



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN



ANALISIS JURIDICO DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU RESPONSABILIDAD FRENTE A LA LEY

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JUAN ANTONIO CRUZ PALACIOS

ASESOR: LIC. JUAN JOSE LOPEZ TAPIA



SANTA CRUZ ACATLAN NAUCALPAN EDO. DE MEXICO. 2005

m350356

A mi padre: Apolonio Cruz Aguilera (+)

Por ser ejemplo de un hombre de bien, comprometido con su familia, siempre saliendo avante por más difícil que fueran los tiempos.

A mi madre Alberta Palacios García

Que sin tu esfuerzo y sacrificio no hubiera podido estudiar esta carrera, ya que a pesar de los difíciles momentos que viviste nos sacaste adelante sin una sola queja, sólo teniendo en tu pensamiento: a tus hijos, gracias.

A mi esposa Olivia Campos Valderrama

Piedra angular sobre la cual gira mi vida, tu amor, comprensión y cariño son el combustible que me hace andar, sin tu apoyo este trabajo no se hubiera terminado, gracias por hacerme sentir el hombre más afortunado sobre la faz de la tierra.

A mi hijo Juan Jesús Cruz Campos

Por ser una de las alegrías más grandes que puede tener un ser humano, pues la ilusión de tu llegada llena completamente mi vida.

A mi hermano Alejandro Cruz Palacios

Por tu apoyo incondicional, ya que cuando te he necesitado has estado ahí, gracias por todo.

A mi mejor amigo Corinthos Ruíz Alcántara

Por todos estos años de amistad en los cuales tú apoyo han sido muy importante para mí.

A mi jefe el licenciado Sergio Zavala Castillejos

Por haber tenido confianza en mí, además de demostrarme que siempre se puede ser mejor tanto en el campo profesional como en el personal, a través de diversas formas de conocimiento.

A todos mis amigos

Ya que de cada uno ello he aprendido algo para poder ser mejor ser humano y profesionista, gracias por su cariño y confianza.

A Dios

No por ser el último, eres el menos importante, al contrario, sin tu guía no hubiera llegado a este punto de mi vida, gracias por haberme dado todo lo que un hombre puede desear.

A mi asesor el licenciado Juan José López Tapia, sin su asesoría y paciencia no hubiera terminado el presente trabajo, gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN

PRIMER CAPITULO EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DIPLOMACIA

I. Genealogía	1
A. Oriente Medio	1
1) Egipto	1
2) India	3
3) China	5
B. Grecia	7
C. Roma	10
D. Edad Moderna	13
E. Modernismo	16
II. Antecedentes Diplomáticos en México	18
A. Siglo XIX	18
B. Siglo XX	27

SEGUNDO CAPITULO

DE LA RESPONSABILIDAD

I. Diversos Conceptos	37
A. Principios Etimológicos	37
B. Significado Gramatical	37
C. Conceptos Doctrinarios	37
II. Diferentes Clases de Responsabilidad	39
A. Civil	41
B. Administrativa	43
C. Penal	45
D. Internacional	48

TERCER CAPITULO

DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO Y CONSULAR FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL

I. Breve reseña de antecedentes Consulares	66
II. Datos históricos de la rama Diplomática	75
III. La Convención de Viena y las Relaciones Consulares	81
IV. La Convención de Viena y las Relaciones Diplomáticas	86

**CUARTO CAPITULO
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y
SU RESPONSABILIDAD ANTE LA LEY.**

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	94
II. Código Civil	97
III. Código Penal	97
IV. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	98
V. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	100
VI. Ley del Servicios Exterior Mexicano y su Reglamento.	106

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio respecto a la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos que integran el servicio exterior mexicano, a la luz de la legislación mexicana y como el derecho internacional regula la actuación de éstos.

Empezando en el primer capítulo, realizando un estudio histórico sobre el desarrollo que tenido la diplomacia, a través de culturas tan antiguas como la egipcia, india y china, para pasar después a la época de los griegos, romanos, siguiendo con la edad media y el modernismo, terminando con los antecedentes diplomáticos en México, durante lo siglos XIX y XX.

En el segundo capítulo, se intentara definir el concepto de responsabilidad, además de estudiar la responsabilidad civil, administrativa, penal y sobre todo internacional, este último tema visto desde el punto de vista de los maestros del Derecho Internacional: Alfredo Verdross, Charles G. Fenwick, Carlos Arellano García y César Sepulveda.

Para el tercer capítulo, se realizara un estudio respecto al papel que juega el personal diplomático y consular frente al derecho internacional, esto empezando con una breve reseña de los antecedentes consulares y datos históricos de la rama diplomática, para después ver el trato que se les da a través de la Convención de Viena.

Por lo que se refiere al cuarto capítulo, se realizara un estudio de la responsabilidad en que puede incurrir los servidores públicos, de acuerdo a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para después analizar la responsabilidad civil en que pueden incurrir dichos servidores públicos de acuerdo a lo que establece el Código Civil Federal, para pasar a estudiar la responsabilidad penal a la luz del Código Penal Federal, asimismo se analizara la

responsabilidad administrativa en que puede incurrir cualquier servidor público ante el código de conducta que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al igual que ante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Gubernamental, para terminar analizando la responsabilidad de conformidad a lo que dispone tanto la Ley del Servicio Exterior Mexicano como su reglamento, donde se establece todo un procedimiento especial respecto a las conductas irregulares en que puede incurrir el personal de Servicio Exterior Mexicano, las sanciones a que se puede hacer acreedor.

CAPÍTULO PRIMERO

EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DIPLOMACIA

I. GENEALOGÍA

A. ORIENTE MEDIO

1) Egipto

En la historia del antiguo oriente se conocen ciertos documentos que demuestran la existencia de activas relaciones entre los reinos de aquellas remotas épocas.

El estado más importante de esta era fue Egipto, que en el siglo III a.c., sus reyes trataron de entablar relaciones con los países vecinos.

Los egipcios enviaron varias expediciones al país de Punt, que se encontraba en la costa meridional del Mar Rojo, en las que sus embajadores mantuvieron negociaciones con los jefes de las tribus locales.

En los inicios del siglo II a.c., las relaciones de Egipto con los estados vecinos de Asia se hicieron más frecuentes. En la corte egipcia apareció una categoría especial de servidores, que eran enviados en calidad de mensajeros a las naciones asiáticas.

La práctica de las negociaciones diplomáticas se ejercía como un preludio de las acciones de guerra.

En tiempos de la dinastía XVII las fronteras de Egipto se habían ensanchado hasta las estribaciones del Tauro y hasta el Eufrates, por lo que su posición era preponderante en la vida internacional del antiguo oriente.

Egipto mantenía relaciones comerciales, culturales y políticas con todo el mundo del cual conocían, esto es, con el estado de los hititas, con el Asia anterior, con los estados de Mesopotamia septentrional y meridional (Mitania, Babilonia, Asiria), con el reino de Creta y con las islas del Mar Egeo, y con los príncipes de Siria y Palestina, que bajo la dinastía XVIII se vieron sometidos a la dominación egipcia.

La correspondencia diplomática corría en Egipto a cargo de una oficina especial de asuntos exteriores.

Entre los documentos más interesantes de la diplomacia del antiguo oriente, encontramos los archivos de Tell-el Amarna, y los de Bogazkoy.¹

La mayoría de lo hallado en el archivo de Tell-el Amarna son cartas de los príncipes de Siria y Palestina al faraón, del cual eran vasallos.

La batalla de Kadesh (1296), a orillas del Río Orontes, entre los ejércitos egipcios y una poderosísima coalición de príncipes asiáticos, liderada por el rey de los hititas, fue la primera gran batalla de la historia en el siglo XIV a. c.

La consecuencia de ésta, fue el primer gran tratado de paz y alianza entre egipcios e hititas.

¹ Bogassky se encuentra escrito Bogaz-Koi en Poteakia, V. P. Et. Al Historia de la Diplomacia, México, Grijalbo, 1966. P.10

La negociación del tratado se llevó a cabo entre los representantes diplomáticos de Hatti y Egipto, los cuales tenían plenos poderes para la adopción del texto del tratado y para expresar el consentimiento de sus respectivos estados para obligarse con el mismo.

La minuta del texto original del tratado fue elaborado en la corte hitita, con la asistencia de los embajadores egipcios basada posiblemente en modelos de pasadas convenciones entre egipcios y asiáticos.

Se conservan tres inscripciones distintas del tratado: dos egipcias, en Karnak y Ramseum, y una hitita, descubierta en Bogazkoy.

En este tratado depaz entre el faraón Ramsés II y Hatusil III rey de los hititas se dan las invocaciones a la divinidad, el preámbulo y el dispositivo.²

Este tratado tiene gran importancia para la historia de la diplomacia, puesto que, es el más antiguo de este género que se conoce. En él se reflejan los cargos característicos del régimen estatal de los países del antiguo oriente.

2) India

En la India encontramos las leyes de Manú, que forman un código de diversas disposiciones de la antigua India, relativas a la política, al derecho internacional, al comercio y al ejército.

La filosofía de la antigua India se basa en la doctrina del hombre sabio y perfecto y es así como se enfoca a diplomacia, en la que todo gira en torno

² Hattushil, op. cit.

a las virtudes personales del diplomático, de las cuales depende el éxito de su misión.

En la doctrina Manú, el arte de la diplomacia estriba en la capacidad de impedir la guerra y consolidar la paz. La paz y la guerra dependen de los embajadores.

El diplomático informa a su señor de los propósitos y planes de los príncipes extranjeros para poner a salvo al Estado de los peligros que le amenazan.

Al jefe de estado se le recomienda gran cautela en la designación de diplomáticos, los cuales deben reunir las características de ser un hombre de edad honorable, de buena presencia, audaz, elocuente, fiel a su deber, honrado, hábil, de buena memoria y conocedor del lugar y tiempo de la acción.

Las cuestiones más complicadas de la vida internacional deben ser resueltas por vía diplomática y la fuerza se halla en un segundo lugar.

Dentro de las Leyes de Manú, encontramos una clasificación de los agentes diplomáticos, que se agrupan en:

El primer término que aparece es el de "Duta", empleado en el sentido de mensajero, aunque igualmente se utilizará el de "Prahita", que tenía un alcance más estricto.

El Nisrishtarhah que tenía misiones de mayor trascendencia como las declaraciones de guerra o la conclusión de los tratados.

El Parimitarhah que era el encargado de informar al poder mandante sobre las variadas características del medio circunyacente.

Y, por último, encontramos al Sasanaharah que lo integraban los portadores del mensaje.

Las leyes de Manú, nos prueban que entre las clases dominantes de la antigua India, existían determinadas concepciones sobre la manera de conducir las negociaciones diplomáticas.

Los gobernantes indios mantenían una activa política exterior, ya que sus relaciones y negociaciones no se limitaban al marco de los antiguos estados de la India, sino que afectaban también a países situados más allá de su península.

3) China

Las primeras formaciones estatales esclavistas de Asia Oriental, aparecidas en el curso medio del Río Hoang-ho en los comienzos del siglo II a.c., se fundieron hasta integrarse en un gran reino.

Ya en el siglo I a.c., ese antiguo estado chino se disgregó en varios reinos, que en el siglo VIII a.c. se hicieron completamente independientes.

Estos reinos mantenían entre sí estrechas relaciones alternando las guerras con las negociaciones amistosas y las alianzas. Como estos estados fueron víctimas en repetidas ocasiones, de los ataques de las tribus procedentes de las estepas centroasiáticas, a las que en China se conocía con el nombre de Siun-un o Hund-hu (hunos), los jefes de estado se veían obligados a aliarse para defenderse de estos ataques.

Durante el Siglo III a.c., Chen, el señor del reino de Tsin, mantuvo unido bajo su cetro lo que constituye la moderna China, que había adoptado el título de Tsin-shi huandi, emprendió una serie de expediciones con el objeto de someter a las tribus y pueblos vecinos.

Bajo los reyes de la dinastía Han el imperio esclavista chino se transformó en un poderoso estado centralizado que disponía de grandes fuerzas militares y de un sistema de dirección burocrática bien organizado.

En esta época, en las oficinas reales se tomaba nota detallada de todos los acontecimientos más importantes de la vida política interior y exterior.

Los jefes de las embajadas chinas se veían obligados a presentar por escrito informes minuciosos sobre el cumplimiento de su misión.

Tiempo después, con informes de Chan-tsan, las tropas chinas derrotaron a los hunos, y a fines del siglo II a.c., aparecían en la frontera del Asia Central.

Los embajadores chinos estuvieron también en los estados del sur y contribuyeron a someterlos a los soberanos de China.

Una intensa actividad en el terreno de las relaciones internacionales desplegó el caudillo militar y diplomático chino Ban-caho, que a fines del siglo I a.c., desde su puesto de gobernador de las regiones occidentales supo enfrentar entre sí a las distintas tribus de los hunos e inflingirles una completa derrota que los arrojó para siempre de las fronteras de China.

B. GRECIA

En Grecia encontramos diversas formas de relaciones internacionales como la proxenia, las anficionías y los tratados y alianzas.

La proxenia u hospitalidad existía entre individuos, gens, tribus y estados y consistía en que el habitante de una ciudad (proxene) prestaba sus servicios y acogía tanto a los ciudadanos particulares como a los embajadores de otra ciudad y se encargaba de defender los intereses de esa ciudad, aceptando el compromiso moral de actuar como intermediario entre ella y las autoridades de su propia polis.

A través de los proxenes eran mantenidas las negociaciones diplomáticas y llegó a generalizarse ampliamente y sirvió de base a todos los vínculos internacionales posteriores del mundo griego.

Las anficionías eran asociaciones religiosas surgidas junto al templo de un dios particularmente estimado y, según se indica, dichas asociaciones estaban integradas por las tribus que vivían alrededor del templo, independientemente de sus lazos de parentesco.

En un principio, las anficionías se ocuparon de los sacrificios y fiestas comunes en honor del dios, de la defensa del templo y de los tesoros que en él se reunían, como fruto de aportaciones individuales y sociales, y también del castigo de los sacrílegos, de quienes violaban las costumbres sagradas.

Otro tipo de vínculos internacionales eran los tratados de alianza político-militar o simmaquias y las más importantes fueron la de Lacedemonia y la de Atenas.

La simmaquia de Lacedemonia surgió en el siglo VI a.c. como una alianza de las ciudades y comunidades de lo del Peloponeso. El órgano

supremo aliado era la asamblea general, que era convocada una vez al año por Esparta.

La segunda gran simmaquia de las ciudades helenas era la de Atenas o Delos, que quedó constituida durante las guerras médicas como uno instrumento de lucha contra los persas, y se distinguía de la anterior por dos rangos: a) los aliados abonaban una cuota especial a la caja común; y b) que dependía todavía más de la ciudad que ostentaba la hegemonía, que en este caso era Atenas.

Los conflictos surgidos entre las comunidades y la polis eran resueltos por medio de delegados especiales o embajadores. En la Gracia de Homero se les daba el nombre de mensajeros y en la Grecia clásica el de ancianos.

En Atenas, Esparta, Corinto y otras ciudades, los embajadores eran elegidos por la asamblea popular entre los ciudadanos que tuviesen 50 años como mínimo y eran elegidos los ciudadanos con bienes de fortuna, prestigiosos, que tenían proxenes en otras ciudades, juiciosos y elocuentes.

El número de miembros de la embajada no era siempre el mismo, ya que, dependía de las condiciones concretas del momento. Todos los embajadores eran igual entre sí, y mientras duraba su misión, percibían cierta cantidad en metálico en concepto de dietas.

