurrir en responsabilidad.



Tomaremos como base la Ley del Notariado para el Distrito Federal, toda vez que de conformidad con el artículo 44, fracción IV, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, indica que la fe pública de los Cónsules es equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los Notarios en el Distrito Federal, por lo tanto, la Ley del Notariado para el Distrito Federal, señala como obligación de los Notarios que la población reciba el mejor servicio notarial posible, la cual regula el tipo de ejercicio profesional del derecho como oficio jurídico consistente en que el Notario, en virtud de su asesoría y conformación imparcial de su documentación en lo justo concreto del caso, reciba por fuerza legal del Estado el reconocimiento público y social de sus instrumentos notariales con las finalidades de protección de la seguridad jurídica de los otorgantes y solicitantes de su actividad documentadora.

Dicha Ley organiza la función del Notario como un tipo de ejercicio profesional del derecho.

Observamos que la Ley del Notariado señala que el Notario ejerce sus funciones como un tipo de ejercicio profesional del derecho, dando la pauta para exigir que sea un Licenciado en Derecho para tener los conocimientos jurídicos que se requieren en función de sus actividades; por otro lado, la misma ley indica determinados requisitos para que el

Licenciado en Derecho pueda contar con la patente que lo autorice a ejercer la función notarial.

Se requiere hacer un examen de aspirante a Notario según el artículo 54 de la Ley del Notariado, el cual señala de entre sus requisitos, ser profesional del derecho, con título de abogado o Licenciado en Derecho y con cédula profesional, asimismo, acreditar por lo menos doce meses de práctica notarial ininterrumpida.

Después de que la persona haya obtenido la patente y para que pueda actuar en ejercicio de la función notarial, deberá rendir protesta ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o ante quien éste delegue dicha facultad.

Omitimos seguir varios pasos para desempeñar la función notarial, toda vez que la esencia del trabajo es demostrar la necesidad de contar con cédula profesional que acredite la licenciatura en derecho para poder ejercer las funciones dignas de un Notario. Sin embargo, al Cónsul, no se le exige este requisito, ejerciendo una función tan importante a su mas saber entender, dejándose llevar únicamente por lo señalado en el Manual de Procedimiento Consular.

Recordemos que las funciones como Notario Público que ejerce en el exterior son limitadas para el Cónsul, sin que esto signifique que las funciones restringidas no sean importantes.

Es tan necesario que dejen de cometer errores, toda vez que ocasionan que los connacionales en el extranjero, pierdan tiempo y eroguen gastos.

Abundando en lo señalado, el artículo 42 de la Ley del Notariado a la letra dice:

"Artículo 42: Notario es el profesional del derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, y conferir autenticidad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría[...]"⁷⁹

Dicho lo anterior y de acuerdo a los actos que realiza un Notario, es acertada la ley del Notariado en requerir la licenciatura en derecho para ejercer dicha actividad, concluyendo, que tanto el Cónsul como el Notario, aún y cuando las actividades del primero son limitadas, realizan las mismas funciones, con la diferencia que uno las realiza fuera del territorio nacional, y el otro dentro del territorio, por lo

⁷⁹ Artículo 42 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2000.

tanto, los requisitos para aspirar ya sea a Notario o a Cónsul, se deberían establecer los mismos.

4.1.2 DE FUNCIONES DE JUEZ DEL REGISTRO CIVIL

Otra función importante es, actuar como Juez de Registro Civil, recordemos que no cualquier persona que sea Licenciado en Derecho puede actuar en México como Juez del Registro Civil, para ello se requieren determinados requisitos tal y como lo señala el Reglamento del Registro Civil:

"Artículo 13: Para ser juez se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener título debidamente registrado de licenciado en Derecho y práctica profesional mínima de cinco años;
- III. No ser Ministro de ningún culto religioso;
- IV. No haber sido condenado por delito intencional, sancionado con pena corporal; y
- V. Aprobar el examen a que se refiere el artículo 16 del Reglamento."⁸⁰

Observamos que también es un requisito indispensable para aspirar a ser Juez del Registro Civil, que tengan una práctica profesional mínima de cinco años, asimismo, tienen que hacer un examen práctico y teórico.

⁸⁰ Artículo 13 del Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1987.

Las funciones que versan sobre este tema, se realizarán de conformidad con el Código Civil Federal, con fundamento en el artículo 68 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Por la magnitud e importancia de los documentos que el funcionario consular expide, concernientes al nacimiento, matrimonio y defunción de mexicanos, y en su caso, expide copias certificadas de las mismas, es preciso el Reglamento del Registro Civil en requerir para el desempeño de estas funciones, que el titular cuente con la licenciatura en derecho.

Sin embargo, por el simple hecho de pertenecer al Servicio Exterior Mexicano se tiene la facultad de ejercer funciones de Juez del Registro Civil, por lo que consideramos que si se tratan de las mismas actividades que realizan tanto éste como el Cónsul, deben de exigirse los mismos requisitos en ambos cargos.

4.1.3 DE FUNCIONES DE ASISTENCIA LEGAL

Retomando lo que señalamos en el capítulo anterior, sobre las actividades consulares, la primera es lo referente a la protección y la segunda es la expedición de documentación a mexicanos.

El tema que nos ocupa en este apartado se refiere a la protección que van a realizar los Cónsules en el extranjero con sus connacionales, dicha protección es muy amplia, sin embargo, en este trabajo únicamente vamos a señalar la protección en el ámbito de la asistencia legal, es decir, la asesoría jurídica que pueda brindar el Cónsul

Si bien es cierto, que en un proceso legal el Cónsul no forma parte del mismo, también lo es, el hecho de que tiene la obligación de asistir a su connacional para brindarle ayuda en cuanto a asesoría jurídica se refiere, sin embargo, resulta contradictorio a derecho, toda vez que es ilógico que el Cónsul brinde asesoría sin tener los conocimientos jurídicos, tanto del derecho del país acreditante, como del derecho del país receptor, lo que se traduce en que si no tiene conocimientos jurídicos de su país de origen, es imposible, que pueda entender los ordenamientos jurídicos de otro Estado, lo que es igual, a que es difícil que pueda observar y percatarse que se estén cumpliendo debidamente, tanto las garantías como los derechos de su connacional, y que éste no se encuentre en Estado de indefensión.