Al emprender el viaje les eran entregadas cartas de recomendación a los proxenes de la ciudad a donde la embajada se dirigía. El objeto de la embajada quedaba explicado en las instrucciones que se entregaban a los embajadores.

Las instrucciones eran redactadas según una forma establecida, es decir, debían ser escritas en dos tablillas enceradas dobladas una sobre otra (diplomata); de ahí proviene el término de la diplomacia.

La conducta de los embajadores se regía conforme a las instrucciones, en las que se indicaba el fin de la embajada; sin embargo, sin salirse de dichas instrucciones, los embajadores gozaban de cierta libertad y podían manifestar su propia iniciativa.

Llegados al punto de destino, los embajadores se dirigían, solos o acompañados del proxene, a la persona que en la ciudad estaba encargada de los asuntos diplomáticos, al cual, le presentaba sus credenciales y recibía de él los oportunos consejos e indicaciones.

Por lo regular, los embajadores extranjeros eran recibidos con estimación, y además se les dispensaba un buen recibimiento, se les entregaban regalos, eran enviados al teatro, a los juegos, fiestas, etcétera.

Una de las obligaciones principales de los embajadores en Grecia era la conclusión de alianzas con otros estados y las firmas de tratados, ya que, para ellos era algo mágico y su incumplimiento acarrearía el castigo de los dioses, además de que revestían severas formalidades.

Las diferencias surgidas por el incumplimiento del tratado eran sometidas a una comisión de arbitraje, el cual, castigaba a los culpables con una multa en metálico, la cual pasaba a engrosar el tesoro de un dios: Apolo de Delfos, Zeus Olímpico, etcétera.

Una vez alcanzado el acuerdo, cada una de las partes estaba obligada a grabar el texto del tratado y del juramento de un cipo o estela, que era conservado en uno de los templos principales. Algunas copias de los

tratados se guardaban en los santuarios nacionales y un texto pasaba obligatoriamente al archivo del estado.

En el caso de ruptura de las relaciones diplomáticas y de declaración de guerra, la estela en que figuraba el texto del convenio era destruida, con lo que dicho tratado se consideraba nulo.

C. ROMA

En Roma existió el derecho de hospitalidad (*ius hospitii*), el cual era muy parecido a la proxenia griega.

Había un colegio sacerdotal de los feciales, que eran los encargados de arreglar las discusiones y diferencias surgidas entre las tribus y entre las uniones de las tribus..

Ninguna acción importante de política exterior podía ser iniciada o terminada sin el consentimiento de los feciales, los cuales tenían a su cargo la custodia de los acuerdos internacionales y la ceremonia de declaración formal de guerra y de conclusión de la paz.

El colegio de los feciales se componía de veinte personas, que pertenecían a antiguas familias, y su cargo era vitalicio. Su actividad se veía rodeada de profundo secreto.

A los feciales se les consideraba como sacerdotes y realizaban distintos ritos y pronunciaban palabras mágicas cuyo sentido sólo estaba al alcance de los iniciados.

Para distinguirse de los demás, vestían una túnica especial de lana y una cinta ceñida en la cabeza.

De esta manera vestido, con el cetro y el cuarzo, símbolo de Júpiter, el representante escogido por el colegio, acompañado por otro fecial que llevaba la hierba arrancada con sus raíces de la colina del Capitolio, se dirigía a las fronteras del país vecino para arreglar las cuestiones litigiosas o para declarar la guerra.

Cuando el arreglo por vía pacífica no era posible, se recurría a las armas, y se procedía a declarar la guerra.

La declaración de guerra era de un formulismo muy complicado. Los feciales iban varias veces a la ciudad que había incumplido las normas internacionales. Cada uno de ellos realizaba determinados ritos y en alta voz pronunciaba palabras mágicas y maldiciones contra el que había violado el derecho internacional.

Después, la comisión de feciales volvía a Roma y durante treinta tres días se esperaba la respuesta, y si ésta no era recibida, los feciales informaban al senado y al pueblo, que era a quien le correspondía el derecho de declarar la guerra. Luego el santo padre iba por última vez a los límites de la ciudad enemiga y arrojaba a su tierra un pilo con la punta quemada y manchada con sangre.

La conclusión de la paz, era también acompañada de diversas ceremonias, que una vez cumplidas, el santo padre leía el texto del tratado y pronunciaba la invocación de los feciales, en la que expedía toda clase de desgracias y calamidades para quien perturbase la paz.

Con el tiempo, cambiaron esas formas de declaración de guerra y de conclusión de paz, pero nunca llegaron a desaparecer por completo.

También encontramos en Roma a los funcionarios que representaban a la comunidad romana y a sus distintos ciudadanos en sus relaciones con gente de otros pueblos, y recibían el nombre de recuperadores.

Estos recuperadores eran jueces designados por elección, en número de tres a cinco, y examinaban los pleitos relacionados con pretensiones materiales surgidas entre los romanos y los hombres de las ciudades y tribus vecinas.

Después, con la evolución de los vínculos internacionales aparecen los gérmenes del derecho internacional, que eran contenidos ya en el derecho feodal. Así aparece el derecho de gentes que regulaba las relaciones entre romanos y extranjeros, el cual contenía ciertos elementos relativos a las relaciones internacionales.

La estructura y organización de los organismos diplomáticos en Roma refleja las peculiaridades de su régimen político. La asamblea del pueblo decidía únicamente las cuestiones relativas a la declaración de guerra y de conclusión de paz.

La dirección política de las relaciones con el mundo exterior correspondía al senado.

Las embajadas romanas nunca estaban constituidas por una sola persona. Las delegaciones las componían hasta diez personas, aunque en lo ordinario fuesen tres:

Los fines de la embajada podían ser: a) la declaración de guerra y conclusión de paz; b) firma de tratados; c) organización de las provincias

sometidas; d) arbitraje en los conflictos internacionales y arreglo de diferencias religiosas.

Terminada su misión, los legados daban cuenta de la misma ante el senado.

Al senado le pertenecía el derecho de recibir las embajadas de potencias extranjeras, las cuales podían ser de un estado amigo o de potencias hostiles. A los embajadores de un estado enemigo se les cerraba la entrada a la ciudad. Se les asignaba un edificio fuera de ella al que se le denominaba villa pública.

A los embajadores de los estados y pueblos amigos, aunque tampoco se les consideraba iguales, se les trataba de distinta manera que a los de los enemigos.

Las delegaciones de primera categoría solían ser recibidas por el cuestor, quien los acompañaba, siguiéndolas a cierta distancia durante el viaje de ida y vuelta por Italia.

Por su parte, los embajadores llegados a Roma acostumbraban a entregar valiosos presentes al erario público, en forma de objetos de oro y plata.

D. EDAD MODERNA

Durante la Edad Media, la diplomacia fue un instrumento que el estado feudal empleaba para alcanzar sus fines en política exterior.

La diplomacia medieval fue cambiando de contenido, de carácter y de métodos a lo largo de las distintas etapas de su desarrollo.

La conquista del Imperio Romano, la formación de los estados bárbaros y sus luchas entre sí, así como la intervención de esas luchas del Imperio Romano de Oriente hacían inestable en extremo la situación internacional.

Los árabes, ocuparon en el siglo VII la mayor parte de los dominios de Bizancio y, a principios del siglo VIII, España, siguió su avance con el propósito de someter Las Galias.

Estos complejos choques internacionales se resolvían a través de negociaciones y acuerdos. Así fue cobrando forma la diplomacia de los estados bárbaros, que unían los rasgos del primitivismo característico de esas nuevas organizaciones políticas y ciertos elementos de las tradiciones romanas.

La diplomacia del período de disgregación política de la Europa medieval correspondía al carácter del régimen feudal entonces establecido. El señorío se identifica con el estado.

La actividad de la diplomacia en ese período iba dirigida, principalmente, a regular los choques y diferencias entre los señores feudales, surgidos en torno al saqueo de los dominios vecinos o a la conquista de súbditos ajenos, a fin de aumentar el número de los que satisfacían la renta feudal.

En ocasiones esta diplomacia resolvía cuestiones de mayor volumen, surgidas entre los señores al aparecer un enemigo común.

La diplomacia papal se mostró muy activa en la organización de empresas internacionales del medioevo, tales como las cruzadas.

La política exterior y la diplomacia de las grandes monarquías feudales –Francia, Inglaterra, España, el Reino de Moscú- trataban de superar la disgregación política, de unificar y ampliar su territorio, de disputar a los rivales la supremacía militar y comercial.

Así las cosas, la diplomacia crecía sin cesar en importancia dentro del conjunto de las actividades estatales.

En las postrimerías de la Edad Media y en los comienzos de la Moderna, con el desarrollo del comercio, la ampliación de los vínculos internacionales y la creación de los estados centralizados, aparece la forma de organización de la diplomacia, que en lo fundamental era herencia del absolutismo y fue legada a los tiempos posteriores.

En este período, la diplomacia trataba de cumplir las tareas de clase de los señores feudales en política exterior.

La creación de nuevas formas de la diplomacia, propias del estado centralizado, y la preponderancia de la diplomacia de las monarquías absolutas, convierten a los siglos XVI y XVIII en un período bastante homogéneo desde el punto de vista del desenvolvimiento de la diplomacia como institución social.

En cuanto a la política exterior, son los intereses dinásticos y las aspiraciones de la nobleza feudal los que cumplen el papel decisivo.

Sin embargo, la creciente burguesía, interesada en la conquista de nuevos mercados, en la adquisición de colonias y en asegurar el predominio comercial de su país, ejerce una influencia acentuada sobre dicha política.

Estos intereses fueron el origen de la mayoría de las guerras sostenidas en Europa a lo largo de los siglos XVI y XVIII y como contenido de casi todos los tratados internacionales de ese período, por lo que la diplomacia estaba al servicio de tales intereses.

Es importante señalar que para algunos autores, el origen del derecho internacional surge a partir del Tratado de Paz de Westfalia de 1648, el cual dio fin a la llamada Guerra de los Treinta Años (1618-1648), lucha de los príncipes reformados de Alemania contra el emperador y los príncipes católicos.

E. MODERNISMO

La Revolución Francesa (1789-1794), asestó un fuerte golpe a la diplomacia de las monarquías absolutas del siglo XVIII, que se apoyaban en la nobleza y en los intereses dinásticos.

La burguesía, triunfante en Francia como consecuencia de la Revolución, trató de subordinar a sus intereses de clase la dirección de la política exterior.

En su lucha contra las fuerzas del feudalismo y la monarquía, proclamó, la igualdad, la libertad y la fraternidad de los pueblos.

Esta suave política exterior así proclamada no se aplicó y quedó como una simple declaración de principios.

La historia de la diplomacia, durante el período de 1789 a 1891 se divide en varias etapas. Así, entre 1789 y 1794 toda la política internacional giraba alrededor de la coalición contrarrevolucionaria dirigida por Inglaterra.

Hasta 1815, la vida internacional se ve presidida por la lucha de la Francia burguesa con Inglaterra, lucha que abarca a Europa y se extiende a los mares y a las colonias.

El aplastamiento de Napoleón conduce, en 1815, a los intentos de Inglaterra, Rusia, Austria y Prusia, en el Congreso de Viena, a repartirse Europa conforme a sus intereses y de abastecer un régimen de reacción absolutista.

A partir del Congreso de Viena, en Europa queda establecida la preponderancia de las grandes potencias que en él participaron.

Desde el Congreso de Viena hasta 1879, las relaciones diplomáticas se desarrollaron en un ambiente de preponderancia y rivalidad mutua de la Inglaterra oligárquica e industrial y de los imperios feudales y militares de Rusia y de Austria.

La política internacional estuvo presidida, en el siglo XIX, por las relaciones entre las potencias europeas. El incremento de la influencia internacional de Rusia después de 1815 era consecuencia de su poderío militar y del papel decisivo que tuvo en el aplastamiento del Imperio Napoleónico.

La autocracia rusa conservó cierta solidez hasta mediados del siglo XIX. aproximadamente.

Después de ser aplastada la revolución de 1848-1849, siguen diez años enteros de reacción europea. A la vez que se debilita la influencia de Rusia en los asuntos de Europa Occidental, crece el papel de la diplomacia

de Inglaterra, Francia, Austria y Prusia en la lucha contra los movimientos democráticos y revolucionarios.

La política exterior y la diplomacia de los países capitalistas se vio determinada en alto grado por su política colonial.

En el tercer cuarto del siglo XIX, los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y otros países capitalistas imponen tratados onerosos al Japón.

Después del Tratado de París de 1856, el Imperio de Napoleón II pasa a ser durante diez años la fuerza preponderante del continente europeo.

En 1859-1870, las relaciones de las potencias europeas se desarrollan bajo la acción de un robustecimiento constante y de la ampliación de las relaciones capitalistas, con el consiguiente proceso de unificación nacional en Alemania e Italia.

Así, aparece un nuevo factor en la vida internacional de ese período como lo fue el incremento económico de Prusia y de su influencia internacional.

En la guerra de 1870-1871, Prusia aplastó al Imperio Francés, eliminando así el único obstáculo importante que se oponía a la unidad de Alemania.

II. ANTECEDENTES DIPLOMÁTICOS EN MÉXICO

A. SIGLO XIX

En el México precolonial había colectividades políticas independientes, y había relaciones entre ellas.

Una característica que puede encontrarse en las relaciones internacionales del México precolonial es similar a la de otras regiones del mundo, como la desigualdad entre los pueblos que da lugar a una serie de complejas relaciones derivadas del diferente status de cada uno de ellos, con fórmulas similares al vasallaje (Mixtecos y Zapotecas), o al protectorado (Tlaxcaltecas, Tarascos y Chiapanecos).

Encontrarse, que en esta etapa, la celebración de acuerdos versaba sobre los objetos más variados, entre las distintas comunidades independientes.

Uno de los tratados más importantes era el relativo a la llamada "Guerra Florida" o Xochiyayotl. Era un tratado para realizar la guerra.

Este tratado lo celebraban, por una parte, Tlaxcala, Cholula, Huejotzin, y, por la otra, Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, comprometiéndose a realizar la guerra en determinadas ocasiones, con el fin de obtener prisioneros para sus ceremonias religiosas.

Frecuentemente, enviaban a sus representantes con fines diversos, como el de la declaración de la guerra, o para llevar a cabo las negociaciones para la celebración de acuerdos.

Muchas veces, la finalidad de los representantes diplomáticos era la de realizar una misión de espionaje para conocer los recursos del enemigo con vistas a posteriores acciones bélicas.

La declaración de guerra correspondía al rey, quien decidía tal declaración en una reunión con los ancianos y con la gente de guerra.

Existían una serie de formalidades para la declaración de guerra como el enviar una delegación con presentes al pueblo que se le iba a declarar la guerra, se le exponían los motivos de la misma y entonces podían ocurrir dos cosas: 1) o bien aquel pueblo se limitaba a recibir los regalos y despedir a la delegación, con lo cual la guerra quedaba declarada, o bien 2) se recibían los regalos y además se aceptaba el ídolo de México, para colocarlo en sus templos, dando también otros regalos a la delegación que retornaba a su país con esos nuevos regalos, y así no había guerra.

La finalidad de la guerra no era la conquista, sino que, una vez que el pueblo era vencido, quedaba obligado a pagar determinados tributos, lo cual, era la finalidad principal y consecuencia normal de la guerra.

Estas instituciones nos muestran la existencia de un rudimentario derecho internacional, pero con características que nos recuerdan muchas instituciones modernas.

Sin embargo, sólo puede hablarse del estado mexicano en el sentido moderno a partir de la independencia del Imperio Español, es decir, en 1821.

La firma de los Tratados de Córdoba, entre Juan O'Donohú y Agustín de Iturbide, aceptando la Independencia de México y asumiendo, en términos generales el Plan de Iguala, no terminó con el problema del reconocimiento oficial de la Independencia de México por parte de España, pues las cortes españolas desconocieron los Tratados de Córdoba.

Deciden las propias cortes enviar comisionados a la Nueva España, Guatemala, Buenos Aires, Chile y Lima para que hagan volver al redil, pacífica y tranquilamente a estas colonias al Imperio Español.

Consumada la Independencia y de acuerdo con los lineamientos fijados en los Tratados Córdoba, se procede a instalar la Junta Provisional de Gobierno y la Regencia.

La Junta, procede a la instalación de un Congreso Constituyente, el cual se declaró legítimamente constituido el 24 de febrero de 1822.

Este hecho es relevante en virtud de que, el 7 de mayo de 1822, el Congreso expide un decreto estableciendo reglas para los nombramientos, instrucciones y sueldos del personal diplomático y bajo estas sencillas y elementales disposiciones surge el primer antecedente del servicio exterior.

Habría dos intentos de recuperación del dominio por parte de España en México: el primero, en 1823, sucedía a la decisión de la Santa Alianza, de apoyar el restablecimiento del absolutismo en España, y se quedó en mera intentona en el terreno diplomático.

El segundo, fue la expedición del brigadier Isidro Barradas, que llegó al frente de tres mil hombres, tomó Tampico y acabó rindiéndose ante Santa Anna, el 11 de septiembre de 1829.

La importancia otorgada a las relaciones diplomáticas y consulares de la época se manifiesta en la exposición de motivos.

Esta ley estaba compuesta de tres capítulos y regulaba la función diplomática y consular paralela y simultáneamente.

El personal que integra las legaciones se compone de un ministro plenipotenciario, un encargado de negocios, mayores de 30 años y en ejercicio de sus derechos de ciudadano.

Por otro lado, las funciones consulares se dividen en consulados generales, consulados particulares y viceconsulados, estando al frente de ellas un cónsul general, un cónsul particular y un vicecónsul, respectivamente.

Las obligaciones comunes a todos los agentes consulares, entre otras, la protección al comercio mexicano, la solución amigable de las diferencias que se susciten entre los mexicanos y los súbditos de la nación de su residencia y proveer de asistencia y auxilio a los capitanes, marineros y negociantes mexicanos.

Los requisitos para cónsul general y particular son los mismos de los agentes diplomáticos, no así para los vicecónsules que pueden ser extranjeros.

Este primer ordenamiento legislativo tiene el mérito de constituir una regulación conjunta de la función diplomática bajo un mismo texto orgánico.

Estableciendo disposiciones más de orden laboral que de orden orgánico, el 25 de mayo de 1831, siendo Secretario de Relaciones Exteriores don Lucas Alamán, se expide la ley sobre establecimiento de legaciones.

Esta ley proporciona dos aportaciones significativas, introduce que el personal diplomático se vea incrementado con la aparición del oficial de legación y los sueldos del personal comisionado en Europa y América son igualados.

En el año de 1834 se expide un ordenamiento por el vicepresidente Gómez Farias, el cual deroga todas las disposiciones relativas a consulados que hasta la fecha se habían dictado, por lo que no constituye con respecto a la ley anterior un avance propiamente dicho.

Por una parte, sólo equipará algunas disposiciones diplomáticas a la función consular, como la destitución de los agentes consulares y la uniformidad en los sueldos, y por la otra, la ley de consulados fue de aplicación limitada, en virtud de que el reglamento que consagraría las funciones consulares, que debía expedirse inmediatamente después de la ley, no se formula sino hasta el año de 1871.

Sin embargo es importante señalar, que mediante esta ley se faculta a los cónsules generales a desempeñar los negocios diplomáticos que el gobierno tenga a bien encomendarles.

La guerra de los pasteles tuvo una primera fase diplomática y luego la armada.

En la primera fase, las reclamaciones, que se habían acumulado desde 1837 y muy principalmente las derivadas del saqueo del Parían, un edificio comercial de la Ciudad de México, dieron lugar a una explicación del Secretario de Relaciones, Luis G. Cuevas ante el Congreso el 13 de septiembre de 1837, señalando que en las condiciones particulares que vivía México, los actos de saqueo no podían dar lugar a una reclamación internacional.

México pierde a manos de Estados Unidos gran parte de su territorio nacional; primero, con la independencia de Texas, luego, tras la guerra con Estados Unidos, que concluye con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, y finalmente con la venta realizada en el Tratado de la Mesilla.

Es importante señalar que durante el período comprendido entre 1835 y 1896, se expiden seis reglamentos que determinan la indumentaria que de acuerdo con la diplomacia de la época debía usar el personal diplomático y consular mexicano.

Siendo presidente por quinta ocasión, el general Antonio López de Santa Anna, se expide el 25 de agosto de 1853 un nuevo ordenamiento que intenta codificar las distintas disposiciones que en materia diplomática se habían dictado.

El título primero de la ley introduce un nuevo orden jerárquico del cuerpo diplomático como: enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios de legaciones, oficiales de ellas y agregados.

Los dos tipos de legaciones de la ley de 1829 se confirman, constando las extraordinarias de un enviado extraordinario, un secretario y un oficial y las ordinarias, fijas o residentes, de un ministro residente, un secretario y un oficial, o de un encargado de negocios y un oficial.

El título segundo, reivindica la nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, como requisito sine qua non para formar parte del cuerpo diplomático y denota como cualidades de todo empleado diplomático, la buena reputación, la acreditada aptitud y la probidad calificada en cualesquiera de las profesiones honrosas y literarias.

Los capítulos tercero y cuarto, incorporan valiosas enmiendas y mejoras en las condiciones laborales como aquellas relativas a la reglamentación de los gastos de instalación y transporte y el derecho de pensión de los empleados que hubieren alcanzado veinte años de servicio.

La renuncia de Santa Anna a la Presidencia de la República el 12 de agosto de 1855, dejó abierto el camino para el planteamiento de las transformaciones políticas que se conocen como La Reforma.

Sin embargo, el rechazo que hizo la iglesia a medidas que le perjudicaban y su alianza con los grupos conservadores llevaron a una serie de luchas continuas hasta el triunfo de los liberales, encabezados por Benito Juárez, que llegó a la capital como Presidente, en enero de 1861.

La situación del país, en el aspecto financiero, era muy seria, y por ello, Juárez decidió suspender los pagos de la deuda exterior, decisión que sirvió como justificación a las potencias europeas, que emprendieron la intervención tripartita, sobre la base de la Convención de Londres, de octubre de ese mismo año.

Ante la evidente y clara alianza entre los franceses y los monárquicos, Juárez se preparó para la guerra y el 19 de mayo de 1863 Juárez abandona la ciudad y se dirige a San Luis Potosí, para encabezar la resistencia.

El 10 de abril de 1864, se firman los Tratados de Miramar, en los que Maximiliano aceptó la corona imperial de México, y para asumirla llegó a Veracruz, acompañado de su esposa Carlota, el 28 de mayo de ese año.

Fue en el año de 1865 cuando se expidieron las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano. Durante este segundo imperio mexicano encontramos que, a pesar de su invalidez jurídica y de su desconocimiento práctico, se logró un gran avance en el Servicio Exterior.

El Estatuto Provisional del Imperio, expedido por Maximiliano el 10 de abril de 1865, señala en el título VII que corresponde a la función diplomática

la defensa de los intereses del gobierno imperial en el extranjero, mientras que al Cuerpo Consular le corresponde la protección del comercio.

Bajo esta ordenanza el 2 y el 12 de agosto de 1865 se expide respectivamente la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y la Ley Orgánica del Cuerpo Consular, introduciendo cada una aportaciones de peculiar importancia.

Al derrumbarse el Imperio de Maximiliano se inicia el período conocido como la República Restaurada. Durante este lapso de diez años se trazan nuevas bases para una política exterior cimentada en el respeto a la soberanía de los pueblos y en su igualdad jurídica.

La reconstrucción de la República y el diseño de un nuevo país son premisas inmediatas. Al abrigo de esta atmósfera, el 16 de septiembre de 1871 se expide el Reglamento del Cuerpo Consular, dando así cumplimiento a lo señalado en la Ley de 1834.

Este reglamento estaba compuesto por 114 artículos, además reafirma y agrega algunas aportaciones de ordenamientos precedentes de las anteriores reglamentaciones.

Después, durante el gobierno de Porfirio Díaz, que instaura un reino del orden y paz sobre un desequilibrio social que mantiene una posición firme y gallarda en política exterior.

De conformidad con las disposiciones relativas a la Constitución de 1857, la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático del 7 de mayo de 1888, menciona dos órganos de las relaciones internacionales: el Presidente de la República, a quien corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas por

medio de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, y al Senado a quien corresponde ratificar el nombramiento de los jefes de misión que haga el Presidente.

Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y su Reglamento de 1896. Estos ordenamientos expedidos el 3 y 19 de junio de 1896 respectivamente, aunque incorporan contadas modificaciones a la ley de 1888, tienen el mérito de constituir por vez primera un cuerpo legal uniforme derivado de una auténtica y legítima correlación de ley y reglamento.

En relación con el personal diplomático las categorías de la ley precedente no sufren alteración alguna. No obstante lo anterior, el 13 de diciembre de 1896, por decreto, se promueve a la categoría de embajador al enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de México en Washington, quedando establecida aquella categoría en la escala del cuerpo diplomático.

El ingreso a la carrera diplomática se reglamenta de manera más estricta y rigurosa. Los exámenes se realizan públicamente y son presididos por un jurado.

En el artículo 47 de la Ley se establecen las equivalencias de categorías en los cargos diplomáticos, los empleos de la Secretaría, y los consulares de la siguiente forma:

- Primeros secretarios, jefes de sección y cónsules generales;
- Segundos secretarios, oficiales primeros y cónsules particulares;
- Terceros secretarios, oficiales segundos y vicecónsules;
- Agregados, oficiales terceros, agentes comerciales y cancilleres.

B. SIGLO XX

En el largo período en el que Porfirio Díaz estuvo al frente del país, las relaciones exteriores de México planteaban varios problemas, que fueron más o menos sorteados.

Una de las primeras cuestiones era la del reconocimiento del gobierno mexicano por parte de los Estados Unidos, que mantenía una presión constante sobre México con el fin de obtener el máximo de concesiones, exigiéndole el pago de las deudas pecuniarias, y haciéndolo responsable de los incidentes fronterizos provocados por bandas armadas de diferente naturaleza.

Estados Unidos pedía que México aceptara el derecho recíproco de cruce de la frontera para reprimir tales bandas armadas, pero sobre todo planeaba la amenaza latente de nuevos despojos territoriales, que tomaban a veces la variante de la posibilidad de compra de territorios del norte.

Después de año y medio, Estados Unidos terminó por reconocer al gobierno de Porfirio Díaz, sin que éste cediera en aceptar el derecho de cruce de frontera, cosa que, por otra parte, la realizaban tanto las tropas mexicanas como las norteamericanas, pero era importante sostener el principio de soberanía territorial en los términos más absolutos.

Otro motivo de dificultades, fue la negativa de permitir a los Estados Unidos que continuara manteniendo un establecimiento en Bahía Magdalena, problema que llevaría a Estados Unidos a apoyar, en un principio, la revolución contra el porfirismo.

En gran medida, la política exterior del gobierno de Porfirio Díaz fue una continuación de los lineamientos que habían sido fijados ya en la época

de Juárez y de Lerdo de Tejada, en el sentido de tratar de desarrollar las relaciones con Europa, como un contrapeso a los Estados Unidos.

En los últimos años de la presidencia de Porfirio Díaz, pasaron al primer plano de las preocupaciones en las relaciones bilaterales para el gobierno mexicano, las actividades de los exiliados políticos en Estados Unidos, que conspiraban en contra de él y que según él, no eran suficientemente reprimidos por el gobierno norteamericano.

La situación revolucionaria que vivió México a partir de 1910 iba a atraer la atención del mundo, y principalmente de Estados Unidos, que siguieron muy de cerca los acontecimientos, sin llegar a comprenderlos totalmente, y preocupados por la defensa de sus intereses en el país.

Durante esta época se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Consular y su Reglamento el 11 de noviembre de 1910 y el 12 de marzo de 1911 respectivamente, y de tal forma, se deroga la ley de 1834 y su reglamento de 1871.

Compuesta de tan sólo 18 artículos, esta Ley introduce dos aportaciones. En primer término, los agentes consulares son divididos en agentes consulares de carrera y agentes consulares honorarios, y, en segundo término, el visitador, con categoría de cónsul general, se incorpora al personal del cuerpo consular. Básicamente, su función consiste en la inspección y vigilancia de las oficinas consulares cada dos años.

El Reglamento estaba compuesto de 813 artículos divididos en 43 capítulos, por lo que se consideró como un vasto ordenamiento de las funciones consulares.

De manera explícita se describen normas y pautas en materia de registro civil, comercio, marina mercante, sanidad, reclamaciones, repatriación, extranjería y naturalización, y las atribuciones consulares.

El ingreso a la carrera consular demanda la presentación de un diploma de aspirante a la carrera consular, expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración, o bien, ser examinado y aprobado por un jurado de la Secretaría de Relaciones en las materias que forman el plan de estudios de dicha carrera.

Podemos advertir que en este período se establece la correspondencia entre la función diplomática y la función consular, a pesar del particular desenvolvimiento legislativo. Por otra parte, el concepto de representación compartida de los intereses nacionales en el exterior se acrecienta.

El cambio en la presidencia norteamericana, el 4 de marzo de 1913, con la subida al poder de Woodrow Wilson, cambió un poco las cosas, pues el nuevo presidente llamó a consultas a Henry Lane Wilson y enseguida le pidió la renuncia.

A partir de entonces, los representantes norteamericanos, siguiendo las instrucciones de su gobierno, intervinieron en la política mexicana, tratando de mediar en el conflicto.

Por un lado, presionaron al gobierno de Victoriano Huerta, al que no reconocieron ni permitieron adquirir armas en los Estados Unidos.

Por otro lado, es evidente que hicieron esfuerzos por acercarse a los constitucionalistas, sin éxito alguno.

Entre tanto, mantenían una constante presión sobre México, manifestada con la presencia de unidades de su flota en aguas mexicanas, en Tampico y Veracruz.

En las conversaciones de mayo de 1914 en Canadá, el gobierno norteamericano y de México, llegaron a algunos acuerdos preliminares, pero sin resolver el problema.

No fue, sino hasta el 15 de noviembre, cuando ya los constitucionalistas controlaban al país, cuando las fuerzas norteamericanas se retiraron, dando fin a su intervención.

Estados Unidos reconoció el gobierno de Carranza el 19 de octubre de 1915, que unido a la decisión del gobierno de Washington de impedir el paso de armas desde su territorio, trataba de provocar un incidente internacional, con miras de atacar a Villa.

La aportación que hace a nuestra política exterior la revolución constitucionalista, es primordial. Así, podemos ver que por un lado encierra la experiencia histórica de nuestro país a partir de su acceso a la vida independiente, y por la otra, se adelanta en el aspecto conceptual y en el trascendente a las realidades de aquel momento.