Por otro lado, en relación a la asesoría jurídica que es solicitada al Cónsul por los connacionales, y no necesariamente cuando se trate de un proceso legal, puede ser simplemente una consulta sobre un acto jurídico, es necesario que tenga los

conocimientos jurídicos elementales para poder brindar asesoría apegada a derecho, ya que en la práctica y de acuerdo a lo ordenado en el artículo 53 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, es **obligación prioritaria** proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero, impartir asistencia y protección consular, dicha asistencia se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras, sin embargo, se puede brindar la asesoría a través de los abogados consultores; aún y cuando la ley es clara en establecer que los Cónsules son los obligados en brindar dicha asistencia, en la práctica esto no se lleva a cabo, ya que carecen de los conocimientos jurídicos con los que cuenta un letrado en derecho, por ello, es necesario turnarlos a los abogados consultores, que a final de cuentas, estos si tienen conocimientos jurídicos que son propios de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que el connacional solicite la ayuda del Cónsul y éste a su vez requiera de la asesoría del abogado consultor, resultando que se pierda tiempo, lo cual es contradictorio a lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que la administración de justicia debe de ser pronta y expedita.

Si recordamos la definición que dimos de Cónsul, de acuerdo a diferentes autores que citamos, todos coinciden en señalar que es un representante de sus connacionales, por lo

que se entiende que en cualquier situación, debe fungir como representante de los individuos que así lo requieran.

4.1.4 DE INSEGURIDAD JURÍDICA

Es de considerarse que los únicos afectados son los connacionales, ya que en ellos repercute la falta de los conocimientos jurídicos del Cónsul, ya que por dicha ignorancia deja en estado de indefensión a los mismos para poder auxiliarlos en forma adecuada, dejándolos en estado de indefensión, ya que es evidente que nos encontramos en un caso de inseguridad jurídica, toda vez que resulta aberrante que el encargado de vigilar los intereses de sus compatriotas en el exterior, y además de supervisar que no se violen las garantías contempladas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los ordenamientos internos del país receptor, aunado a que esta persona carezca de los mas mínimos conocimientos que debe de tener un Licenciado en Derecho.

Abundando en lo señalado, se cita como ejemplo los casos de los connacionales que son arrestados en el extranjero, y en donde los Cónsules tienen la obligación de asistirlos, de conformidad con la Ley del Servicio Exterior Mexicano, así como la Convención de Viena de 1963, toda vez que la autoridad que los detiene, tiene la obligación de notificarlo inmediatamente al

Cónsul, y éste una vez enterado debe de actuar, siendo primordial dirigirse al fiscal del Estado receptor para solicitar que se le permita tener contacto con su connacional con la finalidad de indicarle cuales son sus derechos; es en este momento en donde debe de saber utilizar términos jurídicos, y conocer los derechos que tiene su connacional, sin embargo los desconoce por falta de especialización y por falta de práctica, por lo tanto, provoca que la persona a la que va a "asistir" la deje en estado de indefensión, atentando contra su seguridad jurídica.

4.2 PROBLEMÁTICA LEGISLATIVA

Aunado a la problemática por la falta de especialización jurídica del Cónsul, relativa al ejercicio de sus actividades, nos enfrentamos a un severo problema, que consideramos que emana de las leyes internas, ya que no existe un equilibrio o concordancia desde el nombramiento del Cónsul, los requisitos que éste debe de reunir para fungir como tal, y las funciones que ha de ejecutar investido de tal carácter.

Comenzaremos por señalar el nombramiento de los Cónsules Generales, partiendo de que el facultado para su nombramiento es el Presidente de la República, con aprobación del Senado, con fundamento en el artículo 89, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que

da lugar a favoritismos, sobre todo con políticos retirados y amistades del Presidente, o bien, amistades del Secretario de Relaciones Exteriores, sin tomar en cuenta los conocimientos que puedan tener sobre la materia, además de carecer de experiencia, ya no tanto en materia jurídica, sino en el área consular, lo anterior se comprueba a través de la historia, la cual no nos deja mentir, en que estos cargos han sido ocupados por personas que han tenido cargos políticos muy importantes, y si partimos que los que ejercen la política en nuestro país, son personas que no están dotadas de los mínimos conocimientos del área a la que representan, lo único que les favorece es la relación amistosa que tienen con el Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de dirigir al Servicio Exterior Mexicano, encomendadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, podemos notar que el Cónsul tiene gran relevancia en la mayoría de dichas funciones, toda vez que interviene en ellas, ya sea en un mínimo o máximo grado, dando pauta a que esta figura sea más importante porque depende del Cónsul, aunque sea en un mínimo porcentaje la administración pública ejercida en el exterior, y además, de vigilar la política exterior, que esta se ejecute adecuadamente, siendo necesario que esta ley haga una distinción concreta entre las actividades que le corresponden al Cónsul, ya sea como representante de los connacionales, para velar por sus derechos o como promotor

del turismo o como coadyuvante de la política exterior, resultando absurdo delegar tantas funciones a un solo individuo.

De la misma forma, en la Ley del Servicio Exterior Mexicano no hay conexión jurídica entre el individuo a quien se le van a asignar funciones tan diversas, y que de cierta forma no tienen relación alguna con los requisitos que éste debe reunir, siendo ilógico que los requisitos indispensables para pertenecer a la rama diplomático - consular, sean: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, ser menores de 30 años, tener por lo menos un grado académico de una licenciatura, sin embargo, estos mínimos requisitos han sido inobservantes por el legislador, no dándoles la importancia que ameritan al no especificar una licenciatura afín, ya que resulta en la práctica que erróneamente son representantes jurídicos, así como informantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores de las condiciones en las que se encuentran los connacionales, fomentan el intercambio comercial, son promotores del turismo, son Jueces de Registro Civil, realizan funciones notariales, desahogan diligencias, ejecutan actos administrativos, prestan apoyo y cooperación a las misiones diplomáticas, por lo que resulta que no pueden ser polifacéticos, y por lo tanto, es necesario que se legisle determinando una carrera que se adecúe a estas funciones.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano contempla una rama para ingresar al Servicio Exterior, siendo esta la rama diplomático-consular, lo que significa, que una persona que tiene cualquiera de las categorías contempladas en dicha rama puede ocupar un cargo en forma indistinta, incluyendo el de Cónsul, por lo que consideramos necesario hacer la distinción de la rama diplomática y de la rama consular, para que una vez realizada, dicho lo anterior, se exijan concretamente requisitos que caractericen las funciones que van a ejecutar y poder ingresar tanto a una rama como a la otra, tal y como lo hemos manifestado a lo largo de este trabajo de investigación.