El 1° de septiembre de 1918, Carranza expone ante el Congreso las ideas directrices de la política internacional.

Cuatro años después, el entonces presidente Álvaro Obregón, anuncia una reorganización de las oficinas centrales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los Servicios Diplomáticos y Consular.

Así, el 9 de enero de 1922 se expide la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y el 15 de febrero su Reglamento, derogando los ordenamientos de 1896.

El servicio diplomático se compone por los jefes de misión y el personal de carrera. Los jefes de misión, es decir, los embajadores, enviados extraordinarios, y ministros plenipotenciarios, ministros residentes y los encargados de negocios pueden ser nacionales no pertenecientes al personal de carrera, siempre que demuestre notoria aptitud y sean fieles intérpretes de la política gubernamental.

Los rangos de consejero, primer secretario, segundo secretario y aspirante, componen el personal de carrera. Podemos observar que la categoría de tercer secretario establecida en la Ley de 1896, es sustituida por la de aspirante y es creada la categoría de consejero.

Esta ley y el reglamento establecen por primera ocasión el concurso público bajo un criterio de selectividad competitiva, mediante una convocatoria publicada en el Diario Oficial y en dos periódicos de la capital, la Secretaría de Relaciones Exteriores participa las vacantes aspirantes, señalando entre otros requisitos, la comprobación de la instrucción primaria superior.

Como obligaciones comunes del personal diplomático se prescribe la guarda de sigilo y la discreción en los asuntos oficiales, abstenerse de intervenir en la política y en los asuntos interiores del país donde estén acreditados; no ejercer cargo, industria, comercio o profesión, ni aceptar procuración o mandato de persona o corporación alguna para gestionar asuntos de interés privado en el ejercicio de sus funciones; no aceptar

obsequios valiosos de soberanos, gobierno o de nacionales extranjeros sin previo permiso de Relaciones Exteriores.

Los jefes de misión pueden ser separados o removidos por el Presidente de la República sin necesidad de que se expongan los motivos de la determinación, mientras que el personal de carrera sólo puede ser privado de su carácter diplomático en los siguientes casos:

- a) Que recayera en su contra sentencia condenatoria en proceso criminal;
- b) Contraer matrimonio con extranjero sin previo aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- c) Infracción grave de los deberes oficiales, y
- d) Mala conducta y abandono de empleo.

Después de esta Ley, el 9 de enero de 1923 se expide la Ley Orgánica del Cuerpo Consular y el 25 de octubre su Reglamento, decretándose una nueva estructura en la composición de las oficinas consulares y en la integración de su personal.

En las oficinas consulares se realizó una división consistente en: consulados generales de primera, consulados generales de segunda, consulados, agencias consulares y consulados honorarios.

El personal consular de carrera comprende las categorías de cónsul general de primera, cónsul general de segunda, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul.

Para efectos de gastos de instalación, sueldos, viáticos, ascensos y antigüedad, son considerados como empleados de carrera consular los

agregados comerciales, contadores de primera, contadores de segunda, intérpretes o traductores, escribientes de primera y escribientes de segunda.

Estos ordenamientos prescriben que el gobierno puede preferir para el cargo de cónsul general a mexicanos no pertenecientes al Cuerpo Consular que gocen de notoria aptitud y buena conducta.

Se incorpora el sistema de concurso público como condición de ingreso al servicio consular. Además se asimilan las obligaciones consulares y los casos de separación y remoción.

Después de esta Ley, no fue sino hasta el año de 1934 cuando se volvió a expedir otra, la cual estuvo vigente durante treinta y tres años.

Así, el 30 de enero de 1934, se publica en el Diario Oficial la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos, y el 12 de mayo del mismo año su Reglamento.

La normatividad de ambos servicios en un instrumento jurídico único, dio lugar a que el Servicio Exterior Mexicano se considerara como un nuevo órgano del Estado, dependiente del Ejecutivo y administrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el artículo primero del Reglamento, en materia de competencia, se dispone que corresponde al Servicio Exterior promover y mantener las relaciones políticas, económicas y culturales entre México y los países extranjeros, velar por el prestigio de la República y el cumplimiento de los tratados, convenciones y obligaciones de carácter internacional en que el gobierno de México sea parte, proteger los derechos e intereses del gobierno y de los mexicanos en el extranjero, auxiliar y proteger a la marina y aviación

nacionales, obtener y transmitir informes sobre la situación política, económica, cultural y social de países extranjeros y ejercer funciones notariales, de estado civil, de auxilio a la justicia nacional y todas aquellas que deleguen las diversas dependencias del Ejecutivo.

Esta Ley faculta al Ejecutivo de la Unión a designar personal diplomático y consular en todas las categorías para el desempeño de una comisión determinada y por tiempo definido.

Con relación a las oficinas del Servicio Exterior, las misiones diplomáticas se denominan embajadas y legaciones, mientras que las oficinas consulares comprenden a los consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios.

El personal diplomático con carácter de funcionarios se compone del embajador extraordinario y plenipotenciario, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, encargado de negocios, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado.

El personal consular se compone, a su vez, por el cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicedcónsul.

Asimismo, los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes conforman parte de los empleados del Servicio Exterior.

Para ingresar al Servicio Exterior de carrera con el carácter de funcionario, la categoría de vicedcónsul se constituye como el único punto de partida para las ramas diplomáticas y consular hasta alcanzar las categorías de consejero y cónsul de primera respectivamente.

La categoría de agregado no se considera en virtud de que sólo accidentalmente forma parte del Servicio Exterior.

Los requisitos de capacidad y competencia se deben comprobar por medio de un examen público y general, además no deben haber cumplido veintisiete años de edad a la fecha de solicitud de ingreso y haber cursado la instrucción secundaria o su equivalente.

Se establecen obligaciones generales para los funcionarios del Servicio Exterior y particulares para los jefes de misión y los jefes de oficinas consulares.

Entre las obligaciones particulares de los jefes de la oficina consular, el reglamento de la ley contiene una diversidad de normas en materia de comercio, protección a los mexicanos en el extranjero, registro civil consular, funcionarios notariales, régimen aduanal, sanidad y migración.

Como prohibiciones comunes están entre otras, el intervenir en los asuntos internos o de carácter político del país donde residen; utilizar para fines ajenos el puesto que ocupan, documentos, valijas y sellos oficiales; adquirir sin licencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, bienes raíces en el extranjero; y, contraer matrimonio con mujer extranjera o que no sea mexicana de origen.

Se fijan en forma precisa causales de suspensión y destitución de funcionario y empleados.

Esta ley implantó la facultad del Ejecutivo para designar personal diplomático y consular en todas las categorías para el desempeño de una comisión determinada y por tiempo definido.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA RESPONSABILIDAD

I. DIVERSOS CONCEPTOS

A. PRINCIPIOS ETIMOLÓGICOS

“La palabra responsabilidad proviene de la voz latina “respondere” que significa contestar, satisfacer lo que se pregunta y propone”³

B. SIGNIFICADO GRAMATICAL

De acuerdo con el diccionario de la lengua española establece que:

Responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.⁴

C. CONCEPTOS DOCTRINARIOS

Jurídicamente: “Responsabilidad es aquella que sin estar sometida a responsabilidad penal, es parte en una causa a los efectos de restituir, reparar o indemnizar de un modo directo o subsidiario por las consecuencias de un delito. Indica la situación en que se encuentra un sujeto que ha violado una obligación o causado un daño”⁵

Bonnecase Julien. en su obra nos dice al respecto: “El término “responsabilidad” equivale en el fondo, a lo que se ha llamado “cumplimiento indirecto de la obligación”, sin que pueda ser constreñido a cumplirlas en especie y que por ello es condenado al pago de daños y perjuicios, por tanto

³ Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española, Tomo V. Espasa Calpe, Madrid p. 1022

⁴ Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, Tomo III

⁵ Enciclopedia Monitor, Tomo I Ed. Salvat, S. A. México, D. F. P. 5208

se trata de saber en razón de qué culpa será condenado, y determinar el monto de los daños y perjuicios".⁶

En la práctica internacional sólo se admite la responsabilidad cuando el daño causado lo fue con premeditación o negligencia.

Concepto de responsabilidad objetiva:

"La responsabilidad es producto de una relación de causalidad entre la actividad del Estado y el hecho contrario al derecho internacional".⁷

La responsabilidad objetiva es aquella que se produce por mecanismos, instrumentos o aparatos que causen un riesgo y por tanto pueden producir un daño a un tercero.

Concepto de Responsabilidad Subjetiva:

"Cuando el daño haya sido ocasionado o causado por una conducta culpable antijurídica y dañosa, que tiene por fuente el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa".⁸

Concepto de responsabilidad oficial:

"Es la responsabilidad civil y penal en que incurren los funcionarios y empleados judiciales por delitos y faltas cometidos en el ejercicio de sus funciones o labores".⁹

⁶ Bonnacase Julien. Elementos de Derecho Civil

⁷ Sepúlveda César. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa, México, 1ª. Ed. p. 236 y 237

⁸ Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles. Ed. Marfa, S. A. De C. V. 1980, p. 235

⁹ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S. A. De C. V. México, 1956 p. 601.

II. DIFERENTES CLASES DE RESPONSABILIDAD

Antes iniciar este apartado, veamos lo que nos dice Manuel Colmeiro, a propósito del estudio del tema que nos ocupa, que literalmente expone:

“La administración debe ser responsable: todos los agentes administrativos deben estar sujetos a responsabilidad, porque la administración es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta la ley, señala límites a la autoridad administrativa como a todos los poderes del estado; pero estos límites serían ilusorios y las transgresiones frecuentes, si no tuviesen la administración de un freno en la responsabilidad de sus agentes. Tanto más severa habrá de ser la responsabilidad, cuando más independiente la acción administrativa, a fin de que ni el gobierno, ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como necesario complemento de su autoridad”¹⁰

Visto el párrafo anterior del tratadista español, podemos decir que existe entre el Estado y sus servidores, relaciones que forman un vínculo que implica forzosamente derechos y obligaciones. Este vínculo cuando es violado, entonces el poder omnímodo del Estado aplica al personal a su servicio la represión correspondiente.

Luego entonces cuando dicho personal falta a sus deberes u obligaciones de la función pública, se origina una responsabilidad de naturaleza diversa, respecto de los terceros y de la propia administración pública.

¹⁰ Colmeiro, Manuel. Derecho Administrativo Español. Tomo I 3ª. Ed. Madrid. Imprenta de José Rodríguez, 1965. p. 25

Por tanto todo funcionario o empleado está sujeto a las disposiciones legales correspondientes y obligado a su fiel cumplimiento y por consiguiente, debe responder siempre de sus actos haciéndose responsable de los mismos en todo caso.

A este respecto nos dice el maestro Serra Rojas, lo siguiente: “La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, o causado una pérdida o un daño a otro” ¹¹

Entonces todo quebrantamiento de la ley cometido por todo funcionario o empleado da lugar a la responsabilidad de éste y por consiguiente está obligado a reparar el daño causado de acuerdo con las disposiciones del derecho objetivo.

Dentro de las infracciones cometidas por el funcionario, pueden producir distintos efectos.

En unos casos, la violación del deber sólo alcanza, sin más consecuencia al aparato administrativo, al orden y disciplina establecida, a la competencia, etc., más en otros el efecto trasciende más allá de sus fronteras, ya por haberse causado daño a un patrimonio, ya por haber caído el acto realizado en una figura delictiva, etc. Esta diversidad en los efectos o consecuencias que se deriva de las infracciones funcionales origina la clásica distinción entre responsabilidad administrativa, civil, penal y la que nuestro estudio atañe que es la responsabilidad internacional.

Ahora en concreto, veamos y analicemos a cada una de estas responsabilidades, como sigue:

¹¹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. P.490

A. CIVIL

El término responsabilidad sirve para designar la obligación de reparar el daño o perjuicio causado a una persona; y la doctrina de la responsabilidad determina quien y en que circunstancia están obligados a reparación.

Se dice que hay responsabilidad civil cuando se daña un patrimonio. Este patrimonio bien puede ser de un particular o de un tercero o del propio Estado, y cualquiera de éstos puede pedir la reparación del daño sufrido que se traduce en una indemnización.

Un funcionario o empleado incurre en responsabilidad civil cuando en el ejercicio de su encargo incurre en actos y omisiones que lesionan un patrimonio por culpa o negligencia.

Para el efecto de que se produzca la responsabilidad civil son necesarios estos tres elementos:

- 1° Que haya infracción en el ejercicio del cargo por acción y omisión y este elemento es genérico para la clasificación de las cuatro responsabilidades.
- 2° Queda comprendido por la culpa o negligencia
- 3° Es el daño propiamente dicho, que, sin la lesión del patrimonio no hay ninguna base para la exigibilidad de la responsabilidad civil.

También se le ha llamado a esta responsabilidad "Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios" que al igual que la responsabilidad administrativa, existe un elemento común para ambas, que es: la trasgresión de un deber en la función o empleo; es decir, que dichas responsabilidades nacen de la violación de un deber de función.

Por último, podemos señalar a este respecto que la responsabilidad civil de los funcionarios está regida por las disposiciones legales del código de la materia así como también de las jurisprudencias que señalamos a continuación:

1ª. JURISPRUDENCIA:

Responsabilidad civil de la Nación por actos de sus Funcionarios:

Una demanda que debe apoyarse en el artículo 1928 del Código Civil, debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, y una vez obtenida sentencia condenatoria, puede ejercitarse la acción contra el Estado, si aquel resulta insolvente.- Bustamante Luis Felipe y Coags.- Pág. 1211 T.C. XXV Tercera Sala. 8 de agosto de 1955 Cuatro votos.

Responsabilidad Civil:

La responsabilidad civil en que incurren los funcionarios públicos, por actos ejecutados en ejercicio de sus funciones, siempre tiene el carácter penal, y si alguna vez resulta condenada una autoridad, a pagar alguna suma por daños y perjuicios, ésta será como pena infringida en un asunto del orden penal; por tanto; la responsabilidad civil de los funcionarios, nunca puede equipararse a la proveniente de la falta de cumplimiento de un contrato.- Solano María Margarita.- Pág. 859. Tomo XXI Seis Votos.

2ª JURISPRUDENCIA

Responsabilidad Civil:

El Código Civil del Distrito Federal señala como causas de responsabilidad civil, primera: La falta de cumplimiento de un contrato, y Segunda: Los actos u omisiones que están sujetos expresamente a tal responsabilidad, por la ley.- Magnino Guadalupe.- Tomo XXV. Pág. 1099. Primero de marzo de 1929.

Dentro de este aparato demostramos a través de un diagrama cómo se origina la responsabilidad subjetiva (culpa) en materia civil en las fuentes particulares de las obligaciones.

B. ADMINISTRATIVA

El maestro Serra Rojas nos dice al respecto que la Responsabilidad Administrativa no es sino las faltas mismas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones.

Nos dice también nuestro tratadista que no debemos confundir el poder disciplinario con el derecho penal administrativo, aún cuando los dos, tienen como finalidad la represión para fines sociales; pues hace esta pertinente aclaración: Que el derecho penal es aplicable a todos los miembros de la sociedad y en cambio el poder disciplinario sólo se aplica a los funcionarios y empleados. Las sanciones penales son duras, dado que son aplicables a un delito, y deben estar siempre basadas en el derecho público fundamental o sea en la Constitución Política nuestra, en sus artículos 19 y 20.

En cambio, las sanciones disciplinarias deben estar basadas en simples reglamentos administrativos y por consiguiente son leves, tales como: El apercibimiento, la amonestación o represión y la censura; a éstas se puede agregar las más severas como: la suspensión, la cesantía, la destitución, la privación del derecho de ascenso, multa, arresto y cualquiera otra de esta naturaleza.

El maestro Serra Rojas señala, a Waline, quien formula las reflexiones generales siguientes que se refieren a las consecuencias de la autonomía del poder disciplinario, y son:

a) El derecho disciplinario ignora la regla “nullum crimen sine lege” no hay una incriminación definida;

b) El principio de la retroactividad de las leyes penales no se aplica en derecho disciplinario, aunque las medidas disciplinarias no se retrotraigan.

c) La regla “non bis in idem”, en virtud de la cual un individuo no puede ser perseguido y castigado dos veces por razón del mismo hecho, no juega en las relaciones de la represión disciplinaria”.¹²

Por su parte Julián M. Ruiz y Gómez, ya antes mencionado, nos dice que incurre en responsabilidad administrativa el funcionario o empleado que en el ejercicio de su cargo realiza actos o incurre en omisiones que violan las atribuciones o deberes establecidos en relación con el servicio o función que desempeña, o que fuera de la función realiza actos que hacen desmerecer en el concepto público.

Hace una clasificación de los elementos integrantes de esta responsabilidad que son:

- a) Infracciones en el ejercicio del cargo, por acción u omisión.
- b) Intervención del dolo o de la culpa en la infracción, y
- c) Limitaciones del alcance de la infracción a la violación de las atribuciones o deberes del cargo.

Y agrega, que las sanciones de dicha responsabilidad penal se castiga con la sanción social denominada penal y la civil, con la obligación de

¹² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. P. 84

indemnizar o de reparar el daño, la responsabilidad administrativa se sanciona con las "correcciones disciplinarias".¹³

Por lo tanto se puede concluir que en la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, junto con los artículos 50 y 57 del mismo ordenamiento.

JURISPRUDENCIA.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Sólo pueden castigar las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, imponiendo multas o arrestos hasta por 36 horas, y el castigo de otra índole que pretenden imponer, constituye una violación al artículo 21 constitucional. Tomo XVII Moreno y Veytia Pablo, Pág. 1896.

C. PENAL

Sobre este tema nos dice Gabino Fraga, que la responsabilidad penal de los funcionarios o empleados por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o que bien por actos en los que se considera como una agravante, la circunstancia de que su autor desempeña una función pública.

Antes de analizar nuestro Código Penal sobre delitos que señala a este respecto, primero debemos observar que se entiende por delitos del

¹³ Ruiz Gómez, Julián. Principios Generales de Derecho Administrativo, 1ª. Ed. 1935. Cultural, S. A. Habana p. 415.

orden común que se contrapone al delito del orden político o delito del orden federal.

Ahondando el estudio sobre estos conceptos, no es fácil encontrar con claridad la definición de lo que es o debe entenderse por delito del orden común y qué por delito político o federal en su caso.

Por lo que respecta a la definición del primero, o sea delito del orden común, lo más aceptable es la definición que nos da Eugenio Cuello Calón, que literalmente dice:

“Se consideran delitos de derecho común los que violan bienes jurídicos o intereses de los particulares (delitos contra la vida y la integridad personal, contra el honor, contra la honestidad, etc.). Esto quiere decir, que basta que se lesionen bienes jurídicos y los intereses de los particulares, para que el delito sea común, de tal manera que si tal lesión es ejecutada por un funcionario, será delito común, así como si es producida por un simple particular. Aquí el problema se presenta cuando el funcionario lesiona tanto bienes jurídicos de los particulares como de la administración pública”.¹⁴

Y por lo que se refiere a los delitos federales no se encuentra con claridad que se entiende por los mismos; y así algunos tratadistas consideran que son delitos federales aquellos que conozcan los tribunales federales.

Por cuanto a los delitos judiciales la ley de responsabilidades expedida por el Congreso Federal en acatamiento a lo dispuesto en el párrafo V del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que se determinarán como delitos oficiales todos los actos u

¹⁴ Fraga, Sabino. Op. Cit. P.161

omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Por lo tanto, los delitos oficiales son considerados como un grupo de delitos federales o especiales, los que con este nombre se contraponen al grupo de delitos llamados del orden común. Esta clasificación tanto de delitos federales o especiales como de delitos comunes o del orden común, se hace de acuerdo con la legislación de cada país.

Pero hemos de aclarar que para la determinación de los delitos oficiales o federales está íntimamente vinculada con la fijación de la responsabilidad penal sobre los mismos, de los funcionarios. Pues no todos los funcionarios pueden ser responsables penalmente de los mismos delitos oficiales.

Es decir, que la responsabilidad del representante del poder ejecutivo por ejemplo, es distinta a la de otros funcionarios, como así también lo es en el caso de nuestro estudio de la inviolabilidad diplomática, de la de los representantes populares. Es más, puede existir hasta la total irresponsabilidad penal. Ahora bien, el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad penal más o menos diferente en la constitución de cada país.¹⁵

Debemos hacer la observación, por otra parte, de que la responsabilidad a la que nos hemos venido refiriendo es la jurídica, y no la política. Ya que ésta surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido

¹⁵ Jiménez de Asua, Luis. Códigos Penales Iberoamericanos. Edit. Andrés Bello, Caracas, Venezuela.

político o con un cierto equipo de gobierno. Ya que la responsabilidad política, implica un conjunto de sanciones que para el político son de gravedad pues estriban en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, es decir, en su “muerte política”, que es a veces más temida que la misma muerte natural.¹⁶

Y con estas aclaraciones damos por concluido lo referente a lo que es la responsabilidad penal de los funcionarios públicos y la que se prevé y regula constitucionalmente, según manifestamos.

D. INTERNACIONAL

Después de haber estudiado los diversos tipos de responsabilidad jurídica en que incurren los servidores públicos (administrativa, civil y penal), vamos ahora a hacer referencia a la responsabilidad internacional que viene a ser nuestro estudio central al tema en investigación. Así en capítulos posteriores se profundizará al respecto.

Iniciaremos el siguiente apartado con el concepto de responsabilidad internacional.

Concepto de Responsabilidad Internacional:

Es una institución jurídica en virtud de la cual, un sujeto de la comunidad internacional tiene derecho a exigir, de otro sujeto de la misma comunidad, le repare el daño material o moral, derivado del incumplimiento que le es imputable de una norma jurídica internacional, y el sujeto infractor tiene la obligación de satisfacer la reparación.¹⁷

¹⁶ Burgos, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S. A. 3ª. Ed. México, 1979, p. 510

¹⁷ Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa, 1ª. Ed. Volumen I México 1983. p. 215

El maestro Modesto Seara Vázquez considera como elementos para que surja la responsabilidad internacional son los siguientes:

- 1.- Violación del derecho internacional
1. Imputabilidad de tal violación a un Estado
2. Existencia de un daño material o moral.

El maestro Carlos Arellano García, manifiesta lo que se debe entender por la responsabilidad internacional de los Estados considerando que es:

“La obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito de una culpa o de otra causa legal, en lo relativo a las actividades de dos o más Estados”.¹⁸

Para que un Estado pueda ser responsable se requiere en primer término que el hecho ilícito haya sido cometido por un sujeto del orden jurídico internacional.

A diferencia de lo que sucede en los órdenes jurídicos Nacionales en el derecho internacional se le conoce en principio la llamada responsabilidad penal, por lo que la responsabilidad internacional asegura simplemente la reparación como consecuencia de una violación jurídica.

Las reglas sobre las cuales se fundamenta la responsabilidad en derecho internacional son principalmente el resultado de la práctica de los Estados, es decir, son de origen consuetudinario.

¹⁸ Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pp. 213 y 221

El acto ilícito se va a caracterizar como aquel comportamiento de un Estado que es contrario a las reglas del derecho internacional. Se puede decir que en general se dan comportamientos, acciones u omisiones, contrarios a las fuentes del derecho internacional.

Y para que un hecho ilícito sea imputable al Estado, se necesita que haya sido cometido por un órgano del Estado.

Es preciso señalar cuales son los órganos por medio de los cuales se realizan actos jurídicos con relevancia internacional por los que México es representado en el exterior y así se tiene que el Estado puede actuar valiéndose de personas físicas entre las que tenemos: al Presidente de la República, al Secretario de Relaciones Exteriores y los Agentes Diplomáticos y Consulares.

Dichos órganos que realizan actos jurídicos, pueden éstos cometer un acto ilícito en los que se va a configurar la responsabilidad internacional del Estado.

En Derecho Internacional hablar de la imputación al Estado, es pues, simplemente, indicar que el orden jurídico Internacional debe considerar la acción u omisión de que se trate como un hecho del Estado, para que se genere la responsabilidad.

Entonces podemos señalar que la responsabilidad internacional surgirá como consecuencia de los actos u omisiones de cualquiera de sus órganos, ya que tienen oportunidad de aplicar y por tanto de infringir una norma de derecho internacional.

Si el funcionario o servidor público ha obrado fuera de los límites de su competencia, (actos ultravides), incluso desbordando completamente el marco de sus funciones, la responsabilidad del Estado será en principio descartada si el acto fue permanente de carácter privado.

Pero por el contrario, la responsabilidad del Estado podrá ser comprometida si al realizarse el daño el funcionario se ha amparado en su condición o calidad oficial, o se ha servido de los medios puestos a su disposición (caso Mallén decisión No. 65/27 abril 1927. R. S. A. XI, p. 173).

Con lo antes expuesto, se establece en términos generales; que se entiende por responsabilidad internacional del Estado y cómo puede ésta surgir, con ello damos inicio al siguiente tema en el que trataremos cómo se tipifica la responsabilidad internacional de los Estados en la Doctrina tanto de autores Internacionalistas, Nacionales y Extranjeros.

DOCTRINAS EXTRANJERAS

A. ALFREDO VERDROSS

Este autor internacionalista nos señala que un estado de derecho internacional según el derecho internacional común que infrinja una norma jurídico-internacional común o particular, es responsable con respecto al sujeto perjudicado.

Este principio ha sido reconocido en manera general en la práctica internacional.

Se reconoció en la conferencia de la Haya en 1930 y nadie lo puso en duda. Su negación implicaría dice, la destrucción del Derecho Internacional,

puesto que el no admitir la responsabilidad suprimiría el deber de los estados de comportarse según el Derecho Internacional.

Una violación del derecho internacional vengadora de una responsabilidad del estado puede consistir en una acción o en una omisión. En caso de una acción se trata de la infracción de una prohibición jurídico-internacional, por ejemplo de la prohibición de someter a juicio penal a un jefe de misión. En el caso de una omisión o sea el no cumplir con un imperativo jurídico-internacional, por ejemplo, el deber de promulgar determinadas disposiciones, de proteger a los extranjeros, de entregar a un delincuente.

En cambio, el mero hecho de producir un daño no da lugar a responsabilidades jurídico-internacional: ésta sólo se da cuando el daño resulte de una infracción del derecho internacional.

La responsabilidad jurídico internacional no implica, el que se haya producido un daño económico, puesto que puede producirse a un Estado. La responsabilidad internacional vale sobre todo con respecto a las ofensas al honor del Estado.

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS POR SUS ORGANOS COMPETENTES

Al respecto nos dice A. Verdross:

a) Como los estados sólo pueden actuara a través de los individuos se pregunta que comportamiento humano se atribuye al Estado.

A esta pregunta suele contestarse diciendo que ante el Derecho Internacional los Estados sólo responden en principio del comportamiento de sus órganos, y no de los actos de sus súbditos o miembros. Este principio tiene que ser matizado en dos direcciones.

Como quiera que un Estado, en cuanto sujeto del Derecho Internacional, sólo entra en consideraciones como sujeto de supremacía, cabe únicamente imputarle el comportamiento de sus órganos competentes para realizar actos de supremacía, mientras que los actos de los órganos de las empresas económicas dirigidas por el Estado, verbigracia, las de ferrocarriles o de venta y distribución del tabaco, han de considerarse como acciones privadas. Por otra parte, sólo entra en consideraciones aquel comportamiento de los órganos que realizan los hombres encargados de este cometido en calidad de órganos de su Estado.

De ahí que si el órgano de un Estado asume además cometidos de otro Estado, el Estado a que pertenece no será responsable de ellos. Esta distinción tiene especial importancia para el caso de que una embajada o un consulado tenga a su cargo la representación de un tercer Estado.

b) Ahora bien: ¿A base de que ordenamiento jurídico tendrá lugar la imputación de una conducta humana al Estado?

La respuesta es la siguiente: por regla general, el Derecho Internacional deja que los ordenamientos jurídicos internos determinen las personas que han de considerarse como órganos del Estado. Pero en principio experimenta una doble excepción.

En primer término, puede ocurrir que el propio Derecho Internacional determine las personas que han de considerarse como órganos del Estado.

Así el artículo 2º de la Convención sobre la Guerra Continental establece que la población de un Estado que se levanta contra el empleo que se acerca, se incluye en determinadas circunstancias entre los combatientes legítimos. Es pues, indiferente que el derecho interno considere a su vez a estas personas como órganos del Estado. Hay que recordar, por otra parte, que por regla general, el derecho sólo es decisivo cuando se trate de una ordenación regularmente efectiva, por lo que sí excepcionalmente el señorío es ejercido por individuos distintos de los que la constitución escrita tiene en cuenta el Derecho Internacional imputa entonces al Estado la conducta de los rituales efectivos del poder.

c) Un estado es también responsable de la conducta de sus órganos desplegada en el marco de su competencia cuando el órgano actuó sus directrices o contra la orden de su superior. Algunos autores admiten una excepción de esta regla para el caso de que el acto ilícito haya sido cometido por órganos subordinados. A su entender, el estado sólo debe responder de estos actos cuando los haya ordenado o haya dejado culpablemente de impedirlos o castigarlos.

Concepción de ésta que encontramos también en la jurisprudencia de los Tribunales de Arbitraje Americanos, por ejemplo, el establecido en 1849 entre Estados Unidos y México, dice, en la causa *Bensley*, que el "Gobierno" no puede ser considerado responsable de todos los actos ilícitos de sus órganos inferiores.

Pero esta concepción descansa en un error, porque según el Derecho Internacional no es nunca responsable el Gobierno y lo es, en cambio, siempre el Estado. Más, como el Estado sólo puede actuar mediante órganos, tiene que atribuirles al Estado todos los actos realizados por sus órganos en el marco de su competencia.

d) Del principio general se desprende, además, que un Estado soberano responde por los Estados miembros y todas las demás corporaciones territoriales a él incorporadas, pues también los órganos de éstas han de considerarse como órganos del Estado central.

Esta responsabilidad no sólo se da cuando el Estado miembro haya actuado en el círculo de la actividad transferida (mediata), sino también cuando lo haya hecho en el de su actividad autónoma (inmediata), porque este ámbito se deriva también de la constitución federal.

Claro está que en este caso ha de tratarse de la actividad de un Estado miembro que deba ser considerada como ilícita en Derecho Internacional.

En todos estos casos, el Derecho Internacional hace al Estado responsable de su propio comportamiento imputable al Estado en virtud de su ordenamiento jurídico.

B). CHARLES G. FENWICK

Dentro de la esfera internacional Fenwick nos habla al respecto de; la responsabilidad internacional.

La teoría de la responsabilidad del Estado.