4.3 PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA

El Cónsul tiene gran responsabilidad por las funciones que realiza, en virtud de lo trascendental que significa para el Derecho Internacional, toda vez que de él depende gran parte de las buenas relaciones que pueda tener un Estado para con los demás, ya que si bien es cierto que el Cónsul al formar parte del Derecho Internacional y ser en gran medida un representante del Estado, también lo es, que de él depende la seguridad jurídica de nuestros connacionales, que como ya lo habíamos mencionado en apartados anteriores, es el apoyo en cuestiones jurídicas para aquél que requiera de su asistencia y permitir que se ahorre tiempo y no erogare gastos, toda vez que la finalidad de los Estados dentro de su administración, al

nombrar a los representantes consulares es que actuando en la calidad de servidores públicos desempeñen los criterios antes citados en las cuestiones que se relacionen con su competencia.

La problemática administrativa emana en virtud que dicho cuerpo consular forma parte de la administración pública, por ende, debe cumplir con todos y cada una de las finalidades que tiene la administración de cada Estado, por lo que consideramos que el funcionario consular y su actividad no logra tal objetivo, es decir, de acuerdo a lo que establece Andrés Serra Rojas "La administración pública[...]tiene a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos oficiales bajo la forma de Servicios públicos."⁸¹

Por lo anterior, si nos referimos a servicios públicos, estos deben ser de carácter obligatorio y gratuito, debiendo de cumplir con las necesidades que los connacionales requieran, lo que en la práctica no sucede, mismo que detallaremos mas adelante.

Se ha señalado en multicitadas ocasiones el desempeño del Cónsul como servidor público, desprendiendo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁸¹ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. 3ª edición, Editorial Porrúa. México, 1965, p. 21.

Mexicanos, Título Cuarto, donde menciona las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 109 de la Constitución mencionada faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes tengan ese carácter.

De acuerdo a lo que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el artículo 8º, que a la letra se inserta lo siguiente:

"Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión

III ..."⁸²

En México se requieren determinados requisitos para poder ejercer adecuadamente en el territorio nacional algunas de las funciones que realizan los Cónsules, entre ellos, se solicita la Licenciatura en Derecho. Sin los conocimientos jurídicos necesarios es muy fácil incurrir en responsabilidad por no manejar adecuadamente la tarea que le es encomendada.

⁸² Artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002

4.3.1 SATURACIÓN

De acuerdo a las innumerables funciones consulares y por la magnitud de las mismas, así como la gran demanda de los connacionales en solicitar los servicios de los consulados, aunado a que la circunscripción de determinados consulados abarca dos o más Estados dentro de un mismo país, resultando que un porcentaje muy alto de mexicanos requieran de sus servicios, siendo insuficiente la ayuda que puedan brindar los Cónsules, por lo que cabe señalar que dichos consulados se saturan por lo siguiente:

- 1.- Por la gran emigración que existe de connacionales al extranjero.
- 2.- Por los innumerables servicios que los consulados brindan.
- 3.- Por las constantes violaciones en sus derechos que sufren los connacionales.
- 4.- Por la ineficacia de los tramites que estos realizan.
- 5.- Por ineficacia tanto de la asistencia, protección y expedición de documentos oficiales, debido al desconocimiento de la legislación tanto del Estado acreditante como del receptor.

Otro problema que conlleva a la saturación es el desconocimiento de la legislación interna del Estado

acreditante, resultando que los Cónsules recurren a solicitar asesoría por medio de fax, correo electrónico, oficios, llamadas telefónicas al área correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual les informa como deben de proceder en determinados casos, pero si tomamos en consideración que todos los consulados en el extranjero requieren de la asesoría señalada, es imposible que se les de inmediata respuesta, dando como resultado que el Cónsul al desconocer los ordenamientos jurídicos, se encuentra ante la necesidad de pedir ayuda.

Si en todo caso contara con la especialización jurídica, éste lograría además de brindarle al connacional un buen servicio que fuera lo más pronto posible, evitando esperar hasta que la Secretaría de Relaciones Exteriores emita un dictamen, logrando que los connacionales no pierdan tiempo.

4.3.2 INADECUADA PROTECCIÓN

Basta señalar que si bien puede decirse que los connacionales que se encuentran en el exterior no están desprotegidos, también es cierto que la protección es inadecuada y para no caer en obviedad de repeticiones, por los argumentos esgrimidos en párrafos anteriores, toda vez que la inadecuada asistencia legal, trae como consecuencia una inseguridad jurídica, por lo tanto, la protección no es la

correcta, esto se comprueba con los casos concretos que están a la luz pública, y que en la mayoría se llega a la conclusión de que el Cónsul requiere de la especialización jurídica en el derecho mexicano por causa de la naturaleza particular de sus funciones, esto es aún mas preocupante porque en algunos casos no solamente esta en juego la libertad de los connacionales, siendo que en ocasiones esta de por medio su vida, aunado a que cuando se les brinda la protección, esta resulta ser inadecuada, enfrentándose también con abogados defensores racistas que ponen en peligro la imparcialidad de los juicios donde cabe la imposición de la pena capital.

4.3.3 ECONOMÍA PÚBLICA

Cabe señalar que la mayoría de los individuos que solicitan ayuda consular en virtud de la lejanía del país de origen, carecen de medios económicos, por lo que se ven en la necesidad de depender de los Cónsules, pero en muchas ocasiones estas consultas desgraciadamente causan algún gasto para los connacionales, porque si los Cónsules son funcionarios que han sido asignados para realizar ciertas funciones, por lo que ya hemos repetido en diversas ocasiones que carecen de una especialización jurídica, se ven en la necesidad de contratar abogados externos, los cuales manejan honorarios que dificilmente un connacional pueda erogar, con lo que comprobamos una vez mas que es necesario que el

Cónsul, que es la persona designada de acuerdo a nuestra legislación interna, la indicada para representar, proteger, auxiliar, asesorar y expedir documentación oficial y que por ser un funcionario público debe brindar ayuda gratuita, pero desgraciadamente, esto no se lleva en la práctica, porque en primer lugar, al final no es él quien realmente realiza esas funciones, en segundo lugar, no termina siendo gratuita porque como ya lo señalamos, el connacional paga honorarios a abogados consultores externos, ya sean connacionales o abogados residentes del país receptor.