Diciéndonos que partiendo del supuesto de que existe una norma internacional de justicia en lo que respecta al tratamiento que debe ser acordado a los extranjeros por el Gobierno de un Estado, se plantea el problema de determinar en que circunstancias y en que momento el Estado

se vuelve responsable por los daños y errores convertidos en el trato con el extranjero.

¿Es la responsabilidad absoluta o relativa, directa o indirecta del Estado?

Primeramente en relación a los agravios cometidos contra el extranjero por individuos que activan solos o en grupo, los estudiosos han discutido el problema que si el Estado provoca la ocasión para crear una situación que determine esa responsabilidad.

Se dice que el Estado, es en general, responsable del mantenimiento de la ley y el orden, de manera que cuando se produce violencia, el Estado es indirectamente responsable por la violación de la ley. Pero como el prevenir todos los catos violentos están más allá del poder de cualquier Estado, la responsabilidad del mismo puede considerarse cumplida cuando proporciona los medios adecuados de reparación.

La frase "Responsabilidad del Estado", puede definirse, en consecuencia como la obligación secundaria del Estado de reparar o de ofrecer reparación a otro Estado, por su incapacidad para cumplir su obligación esencial de proporcionar la protección debida a los extranjeros.

Ahora bien, hablemos de la relación entre las autoridades gubernamentales y el Estado.

Con respecto al daño causado a los extranjeros, inferida por las autoridades del gobierno se plantea una situación diferente. Los Estados son personas colectivas, y sólo pueden expresar su voluntad colectiva por medio de actos cumplidos por parte de las autoridades designadas legalmente.

La responsabilidad del Estado por los actos de estas autoridades, pueden en consecuencia, ser consideradas el “derecho sobre el mandato o representación en las relaciones internacionales”.

Pero en todas las autoridades del Estado tienen la misma categoría. La cabeza Ejecutiva del Gobierno, y la legislatura nacional son, en la mayoría de los Estados, los agentes más importantes en la determinación de la política externa y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, de manera que sus actos del Estado mismo, y éste adquiere por ellos una responsabilidad directa e inmediata.

También directa, aunque menos inmediata, es la responsabilidad del Estado, por los actos de sus autoridades administrativas superiores y de sus tribunales judiciales; pero, el Estado queda siempre en libertad de repudiar esos actos y, aunque aceptado la responsabilidad de los mismos, librarse de cualquier imputación de daño internacional.

Las autoridades públicas de menor importancia, los magistrados y los policías, son también agentes del Estado, pero en la mayoría de los casos tienen una conexión tan remota con el Gobierno Central, que resultaría más correcto considerar que el Estado es responsable sólo indirectamente por sus actos, es decir, que la responsabilidad del Estado surge no por el acto en sí mismo, sino por la incapacidad del Estado para castigar al ofensor una vez que el acto ha sido cometido.

DOCTRINA NACIONAL

A) CARLOS ARRELLANO GARCÍA

El maestro Carlos Arrellano García propone el siguiente concepto de Responsabilidad Internacional:

La Responsabilidad Internacional es la institución jurídica en virtud de la cual, un sujeto de la comunidad internacional, tiene el derecho a exigir, de otro sujeto de la misma comunidad, le repare el daño material o moral, derivado del incumplimiento que le es imputable de una norma jurídica internacional, y el sujeto infractor tiene la obligación de satisfacer la reparación.

Explicado cada uno de los elementos que constituyen el concepto propuesto por el maestro son los siguientes:

a) La Responsabilidad Internacional es una institución jurídica porque hay un conjunto de relaciones jurídicas unificadas con vista a una finalidad común, la de lograr la efectividad de las normas jurídicas del Derecho Internacional Público.

b) En la Responsabilidad Internacional emerge el derecho subjetivo del Estado o sujeto de la comunidad internacional que era pretensor de la obligación jurídica primaria, para reclamar la reparación del daño material o moral.

c) En la Responsabilidad Internacional, se origina el deber del Estado infractor a la reparación del daño moral o material que ha causado con la violación de la norma jurídica internacional que le imponía obligaciones.

d) La conducta de incumplimiento puede constituir en acciones u omisiones.

e) El objeto de la responsabilidad es la obligación de reparar el daño material o moral, o bien ambos daños.

f) El desacatamiento a una norma jurídica internacional debe ser imputable al sujeto de la comunidad internacional a quién se le reclama la reparación.

Establece el maestro que es necesario porque surja la responsabilidad internacional que concurren los siguientes elementos:

1) Existencia de una norma jurídica internacional que establece un deber a cargo de un sujeto de la comunidad internacional.

2) Una conducta violatoria de la norma jurídica internacional, que puede consistir en acciones u omisiones o en ambas.

3) La conducta violatoria de la norma jurídica internacional ha de ser imputable directa o indirectamente al estado.

4) La violación imputable de la norma jurídica internacional ha de engendrar un daño material o moral.

Nos señala el destacado autor internacionalista Arrellano García que la responsabilidad puede originarse como individual o colectiva.

a) Será individual en aquel caso en que un solo Estado realice la conducta contraria a la norma jurídica internacional y a su vez se considera como:

b) Colectiva aquella responsabilidad simultánea a varios Estados que han concurrido en conductas violatorias de la norma jurídica internacional, en una especie de coautoría.

Las anteriores responsabilidades son analizadas desde el punto de vista del número de países, ahora bien desde el punto de vista de que la responsabilidad surja por conductas ilícitas propias o ajena, la responsabilidad de los Estados es directa o indirecta.

a) Directa. Cuando el Estado responde a virtud de una conducta de un funcionario representante de un órgano del Estado dentro del ejercicio de su atribuciones pero, conculcadora de la norma jurídica internacional.

b) Indirecta. Cuando el Estado responde por abstención de conducta preventiva o represiva respecto de conducta de particulares lesiva a la norma jurídica internacional o respecto a la conducta de funcionarios representantes de órganos de Estado que actúa en exceso de sus funciones.

La responsabilidad directa del Estado puede ser administrativa, legislativa o judicial, según sea el órgano del Estado que haya realizado la conducta violatoria de la norma jurídica internacional.

Analizaremos brevemente las responsabilidades antes mencionadas:

1. Responsabilidad del Estado por conductas del órgano legislativo.

Esta responsabilidad realizada por actos y omisiones del órgano legislativo se pueden producir por:

a) Expedición de una ley contraria a los compromisos internacionales contraídos por el Estado responsable.

b) Abstención de expedir una ley conforme a lo que se ha pactado en un compromiso internacional.

2. Responsabilidad del Estado por conducta del órgano administrativo.

Se engendra responsabilidad internacional a cargo del Estado por conductas ilícitas del órgano administrativo. Este órgano, generalmente denominado Poder Ejecutivo, está representado internacionalmente por el Jefe de Estado, por el Secretario de Relaciones Exteriores, por un Agente Diplomático, por un Agente Consular, o por otro funcionario del poder ejecutivo que realiza funciones internacionales o funciones con repercusión internacional.

Conforme a la responsabilidad que en este apartado hemos encontrado la clase de responsabilidad en que incurren y como se les denomina a los funcionarios diplomáticos y consulares o aquellos que tienen una representación internacional cuando cometen una conducta ilícita, así llegamos a considerar, como una responsabilidad del Estado por conducta del órgano administrativo, que viene siendo el tema central tratado en el presente trabajo.

3. Responsabilidad del Estado por conductas del órgano judicial.

Esta responsabilidad se crea, por actos u omisiones, del órgano jurisdiccional.

Manuel J. Sierra lo formula de la siguiente manera:

“Se considera como un principio indiscutible el de la independencia del poder judicial. Nada puede ser más ofensivo para un Estado que el poner en duda la buena fe de los magistrados encargados de la administración de justicia, ni nada menos admisible que la solicitud de interferencia en el curso regular de la justicia, por constituir esto un ataque a la soberanía interna del Estado. La obligación de otorgar protección judicial a los extranjeros consiste en facilitarles la posibilidad de acudir a los tribunales en las mismas condiciones que los nacionales. La decisión de los tribunales debe siempre considerarse conforme a la ley, la cual sólo los jueces del país debe interpretar, debiendo aceptarse su fallo aún si existiere una equivocación. Esto lo exige la dignidad de la justicia. Nada sería más peligroso y absurdo como admitir la posibilidad de volver a examinar un caso fuera de los tribunales del país (sentencia de Martens, Costa Rica Packet)

Sin embargo, una sentencia puede ser violatoria del derecho internacional, porque el juez haya dado a una ley interna una interpretación a una norma, contraria al derecho internacional”

Establece el autor que los actos de autoridad judicial que podrán incurrir en responsabilidad internacional serían los siguientes:

- a) Denegación de Justicia.
- b) Demora voluntaria y maliciosa en la administración de justicia
- c) Abstención de ejecución de una sentencia que beneficia aun extranjero.
- d) Fallo manifiestamente injusto.

4. Responsabilidad por actos de Estados Federales.

Nos indica el maestro Arrellano García que dado a la actuación de Estados soberanos en su régimen interior, pero representados en lo internacional por la federación a la que pertenecen, dado que carecen de personalidad y de soberanía internacional, la responsabilidad internacional no les corresponde a ellos, sino a la federación ; esta última tien por ellos una responsabilidad indirecta.

Dice el autor que en materia internacional, existe un principio aceptado sin discrepancia, en el sentido de que el Estado Federal, es responsable de los Estados, que como unidades, integran la federación. Y por lo tanto, la federación con representación internacional y la única que tiene personalidad internacional consecuentemente será responsable de la conducta de sus Estados miembros.

5. Responsabilidad por actos de particulares.

El Estado adquiere responsabilidad internacional indirecta por los actos u omisiones cometidos por los particulares que están sometidos a su soberanía, sean nacionales o extranjeros, cuando se abstienen de tomar las medidas preventivas para evitar que los particulares infrinjan la norma jurídica internacional o cuando se abstiene de castigar a los particulares que han vulnerado la norma jurídica internacional.

Los gobernados incurrirán en responsabilidad internacional e indirectamente del Estado cuando éstos cometan algunas conductas violatorias de las normas jurídicas internacionales, y que pueden ser:

1. Delitos contra los Jefes de Estados, Cancilleres, Diplomáticos o Cónsules Extranjeros.
2. Delitos consistentes en ofensas a la bandera de un país extranjero.
3. Propaganda injuriosa dirigida contra un Estado extranjero o contra su jefe.
4. Realización de daños contra la persona o los bienes de los extranjeros.

Estos son algunos de los casos en que pueden generarse la responsabilidad indirecta originándose y el incumplimiento del deber de prevenir o en el incumplimiento del deber de reprimir la conducta ilícita internacional llevada a cabo por particulares.

B) CESAR SEPULVEDA

Establece "La teoría de la Responsabilidad de los Estados en el orden jurídico internacional, es relativamente reciente"

El autor mencionado dice que es conveniente aclarar que en obras de Derecho Internacional no se encuentra una explicación correcta de lo que es la responsabilidad de los Estados en el ámbito internacional.

La mayoría de los autores se funda en el principio de que el Estado viola sus obligaciones hacia otro Estado, está obligado a reparar.

Dice que se identifican daño, responsabilidad y deber de reparar.

El autor a quien estamos estudiando señala dos teorías para explicar el fundamento de la Responsabilidad Internacional:

1. La más antigua y la primera es la TESIS DE LA FALTA expuesta por Grocio.

El hecho que genera la Responsabilidad Internacional debe ser no sólo contrario a una obligación internacional, sino constituir una falta (omisión, dolo, negligencia).

Se trata de responsabilidad por culpa.

2. La segunda teoría es la de Anzilotti, o sea, la del riesgo o de la responsabilidad objetiva.

La práctica internacional indica que solamente se admite la responsabilidad cuando el daño causado lo fue por premeditación o por negligencia.

La jurisprudencia internacional exige dos condiciones para que se integre la responsabilidad:

a) La imputabilidad.

b) Que el acto sea ilícito, conforme al Derecho Internacional.

CAPÍTULO TERCERO

DEL PERSONAL DIPLOMÁTICO Y CONSULAR FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL

I. BREVE RESEÑA DE ANTECEDENTES CONSULARES

Los consulados aparecen con las cruzadas, pues si bien en Grecia y en Roma existieron instituciones parecidas, como la del "raeter peregrinus", ésta ejercía funciones dentro de Roma para proteger a los peregrinos, en tanto que los cónsules son personas que van al extranjero para proteger a los nacionales.

Las cruzadas establecieron las relaciones comerciales entre el Oriente y el Occidente, las repúblicas italianas fundaron el Asia Menor, Siria y Palestina, factorías que ensancharon su comercio, pero los italianos tropezaron con el inconveniente de hallarse en países de una civilización legislación y religión a los cuales no les era posible someterse. Por virtud de capitulación se configuró que estas factorías continuaran sometidas a las leyes de los países a que pertenecían, estableciendo unos empleados (cónsules) que dirigiesen las contiendas entre los que formaban la factoría, con arreglo a estas leyes.

Las capitulaciones en que se establecieron cónsules fueron hechas por Amalfi, Pisa, Venecia, Génova, Florencia, Barcelona y Francia; merced a esto se dijo que Venecia ejercía en Constantinopla más autoridad que el sultán mismo a causa del gran número de venecianos que en esta Ciudad se regían por sus leyes nacionales y por sus cónsules.

En 1402 había ya cónsules italianos en Londres y aún antes en los países bajos, los catalanes tuvieron hasta 55 en diversos estados entre los cuales figuraban Italia en primer lugar. Inglaterra los introdujo a partir del

siglo XV siendo los primeros nombrados en los países bajos, Suecia, Noruega y Dinamarca.

Por carta de Enrique IV los ingleses tuvieron cónsules en las ciudades anseáticas con el nombre de "Gobernadores mercatum". En 1485 Ricardo III hizo establecer uno en Pisa.

Rusia estableció los cónsules durante el reinado de Pedro I el Grande y se tiene conocimiento que ya en 1717 existía un cónsul ruso en Holanda.

La primera clasificación que se hace es la de que existen cónsules de carrera (enviados) y cónsules electos, los primeros son ciudadanos y funcionarios del Estado que los nombra y necesitan estudios y conocimientos especiales, los segundos, son individuos generalmente comerciantes, que no se eligen por un Estado en una ciudad o punto determinado, y no se consideran como funcionarios del Estado que los designe. La categoría y la autoridad de los segundos es menor que la de los enviados y se nombran con frecuencia en aquellos puntos del extranjero en que el Estado no tiene necesidad de un verdadero consulado, pero existe allí, o tienen allí intereses, súbditos del mismo Estado. En los tiempos actuales se emplean cónsules de carrera.

Por su rango o jerarquía los cónsules se clasifican en cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares.

Cónsul general es el jefe de una circunscripción consular y tiene bajo su dependencia a los cónsules que ejercen su misión en determinado punto, como un puerto o ciudad. Los cónsules tienen a sus órdenes los vicecónsules aunque éstos tengan una posición independiente por ser nombrados directamente por su gobierno. Los agentes consulares son que

personas los cónsules generales o los cónsules designan, bajo su responsabilidad, para delegar en ellos todas o parte de sus funciones en una localidad determinada; su misión es la de prestar todos los buenos oficios que estén a su alcance a los súbditos del Estado a quien sirven, manteniendo correspondencia con el cónsul respectivo y ejecutando sus órdenes los vicecónsules y los agentes consulares no gozan de las prerrogativas y privilegios de los cónsules.