En ocasiones, el connacional acude al consulado para requerir algún documento oficial, tales como de registro civil o notariales, el consulado los expide, pero, en ocasiones ese documento es elaborado erróneamente, y cuando el connacional desea que ese documento cause los efectos para los cuales fue expedido, ya sea frente a terceros, resulta ser nulo y por lo tanto es necesario volver a expedir dicho documento; la mayoría de estos errores se cometen por falta de una especialización jurídica.



CAPÍTULO QUINTO

PROPUESTA DE REFORMA Y SUS IMPLICACIONES

5.1 PROPUESTA DE EXIGIBILIDAD DE LA LICENCIATURA DE DERECHO A LOS CÓNSULES MEXICANOS

De acuerdo a todos y cada uno de los apartados de este trabajo de investigación y tomando en consideración las funciones que la figura Consular desarrolla en el extranjero, se desprende que estas son trascendentales para los connacionales, sin embargo, estimamos que de esas funciones, las más destacables en el ámbito jurídico son tres: actuar como Juez de Registro Civil, Notario Público y asistente legal, porque aún y cuando son las más concurridas, son funciones que se tienen que realizar siempre apegadas a un ordenamiento legal, obligados a seguir estrictamente un procedimiento, por lo que es necesario que la persona que se designe para ejercer dichas funciones, tenga necesariamente conocimientos jurídicos, por ende, es necesario que se exija a los Cónsules la Licenciatura en Derecho, debiéndose adecuar la legislación vigente, a fin de dar mayor seguridad jurídica a los actos del Cónsul, lo que daría como resultado un nuevo auge en nuestra legislación interna.

5.1.1 SINOPSIS DE LA JUSTIFICACIÓN

Es necesario que se exija al Cónsul la licenciatura en derecho, toda vez que nos enfrentamos a la deficiencia al ejecutar las funciones consulares; partiendo de los requisitos para poder ingresar a la rama diplomático - consular, en la que no se encuentra determinada la rama consular como tal, sino generalizada con la rama diplomática, dando lugar a concluir que las funciones no son ejecutadas por una persona dotada de conocimientos requeridos para su exacta aplicación.

Justificaremos lo necesario que es la exigibilidad de la licenciatura en derecho al Cónsul, haciendo un balance de nuestra legislación, así como de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

1. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Dentro de las trece funciones señaladas en esta Convención, es importante resaltar que ocho de ellas son propias de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que el 61% son de observancia jurídica.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De las doce funciones asignadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, siete son encomendadas al Cónsul, de las cuales, cuatro son propias de un

Licenciado en Derecho, dando como resultado que el 57% son de observancia jurídica.

3. Ley del Servicio Exterior Mexicano. De las doce funciones asignadas al Servicio Exterior, seis son propias del Cónsul, de las cuales, cuatro son propias de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que el 66% son de observancia jurídica.

De las siete funciones asignadas al jefe de oficina consular, cuatro son propias de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que el 57% son de observancia jurídica.

4. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. De las cuatro obligaciones prioritarias de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, todas ellas son asignadas al Cónsul, mismas que son propias de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que un 100% son de observancia jurídica.

De las tres funciones asignadas a los Cónsules Honorarios, dos son propias de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que un 66% son de observancia jurídica.

A los jefes de oficina consular son asignadas siete funciones, de las cuales, cuatro son propias de un Licenciado en Derecho, dando como resultado que un 57% son de observancia jurídica.

De acuerdo a nuestra legislación, la Ley del Servicio Exterior Mexicano señala que las funciones notariales y las de Juez del Registro Civil celebrados en el extranjero, que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento, su fe pública será equivalente en toda la República a la que tienen los actos de los Notarios y el Juez del Registro Civil en el Distrito Federal, por ende, si tomamos en cuenta que aquellas personas que desean acceder a los cargos de Notario y de Juez del Registro Civil en el Distrito Federal, deben de reunir los requisitos que se encuentran enumerados tanto en la Ley del Notariado como el Reglamento del Registro Civil, ambos para el Distrito Federal, entre estos requisitos, coinciden en exigir la licenciatura en derecho.

Consideramos que no se le ha dado importancia a la figura Consular ni mucho menos a las funciones que le son encomendadas, ya que dicha actividad no consiste únicamente en escuchar, interpretar y aconsejar, sino preparar, redactar, certificar, autorizar y reproducir un instrumento público, por lo que determinamos que en todo momento el Cónsul debe contar con la anuencia y confianza de las partes interesadas, así como

responder satisfactoriamente a los intereses de las mismas, de ahí la necesidad de ajustarse a derecho.

Ahora bien, una vez que hemos establecido las funciones encomendadas al funcionario consular, es necesario analizar de donde emana la problemática de este trabajo de investigación, es decir la falta de exigibilidad en cuanto hace a conocimientos meramente jurídicos, así como la falta de exigibilidad tanto en conocimientos teóricos y prácticos, puesto que el artículo 28 y el 32 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano disponen los requisitos que los aspirantes deben reunir para pertenecer a la rama diplomático-consular, si bien es cierto que dichos artículos los regula, también lo es que no prevén el exigir una especialización jurídica para ser Cónsul específicamente, ni tampoco determinan que tipo de licenciatura sería la que estos deben de acreditar, por consiguiente, si se toma en cuenta el perfil académico que los aspirantes para ser Cónsul deben contar y las aptitudes necesarias para poder desarrollar las funciones que le son encomendadas, así como la experiencia que estos deben de tener, es decir no existe equilibrio ni concordancia con lo que se exige para cumplir con las funciones que creemos son propias de aquel que ha estudiado la Licenciatura en Derecho.

Por lo anterior, es necesario que se reforme el contenido del artículo 28 de la Ley del Servicio Exterior en cuanto a los

requisitos establecidos para ingresar como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular quedando de la siguiente manera.

Artículo 28.- *El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concurso público anual que será organizado en etapas eliminatorias y debe de contemplar los siguientes exámenes y cursos:*

I.- Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;

II.- Examen de español;

III.- Examen para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas;

IV.- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y

V.- Entrevistas;

VI.- Exámenes médicos y psicológicos;

VII.- Cursos especializados en materia jurídica impartidos por el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de un año;

VIII.- Acreditar conocimientos teóricos y prácticos sobre funciones notariales y conocimientos de actos de registro civil.

Artículo 32.- Los candidatos a ingresar a la rama diplomático-consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;

II.- Ser menor de treinta años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante;

III.- Tener buenos antecedentes;

IV.- Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;

V.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

VI.- Tener por lo menos el grado académico de Licenciatura en Derecho por una universidad o Institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial,

VII.- Acreditar por lo menos treinta y seis meses de práctica profesional en el campo del derecho.