Los cónsules necesitan ante todo ser nombrados por un Estado entregándoles las cartas de provisión, credenciales o poderes. El nombramiento de cónsules para un nuevo Estado no implica el reconocimiento de éste, sino sólo que se trata de proteger a los súbditos que en él se encuentran.

Como dice Bello: las funciones consulares parecen requerir que el cónsul no sea súbdito del Estado en que reside; pero la práctica prescinde de esto en múltiples ocasiones respecto a los cónsules elegidos.

A su llegada, o recibido el nombramiento, debe el cónsul presentarlo al gobierno del país para el que se nombra, y si es aceptado recibe el exquátor, o reconocimiento de sus poderes que se publica en los periódicos oficiales.

Ningún Estado tiene obligación de admitir cónsules nombrados por otro, salvo que a ello se haya comprometido en los convenios o tratados; sin embargo, un Estado que sistemáticamente se negase a recibirlos ya de todos los Estados, ya de algunos de ellos, indicaría que se negaba a sostener relaciones con éstos.

Todo Estado puede impedir la entrada de los cónsules en determinado territorio o en ciertas localidades, ya que por razones militares, como en las

plazas fuertes, ya políticas, como hicieron Rusia en Varsovia y Alemania en la Alsacia y Lorena, para asegurar su dominación.

Un gobierno puede negarse a aceptar por cualquier causa a una determinada persona como cónsul. Después de concedido el exequátor puede ser retirado si el cónsul no merece confianza o perjudica al país.

En caso de nacimiento de un Estado, los cónsules ya establecidos en el territorio necesitan nuevo exequátor. La entrada y la salida de los cónsules no lleva consigo las formalidades que requieren las de los agentes diplomáticos (para la salida se comunica, por el agente diplomático, que el cónsul ha cesado en sus funciones). La retirada de ellos, que no pueden hacer bajo su propia responsabilidad no significa ruptura de relaciones diplomáticas.

En general se les concede a los cónsules el derecho de enarbolar el pabellón y ostentar el Escudo del Estado que los nombre como simple señal de la morada del cónsul que no hace inviolable el domicilio ni le da capacidad para otorgar derecho de asilo.

Se ha insistido en que el cónsul debe tener protegidas la inviolabilidad del domicilio y de su correspondencia tanto particular como oficial.

El domicilio del cónsul no participa del derecho de extraterritorial salvo los casos entre países civilizados donde haya convenios mutuos al respecto.

En principio los cónsules no están exentos de la jurisdicción criminal, cuyos titulares pueden ponerlos a disposición del gobierno de su país.

Algunos gobiernos prohíben a sus cónsules dedicarse al comercio para establecer una distinción entre la función del cónsul y la de comerciante.

En algunos casos se pacta que cuando los cónsules sean citados a declarar como testigos, se haga la citación por oficio dándoles asiento al lado de las autoridades y que cuando no les sea posible asistir, sean interrogados en su domicilio o declaren por escrito a petición del tribunal.

A los cónsules se les concede la exención de pago de impuestos directos y personales sobre muebles y objetos de lujo. Los gobiernos suelen tener bastante amplitud en esta materia tratándose de cónsules de carrera.

Phillimore da la regla general de que el cónsul, por el mero hecho de ser aceptado, goza de los mismos privilegios que sus predecesores según el principio de que se presume que cada nación sigue la costumbre establecida en su trato con los extranjeros, y está obligada a notificar previamente su intención de mudar la conducta con respecto a ellos.

La complicación o importancia de las funciones consulares justifican el dicho de Tayllerand en el sentido de que "aún cuando se llegue a ser un hábil diplomático, falta todavía mucho para ser un buen cónsul".

En efecto, pueden ejercer los cónsules funciones de carácter diplomático cuando especialmente se les encomiende, ya para un asunto determinado, ya para todos los asuntos a falta de agente diplomático (donde no hay embajadas permanentes), y las tienen de carácter político pues deben comunicar a su gobierno todas las noticias de este orden referentes a la localidad en donde el cónsul resida y que puedan ser de interés para aquel; aparte de estas funciones, existen otras que son propiamente

consulares y que pueden clasificarse en administrativas notariales y judiciales.

Las funciones administrativas se refieren a la protección de los intereses de los súbditos del Estado en nombre del cual ejercen y al orden comercial. La primera convierte al cónsul en “el refugio supremo de todos los desgraciados que se hallan en país extranjero” y por ello debe protestar por los actos de las autoridades locales realizados en contra de los derechos de sus compatriotas; prestar a éstos auxilios y socorrerlos en caso de necesidad, ya por medio de consejos, ya por ciertos actos, como indicándoles, en los casos previstos por la ley y cuando estén pobres o enfermos socorros materiales y medios para volver a su patria y proteger especialmente a los menores.

Para que los individuos del país a que el cónsul pertenece puedan obtener esta protección deben inscribirse como súbditos residentes en el Registro del Consulado, inscripción que es potestativa u obligatoria según las leyes de origen de cada país.

En épocas como la actual de terrorismo, los cónsules deberían proteger los intereses de los súbditos de su país en ese lugar extranjero y proteger a los súbditos de una potencia ajena cuando no tenga cónsul en ese país, cuando haya ruptura de relaciones con motivo de guerra anunciada entre el país de origen y el país de estancia de esos extranjeros se acojan a su pabellón consular. En todo caso queda a la discreción del cónsul considerar si existen o no circunstancias en grado suficiente, no estando obligado a prestar tal protección, la que no puede reclamarse como un derecho.

En el orden comercial los cónsules deben: velar por el cumplimiento de los tratados de comercio y navegación, manifestando al agente diplomático y si éste no existiera, directamente a su gobierno la violación de los mismos por las autoridades locales; así como velar porque éstas no priven a los ciudadanos del país del cónsul de los derechos concedidos en este orden a los demás extranjeros. Vigilar la navegación comercial y el cumplimiento de las leyes a ella relativas, así como impedir el uso ilegal del pabellón mercante. Los cónsules son los jefes directos o inmediatos de los capitanes de los barcos mercantes de su país, mientras éstos permanezcan en los puertos donde aquellos residen y por ello deben los capitanes presentarse a ellos a su llegada sometiendo a su examen los papeles de su bordo; los cónsules extienden y firman las actas de venta de los barcos hacen constar las averías, adoptan las disposiciones necesarias para auxiliar a los barcos y salvar a la tripulación y el cargamento en caso de naufragio custodiando los objetos salvados y enviando los náufragos a su patria; resuelven los desacuerdos entre los marineros y los capitanes y pasajeros, y pueden imponer correcciones disciplinarias a la tripulación, no pudiendo ser detenido ningún individuo de ellas sino a petición del cónsul. El cónsul debe poner en conocimiento de su gobierno todos aquellos datos que puedan servir para fomentar las relaciones mercantiles entre ambos países, así como los conducentes, según las circunstancias, a facilitar o impedir la inmigración de los súbditos del Estado que nombró al cónsul, en aquel donde está desempeñando su cargo; todo esto da lugar a las informaciones comerciales que los cónsules deben enviar a sus gobiernos, constituyendo verdaderos modelos las de los cónsules alemanes y belgas que han facilitado poderosamente el desarrollo del comercio de sus naciones. El cónsul debe prestar su concurso a los comandantes de los barcos de guerra de su nación que visiten el puerto en que el cónsul resida, para la adquisición de víveres. reparación del barco, relaciones con las autoridades locales, etc., debiendo

enterarles de las costumbres locales a que estén obligados a someterse los barcos de guerra extranjeros.

Las leyes y convenciones han autorizado las funciones notariales de los cónsules, para autorizar contratos, testamentos, actas matrimoniales y de nacimiento, muerte, adopción o divorcio según las leyes de los países respectivos y los principios del Derecho Internacional Privado.

En cuanto a las funciones judiciales, es necesario distinguir que algunos países sólo las conservan en algunas materias de jurisdicción voluntaria, que se determinan en las convenciones y en las leyes. Sus atribuciones en materia de jurisdicción contenciosa han desaparecido desde que, destruido el feudalismo y dada la confusión entre la soberanía de éste. En Europa y América se permite a los cónsules ser elegidos como Árbitros por sus conciudadanos y realizar determinados actos; así en caso de fallecimiento de una persona de su nación, el cónsul interviene en el inventario de la herencia, la sella y si existe entre el país del puerto y aquel en que ocurrió el fallecimiento un tratado relativo a la transmisión recíproca de las sucesiones, el mismo cónsul reparte la herencia entre los legítimos herederos.

En otros países continúan ejerciendo la jurisdicción tanto contenciosa como voluntaria con respecto a sus compatriotas, contando con una guardia armada para hacer respetar sus decisiones, lo que en cierto modo viene a otorgarles el poder ejecutivo. Esta situación de los cónsules en tales países se funda en lo diferente y deficiente de la legislación con respecto a los países civilizados y da lugar al régimen de capitulaciones, así llamado por haber sido instaurado mediante éstas.

El derecho de los cónsules de administrar justicia en estos países es inseparable del deber de organizar. Tribunales consulares que satisfagan las

exigencias del orden jurídico. En 1880 la Comisión del Instituto de Derecho Internacional adoptó una resolución que fue aprobada en la sesión celebrada por éste en Turín en 1882. La organización de los Tribunales Consulares en la práctica obedecen a tres tipos, el francés, el inglés y el ruso. La de los Tribunales Consulares franceses está fundada en la Ordenanza de marina de 1681; en cada circunscripción consular existe un Tribunal consular formado por el cónsul y dos asesores elegidos entre los súbditos franceses residentes en la circunscripción.

Estos tribunales conocen en primera instancia de los asuntos civiles y comerciales. En cuanto al procedimiento criminal las faltas de policía son juzgadas personalmente y sin apelación por los cónsules; en los delitos interviene el Tribunal consular desempeñando en los crímenes el cónsul las funciones de juez instructor, y existiendo también como Tribunales superiores los de Aix y Saigón. Esta organización ha sido la base de los Tribunales consulares alemanes, italianos, belgas, etc.

Con arreglo al tipo inglés, los Tribunales consulares de circunscripción sirven de Tribunales de primera instancia para todas las cuestiones entre súbditos ingleses en Oriente, componiéndose del Cónsul y dos o cuatro súbditos residentes ingleses; si éstos no existieran, el cónsul decidirá por sí solo; los asuntos criminales son juzgados por el concurso de un jurado compuesto de cinco súbditos ingleses. Para Turquía existe un Tribunal de apelación establecido en Constantinopla, cuyos individuos designe el gobierno inglés.

Los Tribunales rusos en Persia son los de los consulados y el de la legación de Teherán y se componen de un presidente (el cónsul y el dragomán más antiguo respectivamente) y dos asesores elegidos entre los

notables del comercio por sus pares el Tribunal de la legación es sólo para los individuos que no residen en las circunscripciones consulares.

Con lo expuesto, nos da un panorama general de cómo funcionaban en la antigüedad y como surgen los agentes consulares, ahora bien, haremos referencia a los antecedentes de los diplomáticos.

II. DATOS HISTÓRICOS DE LA RAMA DIPLOMÁTICA

La diplomacia se presenta en forma concomitante a la formación de los primeros clanes, tribus y a las relaciones que en ellas se dieron.

Desde los inicios, la diplomacia ha tratado de conocer las afinidades entre los Estados como fueron los lazos religiosos, raciales, consuetudinarios, intereses y ambiciones políticas, buscando con ello la unidad de dirección encaminada a establecer una justa poderación para asegurar la paz y la independencia de todos.

Ya los egipcios, caldeos, griegos, persas, romanos, etc. Se enviaban a veces oradores, heraldos y mensajeros con un propósito especial y determinado, lo cual dio origen a la llamada Diplomacia Intermite, a estos embajadores se les recibía siempre con gran respeto y se les daba una inviolabilidad personal respaldada por las sanciones más enérgicas.¹⁹

Aunque de hecho las primeras manifestaciones surgieron en el siglo XVIII, en el que la institución se generalizó por toda Europa, se crearon las embajadas permanentes, lo cual tuvo como consecuencia la creación de consejos o departamentos de asuntos exteriores.

La diplomacia Papal revestía un carácter especial enviando ante los emperadores de Constantinopla apocrisarios cuya misión consistía en sostener los intereses, no del Papa, sino de la diócesis a que pertenecían.

La organización de la diplomacia pasó después de Italia a toda Europa, donde durante corto tiempo se mantuvo indecisa e indefinida, no había en ella regularidad y continuidad en las misiones, titubeaban en enviar a sus agentes al extranjero, ya que miraban con desconfianza que los otros príncipes acreditaran legaciones ante ellos; verbigracia Fernando V. Consideraba que los diplomáticos “espías e intrigantes” y Enrique VIII no permitía que prolongaran la permanencia en sus dominios.²⁰

Fue hasta el Congreso de Westfalia en 1646 y en el de Utrech de 1713 en donde se da el carácter de permanente a las misiones diplomáticas y en el Congreso de Viena de 1815, en donde se establece en forma definitiva las categorías, funcionamiento y atribuciones de los representantes y agentes diplomáticos. En 1818, este Congreso fue adicionado por una cuarta categoría (Congreso de Aix la Chapelle o Aquisgrán).²¹

En Inglaterra, los jóvenes que deseaban ingresar al servicio diplomático, necesitaban acreditar una “property qualification” que en ese entonces, era de 400 libras esterlinas al año.

En Francia, la ley de 1856 exigía igualmente 6000 mil francos de renta para poder desempeñar el puesto de secretario de tercera clase.

En España, durante el servicio no se devengaba sueldo, más si se tenía que sufragar los costosos gastos que implicaba el cargo.

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Tomo VIII, Origen de la Diplomacia. P. 189

²⁰ Enciclopedia Jurídica p. 192

Estos sistemas originaron que sólo los jóvenes de familias económicamente fuertes pudieran ocupar puestos diplomáticos y además se formó una clase de diplomáticos elegantes que tomaban la carrera como un beneficio para intereses propios y no en beneficio de los intereses de su país, una situación parecida se sucedía en América en la que los puestos diplomáticos se conferían por motivos políticos.

Y fue hasta después de la Primera Guerra Mundial que se empezó a dar mayor importancia, tanto en Europa como en América a la carrera diplomática.

Y así considera que se llama agentes diplomáticos, a las personas que los Estados o sujetos del Derecho Internacional Público envían a otros Estados a sujetos del mismo derecho, para que los representen en la esfera de las mutuas relaciones exteriores.

El Congreso de Viena de 1815 clasificó a los agentes diplomáticos permanentes en tres categorías que fueron: legados y nuncios apostólicos y embajadores; enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios e internuncios; y encargados de negocios.

El Congreso de Aquisgrán en 1818 agregó los ministros residentes.

La voz embajador tiene dos acepciones: una extensa y vulgar en que comprende a toda clase de agentes diplomáticos; y otra estricta en la cual considera al agente diplomático como el encargado de representar la persona de su soberano en una potencia extranjera.

Hay dos clases de embajadores: los ordinarios que residen habitualmente cerca del gobierno extranjero para tratar con él todos los

²¹ Catier, Phillipe. Op. Cit. pp.620-621

asuntos que puedan presentarse; y los extraordinarios que se nombran para un solo negocio o para un acto ceremonial, terminado el cual cesa en sus funciones.

Los encargados de negocios son funcionarios nombrados ad hoc por sus gobiernos.