5.1.2 ALCANCES DE LA PROPUESTA

Como se demuestra en el apartado anterior, la mayoría de las funciones del Cónsul requieren de conocimientos jurídicos, por lo que consideramos que estas actividades deben de ser propias de un Licenciado en Derecho, toda vez que son las personas que satisfacen las aptitudes plenas para poder desenvolverse en el ámbito jurídico, siendo así, la ayuda que se presta a los connacionales sería mas eficaz, exacta y expedita.

Actualmente, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano no se les exige la Licenciatura en Derecho, por lo tanto, no cuentan con una formación jurídica necesaria para ejercer algunas funciones consulares como son las notariales, de registro civil y asesoría jurídica, actividades que requieren de un conocimiento profundo en la materia, que aún tratándose de abogados, resultaría difícil por sus tecnicismos.

Sin embargo, una vez que se exija lo anterior, podremos alcanzar grandes beneficios para los connacionales, puesto que es más fácil aplicar en la práctica el derecho cuando se tienen conocimientos, que aquel que ni siquiera la teoría a adquirido.

Dado lo anterior, se desprende la importancia de que los Cónsules mexicanos en funciones de Notario Público, Juez del Registro Civil, asesoría jurídica, toda vez que atienden y

observan el exacto cumplimiento de las disposiciones e instrucciones que en dichas materias sean giradas con el fin de proporcionar una protección, consideramos que es necesario la especialización jurídica del Cónsul en el Derecho Mexicano por causa de la Naturaleza Particular de sus Funciones.

5.1.3 BENEFICIOS Y DESVENTAJAS

De acuerdo a lo que hemos manifestado a lo largo de este trabajo de investigación, encontramos numerosas ventajas, no obstante, también existen ciertas desventajas, sin embargo, haciendo un balance, entre una y otra, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que las desventajas son en un mínimo porcentaje y en cierta forma, no afectaría los intereses particulares de aquellos que acuden a solicitar los servicios del Cónsul.

Por lo antes señalado, los beneficios que resultarían al exigir al Cónsul la Licenciatura en Derecho, se verían reflejados directamente en los connacionales, que finalmente son los individuos a los cuales se les brinda dicho servicio, es decir, si los Cónsules se encuentran dotados de conocimientos, no se requeriría la ayuda de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que da lugar a que ellos directamente puedan analizar y resolver una determinada consulta sin temor a equivocarse, asimismo, no se requeriría de la ayuda de abogados

consultores, que finalmente los connacionales terminan cubriendo gastos por concepto de honorarios que la mayoría cobran en exceso.

Aún y cuando el Cónsul, tenga los conocimientos jurídicos básicos, cabe la posibilidad de que se requiera solicitar determinada consulta, ya sea directamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores o a los abogados consultores, por lo que si tomamos en cuenta que el Cónsul conoce el derecho, dichas consultas serían en un porcentaje mínimo, dando lugar a que las consultas en las que se requiera un mayor análisis por la complejidad del asunto, ya que en asuntos de gran relevancia si se requiere de diversas opiniones para interpretar el derecho.

Lo anterior trae como resultado que estas consultas disminuirían en porcentaje máximo, muy a contrario sensu de lo que actualmente sucede en la práctica.

Ahora bien, si las funciones jurídicas mas importantes señaladas, son primordiales y prácticamente es el objetivo de un Cónsul, éste debe limitarse única y exclusivamente a tales actividades, por lo que es necesario que exista la especialización jurídica del Cónsul en el derecho mexicano por causa de la naturaleza particular de sus funciones, encomendando las funciones que no se requiere de una especialización jurídica, a

otro individuo que tenga los conocimientos especializados en dichas funciones, por ejemplo la de información turística.

De conformidad con la misma Ley, si un Notario es un profesional del Derecho que esta investido de fe pública por el Estado, que tiene a su cargo dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden con la finalidad de conferir autenticidad y sobre todo certeza jurídica a los actos y hechos que a final de cuentas el Cónsul realiza las mismas funciones de un Notario, sin que a éste se le exija la especialización jurídica, entonces, ¿dónde quedaría la certeza jurídica, autenticidad de los actos y la fe de hechos pasados ante él?, si estas son características de un Notario, lo que da lugar a que si se exige la licenciatura en derecho, se cumpliría con lo establecido en nuestro derecho interno, para poder realizar las actividades en el exterior.

La importancia de exigir y difundir que se requiera de una licenciatura en derecho tiene que ver también para poder aplicar la imparcialidad, ya que estos conocimientos en beneficio del medio jurídico, aseguran y garantizan la seguridad jurídica de cada connacional, o bien, que se actualicen los cursos que les imparte el Instituto Matías Romero, todos ellos, adecuándolos a una cultura jurídica, dándole las condiciones de formación teórica y práctica, así como una formación deontológica jurídica y brindar personal suficiente para que

mediante examen, tanto de aptitudes como de conocimientos jurídicos, el Cónsul sea un profesional del derecho, idóneo para realizar las funciones notariales o de registro civil, que puedan mejorar paulatinamente las condiciones de servicio y de igualdad de acceso, en beneficio de nuestro Estado y para la evolución positiva del Derecho Internacional.

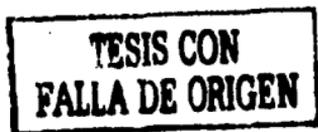
También existe discrepancia con el Reglamento del Registro Civil, ya que éste indica que para poder ser Juez del Registro Civil, se requiere que el aspirante tenga la licenciatura en derecho, porque estos deben de tener los conocimientos teóricos y prácticos ya que parte de sus funciones versan sobre cualquier punto relacionado con el Registro Civil, además de que en cuestiones prácticas tratan sobre la buena redacción de cualquier acta o anotación del registro civil, tal y como lo establece el Código Civil Federal, por ende, es necesario que se conozca este Código para el buen funcionamiento propios de un Juez, y por lo tanto se requiere de que el Cónsul facultado para actuar como Juez del Registro Civil, sea un Licenciado en Derecho, y así se evitaría contravenir la legislación interna para los actos ejecutados en el exterior.

Otro beneficio que se tendría, sería que el Cónsul no incurriría con tanta facilidad en responsabilidad administrativa cuando comete alguna falta o delito al ejercer sus funciones, toda vez que tendría el conocimiento adecuado, el cual le

permite responder por su actuación y por sus actos, en razón de la importancia de su función, es congruente que exista los conocimientos jurídicos en virtud de sus funciones, por lo que les permitiría prevenir, y no incurrir en sanciones de faltas administrativas y civiles, por ejercer indebidamente una actividad como causa de la ignorancia de un ordenamiento legal.

Uno mas de los beneficios, es que antes de iniciar sus funciones en una oficina consular, se especialice con la finalidad de tener un buen y leal desempeño, sobre todo en las funciones jurídicas, por lo que es necesario que no se rechace nuestra propuesta, ya que desde un punto de vista muy particular, consideramos que sería una forma de tener mayor cautela, atención y cuidado en asuntos de gran relevancia para nuestros connacionales, ya que antes de tomar decisiones debe de tomar un silogismo, criterio apoyado en los ordenamientos jurídicos.

Por otro lado, creemos necesario señalar que existen ciertas desventajas, que como lo habíamos mencionado, son mínimas y que estas no afectan directamente los intereses de los connacionales.



La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, entre las funciones que le asigna al Cónsul, encontramos una de las desventajas que a nuestro punto de vista no afectaría directamente al connacional, es la de fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas y culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, ya que la actividad que realizan los Cónsules en éste ámbito es de poco porcentaje, toda vez que existen áreas y personal específico en realizarla fuera de nuestro territorio, por ejemplo los promotores de turismo que se encuentran en el exterior.

5.2 PROPUESTA DE ASIMILAR AL CÓNsul A LA CULTURA JURÍDICA DEL RECEPTOR

Si consideramos que el Cónsul es un funcionario designado por el Estado para velar y proteger los intereses de sus connacionales en el extranjero, lo que significa que no basta conocer el ordenamiento jurídico del Estado que lo envía, sino que también es necesario conocer las disposiciones legales del Estado en donde va a ejercer sus funciones, en virtud de que muchas de ellas, de cierta forma serán aplicadas en determinados casos a los connacionales, por lo que aquellos representados por un Cónsul, deben contar con mayor seguridad jurídica.

Es necesario que el Cónsul, no obstante que la mayoría de las funciones que le son encomendadas, son entre el Cónsul y el connacional, aplicando nuestra legislación, no omitimos señalar que en algunos casos se trata entre el Cónsul y el connacional, aplicando la legislación del país receptor, aunque no de forma directa, sin embargo, resulta relevante que el Cónsul se asimile a la cultura jurídica del país receptor

5.2.1 SINOPSIS DE LA JUSTIFICACIÓN

Es necesario que el Cónsul se asimile a la cultura jurídica del Estado receptor, toda vez que como se establece en las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, entre los requisitos que dispone la Ley del Servicio Exterior, determina que es necesario conocer el país en donde esta adscrito el Cónsul, con la finalidad de dar asistencia a sus connacionales, atenderlos y asesorarlos en sus relaciones con las autoridades extranjeras, en virtud de lo anterior, si tomamos en consideración que dicha función de asesorar no se limita solo a nuestras normas jurídicas, sino también a informarles sobre la legislación local, de sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero en donde se encuentran, es necesario que el Cónsul cuente por lo menos con los conocimientos de las leyes del lugar en donde ejerce sus funciones.

Es indispensable para poder entender los ordenamientos jurídicos de otro Estado, que se tenga las bases del ordenamiento jurídico del Estado que lo envía para poder entender y a su vez, brindar un asesoramiento adecuado, eficaz y preciso.

5.2.2 ALCANCES

En virtud de que México es uno de los países con mayor número de emigrantes, por la cercanía que existe con Estado Unidos de América, siendo éste uno de los países con más fuente de trabajo, aunado a la carencia de empleo que existe en nuestro país, obliga a que muchos connacionales emigren a otros Estados a buscar mejores condiciones de vida, y muchos de ellos enfrentándose con abusos de las autoridades.

Hoy en día, son numerosos los casos en donde nuestros connacionales sufren constantes abusos, algunos ventilados a la luz pública otros tantos guardados en anonimato, pero no dejan de ser preocupantes, sobre todo cuando se encuentra de por medio la libertad y en otros casos, desafortunadamente la vida.

Por lo que además de proponer que el Cónsul sea Licenciado en Derecho ya que éste se encuentra dotado de conocimientos jurídicos, también se debe de exigir que se

asimile a la cultura jurídica del país receptor, lo que daría lugar a una mejor asesoría y seguridad jurídica.

5.2.3 BENEFICIOS Y DESVENTAJAS

Aunado a lo anterior, el exigir que el Cónsul sea Licenciado en Derecho, conlleva a que también tiene la obligación de conocer la cultura jurídica del lugar en donde ejerce sus funciones, sobre todo si tomamos en cuenta que aquellos individuos que se encuentran en el exterior son vulnerables a las violaciones de sus derechos, por lo que es necesario desarrollar en este apartado los beneficios y desventajas que implica exigir la asimilación del Cónsul a la cultura jurídica del país receptor.

Una de las grandes ventajas sería que si el Cónsul se empapara de conocimientos en relación a la legislación del lugar en donde actúa, se vería reflejado en la ayuda que se presta a los connacionales, lo que daría lugar a que el Cónsul brindaría una mejor protección, resultando ventajoso para nuestros connacionales.

No obstante lo anterior, es necesario señalar ciertas desventajas, aunque cabe mencionar que estas no afectarían directamente a nuestros connacionales.

Si tomamos en consideración que los Cónsules son representantes del Estado Mexicano, tienen la obligación prioritaria de proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, asimismo, deben proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero, por lo que no esta de mas, que para realizar estas actividades deben de conocer los ordenamientos jurídicos del lugar en donde tengan encomendadas sus funciones.

Se ha demostrado que es necesario exigir a los Cónsules la licenciatura en derecho, para que de esta manera puedan cumplir con los requisitos que señalan la ley del Estado que envía, en este caso, México.

El Cónsul debe de actuar ante las autoridades del lugar en donde se encuentra adscrito, sin embargo, si desconoce el derecho del Estado receptor, resulta imposible actuar dentro del marco jurídico, por lo que una de las grandes ventajas, sería el poder brindar mejor protección y asesoría a los connacionales, y con esto evitaría injusticias de las que son víctimas nuestros connacionales.

Es importante resaltar que el Cónsul a pesar de que no actúa como parte en los procesos en donde se enjuicia a un mexicano fuera de nuestro territorio, sin embargo tiene la obligación de asesorar a sus connacionales.

Por citar un ejemplo, en los casos de algún juicio penal en el que se encuentra privada la libertad de un connacional, el Cónsul tiene la obligación de verificar que a su compatriota se le designe un abogado defensor, así como de verificar la forma en que dicho abogado realice la defensa, resultando benéfico que el Cónsul conozca la legislación del país donde actúa dando como resultado menos violaciones durante el proceso, y si las hubiese, el Cónsul podría percatarse de ello ya sea para manifestarlo al abogado o en su caso, estar en aptitud de solicitar su revocación.

Un beneficio más a favor de los connacionales, es que se ahorrarían tiempo y sobre todo no se erogaría gasto alguno por el concepto de pagos en honorarios de abogados, además de que estos cobran cantidades exageradas por asesorar y, en su caso, algunos resultan ser en cierta forma racistas y discriminadores.

Asimismo, una de las ventajas en el momento que el connacional solicite la intervención del Cónsul, sería que éste lo auxiliara, sin tener que solicitar directamente la ayuda de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o bien, solicitar la intervención de un abogado consultor, probablemente en algunos casos resulta necesario realizar estas consultas, pero sería en casos excepcionales.

Si adoptamos lo anterior, el resultado sería que los connacionales no tendrían que esperar a que le dieran una respuesta al Cónsul para poder asesorarlos y en su caso brindarles ayuda.

Sin embargo, existe la desventaja en la propuesta de asimilar al Cónsul a la cultura jurídica del país receptor debido a que los Cónsules se encuentran en rotación en forma continua.

Es decir, lo que pudieran adquirir con relación a los conocimientos de los ordenamientos jurídicos en forma amplia del lugar al que estuvieran adscritos, además de que sería difícil y complicado mas no imposible que logran dominar el derecho, por lo que serían simplemente cursos muy básicos.

Otra desventaja sería que el Cónsul que se encuentre adscrito recientemente al lugar en donde ejercerán sus funciones, requeriría de cierto tiempo para adquirir los conocimientos necesarios del derecho del lugar en donde se encuentra adscrito, por lo que en un principio le será un poco difícil lograr el objetivo de asimilarse a la cultura jurídica del país receptor.

Aunado a lo anterior, creemos que el apartado que nos ocupa resultaría complicado mas no difícil, además de ser necesario para el beneficio de los connacionales.

Sabemos de antemano que lo anterior sería un avance para nuestro derecho, si partimos de que el Cónsul designado por nuestra legislación desde un principio se le exige la licenciatura en derecho, es obvio que este cuenta con conocimientos jurídicos, lo que daría lugar a facilitar que se asimile de manera fácil a la cultura jurídica del país donde es enviado el Cónsul, que sin duda alguna, los resultados serían satisfactorios en beneficio de nuestros connacionales.

Por todo lo esgrimido en la investigación de esta tesis, titulada "NECESIDAD DE LA ESPECIALIZACIÓN JURÍDICA DEL CÓNSUL EN EL DERECHO MEXICANO POR CAUSA DE LA NATURALEZA PARTICULAR DE SUS FUNCIONES", es necesario que el Cónsul este dotado de conocimientos jurídicos, por lo tanto, es indispensable que para ser Cónsul se exija la licenciatura en derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Hemos visto durante el desarrollo del presente trabajo de investigación que la figura consular surge desde tiempos remotos con características similares a las que conocemos en la actualidad. Los antecedentes con los que contamos surgen en Grecia y Roma en donde al Cónsul se le conocía con diferentes nombres siendo la Proxenia Griega, Patronus y Praetor Peregrinus, encomendándoles funciones semejantes al Cónsul actual, sin embargo, esta figura no tuvo continuidad durante todas las etapas en las que se fue configurando, hasta desaparecer, posteriormente volvió a surgir con un nuevo auge.

SEGUNDA. Durante su desarrollo, la figura consular actuó como representante del Estado a favor de los connacionales, ya que en un principio, el antecedente del Cónsul que conocemos ahora, es que era un simple representante de un particular que lo contrataba para que lo auxiliara ante autoridades extranjeras, simplemente era un contrato entre particulares, pero el proceso de formación del Estado Moderno, requirió de un órgano que actuara en su nombre, ya no de forma privada entre particulares, sino como parte del Estado mismo, el cual le delega funciones de protección a sus connacionales, asumiendo funciones administrativas y políticas como la diplomacia.

TERCERA. Una vez reconocida la figura del Cónsul por los Estados a nivel internacional, tomó mayor relevancia, surgiendo la necesidad de regularlos dentro de las normas jurídicas internas de cada Estado, posteriormente, a nivel internacional mediante los tratados, ya que una vez reconocida esta figura, era necesario adquirir universalidad, dando como resultado la institución consular.

CUARTA. Consideramos que los Estados necesitan para el manejo de las Relaciones Internacionales, contar con un cuerpo permanente integrado por funcionarios que desarrollen determinada actividad, ya sea dentro del Estado o fuera de éste, sin embargo, es necesario que ese cuerpo permanente llamado Servicio Exterior Mexicano, se encuentre delimitado por lo que respecta a la rama diplomático-consular.

QUINTA. Es un hecho que para poder establecer Relaciones Consulares debe de existir el consentimiento entre los Estados para el establecimiento de Relaciones Diplomáticas, toda vez que cuando los Estados aceptan tener relaciones de índole político, ipso facto, aceptan relaciones administrativas, las cuales deben de atender a los connacionales en los casos que éstos requieran de los servicios administrativos en el extranjero o de tipo judicial ante una autoridad local del lugar donde se encuentren.

SEXTA. Los Cónsules podrán actuar en situaciones que la ley se los permite, de manera que en todo momento deberán apearse a derecho en caso de que sean requeridos sus servicios.

SÉPTIMA. Por lo expuesto en la investigación realizada, llegamos a la conclusión de que la mayoría de las funciones que el Cónsul brinda a los connacionales, requiere de conocimientos jurídicos, siendo necesario tener bases cimentadas de conocimientos para poder aplicarlos en la práctica, es decir, que exista equilibrio entre el conocimiento especializado en las diferentes áreas y su aplicación dentro del ámbito laboral de cada licenciatura.

OCTAVA. Teniendo los conocimientos jurídicos necesarios y la experiencia requerida, los resultados obtenidos serían que los funcionarios consulares en ejercicio de sus funciones brinden ayuda, protección y asesoría de forma más eficiente, acertada y apegada a Derecho.

NOVENA. Es necesario que exista especialización jurídica en las funciones que le son encomendadas al Cónsul, atreviéndonos a afirmar, que sin duda alguna, las funciones mas importantes del Cónsul se encuadran en cuatro grandes acepciones, siendo estas, funciones fedatarias, de registro civil, auxiliares administrativos y de asesoría jurídica, por ende, es primordial

para el mejor desempeño de dichas funciones que se requiera necesariamente de conocimientos jurídicos, ya que dichas funciones consideramos, son propias de aquel que este dotado de conocimientos jurídicos.

DÉCIMA. Es necesario que el Cónsul tenga los conocimientos jurídicos elementales para brindar a sus connacionales asesoría apegada a Derecho y percatarse que se cumplan cabalmente con las garantías y derechos de sus connacionales y estos no se encuentren en estado de indefensión.

DÉCIMA PRIMERA. Es necesario que el Cónsul cuente con conocimientos jurídicos elementales para poder asesorar a sus connacionales en sus relaciones con las autoridades extranjeras.

DÉCIMA SEGUNDA. Es necesario que el Cónsul este dotado de conocimientos jurídicos para poder cumplir con el principio que establece que la administración debe ser pronta y expedita, toda vez que cuando el connacional le requiere de asistencia jurídica, el Cónsul por el desconocimiento que tiene sobre la materia, solicita ayuda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual, llega a tardar hasta un mes para poder dar respuesta al Cónsul, debido a la gran cantidad de consultas que recibe la Secretaría, sobre todo si tomamos en cuenta todos los Consulados y Embajadas que solicitan de dicha ayuda.

DÉCIMA TERCERA. Es necesario especificar las funciones que le corresponden al Cónsul, toda vez que en la práctica abarcan áreas diversas debiendo delimitar dichas funciones ya sea como representante de los connacionales, promotor turístico o coadyuvante de la política exterior.

DÉCIMA CUARTA. Si los Cónsules se encuentran dotados de conocimientos jurídicos, no se requeriría la ayuda de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que da lugar a que ellos directamente puedan analizar y resolver determinadas consultas sin temor a equivocarse.

DÉCIMA QUINTA. Es necesario que el Cónsul sea Licenciado en Derecho, lo que evitaría solicitar los servicios de abogados externos, eximiendo al connacional erogar gasto alguno por el pago de honorarios.

DÉCIMA SEXTA. Es necesario que se exija al Cónsul la licenciatura en derecho, toda vez que las funciones de Registro Civil, Notariales y de Asistencia Legal, encomendadas a éste, son propias de aquel que cuenta con los conocimientos jurídicos, tal y como lo establece la legislación interna.

DÉCIMA SÉPTIMA. Consideramos que debe de reformarse el artículo 28 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en cuanto a

los requisitos para ingresar a la rama diplomático-consular, debiendo quedar de la siguiente manera:

Artículo 28.- El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concurso público anual que será organizado en etapas eliminatorias y debe de contemplar los siguientes exámenes y cursos:

I.- Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;

II.- Examen de español;

III.- Examen para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas;

IV.- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y

V.- Entrevistas;

VI.- Exámenes médicos y psicológicos;

VII.- Cursos especializados en materia jurídica impartidos por el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de un año;

VIII.- Acreditar conocimientos teóricos y prácticos sobre funciones notariales y conocimientos de actos de registro civil.

DÉCIMA OCTAVA. Es necesario que se reforme el artículo 32 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en relación a los requisitos que tienen que cumplir los candidatos para ingresar a la rama diplomático-consular, debiendo quedar de la siguiente forma:

Artículo 32.- Los candidatos a ingresar a la rama diplomático-consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;

II.- Ser menor de treinta años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante;

III.- Tener buenos antecedentes;

IV.- Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;

V.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

VI.- Tener por lo menos el grado académico de Licenciatura en Derecho por una universidad o Institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial,

VII.- Acreditar por lo menos treinta y seis meses de práctica profesional en el campo del derecho.

DÉCIMA NOVENA. Es necesario que el Cónsul se asimile a la cultura jurídica del Estado receptor, si partimos que dicho funcionario designado por nuestra legislación, desde un principio se le exija la licenciatura en derecho, es obvio que éste cuenta con conocimientos jurídicos, lo que daría pauta a facilitar que se asimile de manera fácil a la cultura jurídica del país receptor.

VIGÉSIMA. Si se llevaran a cabo las reformas que se proponen en este trabajo de investigación, los resultados se verían reflejados en nuestros connacionales, que finalmente son ellos los que requieren de la protección de los Cónsules, por lo consiguiente sería un gran avance para el Derecho Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. El Derecho Consular Internacional. Editorial Reus. Madrid, 1979.

A.M. Candiotti. Historia de la Institución Consular en la Antigüedad y en la Edad Media. Buenos Aires, Argentina, 1926.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México, 1999.

BAENA, Guillemina. Tesis en 30 Días. Editores Mexicanos Unidos. México, 2000.

DA SILVA, Nascimento. Manual de Derecho Consular. Traducción de Portugués, Rosario, 1952

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México, 1996.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. Editorial Larousse. México.

DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengua Española. Imprenta Real. Madrid, 1988.

FERNÁNDEZ FLORES, José Luis. Derecho Internacional Público. Editoriales de Derecho Reunidos. Madrid, 1980.

GARZA MERCADO, Ario. Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes. El Colegio de México. México, 1972.

MARESCA, Adolfo. Las Relaciones Consulares. Editorial Aguilar. Madrid, 1974.

MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. 2ª edición Editorial Porrúa. México, 1978.

PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. Derecho Romano I. Editorial McGraw-Hill. México, 1996.

PÉREZ BRAVO, Alfredo. Quehacer Diplomático del Servicio Exterior Mexicano. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México, 1988.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 12ª edición. Editorial Porrúa. México, 1988.

SEPÚLVEDA AMOR, Cesar. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1965.

SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. México, 1980.

VILARIÑO PINTOS, Eduardo. Cursos de Derecho Diplomático y Consular. Editorial Tecnos. Madrid, 1987.

WYBO ALFARO, Luis. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales y Asuntos Consulares. Acervo Histórico Diplomático. México, 1993.

XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1982.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil Federal

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley del Notariado para el Distrito Federal.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Sobre la Celebración de Tratados

Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano.

Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal.

Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores

OTRAS FUENTES

Convención de la Habana Sobre Agentes Consulares de 1928.

Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963.

Manual de Procedimiento Consular.