No pueden considerarse agentes diplomáticos:

- 1.- Los comisionados para señalar límites territoriales entre países fronterizos.
- 2.- Los agentes secretos que se introducen en los países para actividades de espionaje.
- 3.- Los agentes confidenciales.
- 4.- Los cónsules

Cuerpo Diplomático, es el conjunto de diplomáticos acreditados cerca de una corte o reunidos en la asamblea. La preferencia entre ellos se determina por la categoría que les asigne el gobierno del que dependen. El miembro más antiguo del cuerpo diplomático es su decano.

El Cuerpo Diplomático no es una corporación ni una persona jurídica, pero sus miembros están reunidos por un lazo de solidaridad que no puede influir en nada en la libertad de iniciativa de cada Estado y que puede adherirse a una protesta cuando se consideren amenazados intereses de la comunidad internacional.

El séquito de las legaciones diplomáticas se compone de:

- 1.- Personal o funcionarios de la legación;

- 2.- Sus familiares, y
- 3.- Su servidumbre.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La legación se integra con:

- 1.- Agregados, que comienzan la carrera diplomática con misiones de aparato.
- 2.- Gentiles hombres de embajada, que acompañan al diplomático con misiones de aparato.
- 3.- Secretarios o consejeros, que reemplazan al ministro en ausencia temporal.
- 4.- El canciller y los correos de gabinete.

Se entiende por derecho de legación o de embajada el que tienen los Estados para enviar representantes a otros países y recibir en reciprocidad los enviados de países extranjeros. Se considera activo el derecho de enviar y pasivo el derecho de recibir. El fundamento jurídico de los agentes diplomáticos está en la sociabilidad de los pueblos porque es la forma de mantener relaciones amistosas entre Estados diferentes.

El hecho de que la diplomacia recurra en ocasiones a mujeres, no es cosa nueva: en 1529 se firmó el Tratado de Cambray llamado Paz de las Damas porque lo suscribieron Margarita de Austria (gobernadora de los Países Bajos), en representación de Carlos V; y Luisa de Saboya en representación de su hijo Francisco I rey de Francia.

Vetruria y Volumnia fueron enviadas por el senado romano a Cariolano para que éste se alejara de Roma.

Luis XVI en 1645 nombró a la mariscal de Guebriant como embajadora de Francia en Polonia.

Como derechos y prerrogativas de los agentes diplomáticos se señalan la inviolabilidad y la extraterritorialidad.

El agente diplomático, según dice Montesquieu, "es la voz del príncipe y muchas veces tendrá que decir cosas desagradables para el Estado cerca del cual se encuentra acreditado, por lo cual, si no se le rodease de garantías, podría ser objeto de ataques".

La inviolabilidad de los agentes reconocidos se hace extensiva a sus bienes muebles e inmuebles y algunos pueblos consideran al agente diplomático como persona sagrada. Sin embargo, conviene no confundir inviolabilidad con impunidad.

La extraterritorialidad es una ficción legal, conforme a la cual el diplomático perpetúa en el lugar que elige para vivir, la territorialidad del Estado que representa. De este principio nace el derecho que tiene el diplomático para aplicar las leyes del Estado que representa y no las leyes del Estado en que radica.

Los tribunales del país sede son incompetentes para conocer de las reclamaciones que se dirijan en contra de un diplomático, las que deben gestionarse ante las autoridades del Estado a que el funcionario pertenece.

El instituto de Derecho Internacional reunido en 1895 en Cambridge, votó un reglamento sobre inmunidades diplomáticas diciendo:

- 1.- Los ministros públicos son inviolables.
2. El privilegio de la inviolabilidad se extiende a todos los representantes diplomáticos, a las personas que forman parte del

- personal oficial de una misión diplomática; y con reservas a las personas que forman parte de su personal no oficial.
3. El gobierno receptor cuida que el diplomático no sufra ofensa, injurias o violencias.
 4. Se protegen efectos personales, papeles, archivos y correspondencia.
 5. Dura todo el tiempo que el diplomático mantiene su calidad de tal.

La misión diplomática se considera iniciada desde el momento en que el agente penetra en el territorio en el que va a ejercer sus funciones, independientemente de que el gobierno receptor le da reconocimiento oficial cuando aquel presenta sus credenciales y le son admitidas.

Se consideran ministros plenipotenciarios, porque para las decisiones que adopten no necesitan estar consultando con el gobierno del que dependen ya que éste desde que les otorga el nombramiento les confiere un mandato muy amplio que los faculta a realizar una amplísima cantidad de actos, con los límites únicamente de las instrucciones que se le dan y que son confidenciales. Estos funcionarios se identifican con un pasaporte diplomático.

Las funciones del agente diplomático son de cuatro grupos:

1. Con relación al Estado receptor;
2. Con relación al Estado que representan;
3. Con relación a otros agentes acreditados, y
4. Con relación a los súbditos de los países que representan.

III LA CONVENCIÓN DE VIENA Y LAS RELACIONES CONSULARES

Fue hecha en la Ciudad de Viena, Austria el 24 de abril de 1963 y el representante de México la firmó ad referendum el 7 de octubre del mismo año con la reserva especificada al final del texto.

De esta Convención se desprende que el funcionario consular es cualquier persona, incluyendo el jefe de un puesto consular a quien ha sido confiado el ejercicio de funciones consulares, así se infiere del artículo uno inciso d).

Las funciones consulares de conformidad con el artículo 3 de dicha Convención son ejercidas por las oficinas consulares. También las ejercen las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención.

Las funciones consulares se regirán por la legislación interna o por las resoluciones administrativas de los Estados que los nombre. Dichas funciones se establecen en el artículo 5 de la Convención; en el artículo 6 se establece el ejercicio de funciones consulares fuera de la circunscripción consular, el artículo 7 del ejercicio de funciones consulares en terceros Estados y el artículo 8 el ejercicio de funciones consulares en terceros Estados por cuenta de un tercer Estado.

Los agentes consulares tienen las obligaciones que marcan las legislaciones internas de cada país, en México la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982 en su artículo 47 señala las siguientes:

“-Proteger en sus respectivas circunscripciones consulares los intereses de México y los derechos de sus nacionales, dentro de los límites del Derecho Internacional e informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la condición en que se encuentran los nacionales”.

“-Fomentar el intercambio comercial y el turismo con México e informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

“-Ejercer dentro de los límites que fije el reglamento, funciones de jueces o Registro Civil”.

“-Ejercer funciones notariales en contratos y actos celebrados en el extranjero que deben ser ejecutados en territorio mexicano en los términos señalados por el reglamento”.

“-Desahogar las diligencias judiciales que les encomienden los jueces de la República”.

“-Dirigir los trabajos de las oficinas a su cargo velando por la eficiencia en la labor de su personal”.

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

“-Prestar el apoyo y la cooperación que demanda la misión diplomática de que depende”.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, independientemente de las facultades constitucionales que el titular del Ejecutivo Federal tiene de acuerdo con las fracciones II y III del artículo 89 de la Carta Magna, la designación de embajadores y cónsules generales se hará “preferentemente” entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en las

ramas diplomáticas y consulares. En el artículo 23 se señalan los requisitos necesarios para ser embajador o cónsul.

El nombramiento de los agentes consulares se hace constar en un documento llamado "Carta Patente" en que se contienen el nombre completo, la clase y categoría, la circunscripción o distrito consular y la sede de la oficina consular,

La aceptación por parte del estado receptor se tiene que obtener para poder ejercer sus funciones y dicha aceptación se manifiesta a través del exequátor de acuerdo al artículo 12 de la Convención de Viena en 1963 sobre relaciones consulares. Existe la posibilidad de que el Estado receptor pueda declarar en cualquier momento persona no grata a un agente consular ya admitido sin dar explicación alguna.

A los agentes consulares también le son aplicables las prohibiciones enmarcadas en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982 antes señaladas.

La rama consular comprende las siguientes categorías de funcionarios en orden decreciente de jerarquía.

Cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul.

El ejercicio de las funciones consulares, aunque claro, en menor medida que el de las funciones diplomáticas requiere para su realización de ciertas garantías. Por lo general se discute a los cónsules el carácter representativo y diplomático pero no se les puede negar su carácter de agentes públicos de los Estados que los envían y de agentes reconocidos

por el Estado receptor en el exequátor; es por ello que deben, en atención a sus funciones y por su cargo de gozar de inmunidad y privilegios.

El artículo 27 de la Convención al 54 nos señala los privilegios e inmunidades que se atribuyen a las oficinas consulares, a los funcionarios consulares de carrera y a otros miembros de la oficina consular. Siendo los más importantes: Inviolabilidad de los locales consulares, de los archivos y documentos de los mismos; facilidades para el uso de banderas y escudos nacionales, para la labor de las oficinas consulares. Libertad de tránsito y comunicación, exención fiscal de los locales consulares de prestaciones personales, del régimen de seguridad social, franquicia aduanera y exención de inspección aduanera, inmunidad de jurisdicción pero sólo si se trata de actos realizados en ejercicio de las funciones consulares; inviolabilidad personal de los funcionarios consulares.

Entre ellos el artículo 41 nos habla acerca de la inviolabilidad personal de los funcionarios consulares.

1. Los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un delito grave y por decisión de autoridad judicial competente.
2. Excepto en el caso previsto en el párrafo I de este artículo los funcionarios consulares no podrán ser detenidos ni sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal, sino en virtud de sentencia firme.
3. Cuando se instruya un procedimiento penal contra un funcionario consular, ésta estará obligado a comparecer ante las autoridades competentes sin embargo, las diligencias se practicarán con la deferencia debida al funcionario consular en razón de su posición oficial y, excepto en el caso previsto en el párrafo I de este artículo, de

manera que perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares. Cuando en las circunstancias previstas en el párrafo I de este artículo sea necesario detener a un funcionario consular, el correspondiente procedimiento contra él, deberá iniciarse sin la menor dilación.

Y, el artículo 43, nos habla acerca de la inmunidad de jurisdicción, en la siguiente forma:

1. 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.
2. Las disposiciones del párrafo I de este artículo no se aplicarán en el caso de un procedimiento civil:
 - a) 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;
 - b) Por la revocación del exequátor;
 - c) Por la notificación del Estado Receptor al Estado que envía que ha cesado de considerar a la persona de que se trata como miembro del personal consular.

IV. LA CONVENCIÓN DE VIENA Y LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

Fue hecha en la Ciudad de Viena el 18 de abril de 1961 y el representante de México la firmó en la misma fecha; se aprobó por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial el día 20 de febrero de

1965; el depósito de instrumento de ratificación se efectuó el 17 de junio y finalmente fue publicado en el Diario Oficial del 3 de agosto de 1965.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Nacional son: Embajador, Ministro Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático. A este personal lo auxilian los consejeros de legación, los secretarios, los agregados de embajada, agregados navales y militares, etc. A los integrantes de la representación de le llama legación.

Conforme al artículo 3 de la Convención, las funciones de una misión diplomática consisten en:

“-Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor”.

“-Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”.

“-Negociar con el gobierno del Estado receptor”.

“-Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante”.

“-Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor”.

Conviene destacar que los supuestos jurídicos de este artículo, al hablar de medios lícitos que aquello de que el diplomático deba entenderse, constituye una automática prohibición de enterarse de noticias internas del país receptor en forma de espionaje, por no tratarse de medios lícitos en dicho caso.

Hilderando Accioly agrupa en tres categorías estas funciones y dice que son: DE REPRESENTANTES, DE OBSERVADOR Y DE PROTECTOR; sin embargo advertimos en la práctica que las funciones protectoras no son reconocidas y así continuamos lamentando el caso de los mexicanos indocumentados que trabajan en Estados Unidos y que no gozan de ninguna protección, porque no se le reconoce a la labor diplomática funciones protectoras.

Charles Rousseau en su libro "Derecho Internacional Público" clasifica en tres categorías las prerrogativas e inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos: 1. Inviolabilidad de la persona y de la residencia; 2. Inmunidad de jurisdicción civil y penal, y 3. Exención de impuestos.

Se advierte que, siendo distinta la índole de las funciones diplomáticas, de las consulares, ambas, sin embargo, se complementan, integran actos que, por sobre todo, se sustentan en la reciprocidad de los pueblos.

En la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas en el artículo cuarto se marca: El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado, el Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa al otorgar el no asentimiento.

Una vez nombrado el agente diplomático y siendo aceptada dicha representación por el Estado receptor, al realizarse la consulta sobre una cierta persona física como agente diplomático si ésta es afirmativa, recibe el nombre de placet o beneplácito.

La solicitud del placet sólo es necesaria para los jefes de misión y cuando ésta sea de tipo ordinario. El hecho de que haya sido aceptado el agente diplomático no implica que en cualquier momento se le pueda nombrar persona no grata.

El artículo 9º de la Convención de Viena de 1961 menciona que:

El Estado receptor podrá en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que el jefe u otro miembro del personal diplomático de la misión no es aceptado.

Rousseau comenta: El agente diplomático, en tanto que representa a su Estado, debe contar con la seguridad absoluta de poder cumplir su misión. Para hacerlo, con completa independencia, ha de hallarse el abrigo de toda acción de la autoridad local; de ahí, que los agentes diplomáticos se les concedan privilegios e inmunidades, consagrados por la costumbre, que pueden ser agrupados en torno de dos esenciales pues uno se funda en motivos jurídicos y tiene carácter imperativo, (inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción), en tanto otros son prerrogativas de pura cortesía (inmunidades fiscales).

Pueden clasificarse en tres categorías las prerrogativas e inmunidades reconocidas generalmente a los agentes diplomáticos y son:

1. Inviolabilidad de la persona y de la residencia
2. Inmunidad de jurisdicción civil y penal.

3. Exención de impuestos.

Sobre la inviolabilidad del agente diplomático nos habla el artículo 29 de la Convención ya antes citada, el cual dispone que la persona del agente diplomático es inviolable, no puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El estado receptor lo tratará con el debido respeto y adoptará las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o dignidad.

Lo anterior es con el fin de permitir el ejercicio de la misión diplomática con plena independencia y seguridad.

El artículo 30 de esta convención marca que la inviolabilidad del agente diplomático se extiende a la residencia particular y a los locales oficiales de la misión, a sus documentos, correspondencia y sus bienes.

Estas inmunidades y privilegios se extienden a los familiares de los agentes diplomáticos de la misión que vivan con ellos,

De dicha inmunidad participa además el correo y servicio telegráfico de la misión, empleando para mayor seguridad la valija diplomática.

La inviolabilidad diplomática comienza el día en que llega al país donde realizará su misión y da a conocer su carácter público.

La inmunidad jurisdiccional exime a los agentes diplomáticos de la jurisdicción penal y civil del Estado en el cual se encuentran acreditados, esto es por la necesidad de ejercer sus funciones diplomáticas en la más completa libertad e independencia.

En materia penal no pueden ser sometidos a los Tribunales del país si no es con previa autorización de un gobierno, para evitar que se tenga la posibilidad de dificultar su acción acusándolo de cualquier delito y evitar abusos de la autoridad local; lo anterior con base en la práctica internacional.

En materia civil los agentes diplomáticos no pueden ser sometidos a la jurisdicción local ni aún en materia mercantil y no deben ser citados a comparecer ante los jueces o Tribunales del país donde desempeñan sus funciones, para garantizar la independencia de la función diplomática.

La misión diplomática puede terminar de acuerdo al artículo 43 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas por las causas siguientes:

Cuando el Estado acreditante comunique al Estado receptor que las funciones del agente diplomático, han concluido.

Cuando el Estado receptor comunica al Estado acreditante que, de conformidad con el párrafo II del artículo 9 se niega a reconocer al agente diplomático como miembro de la misión.

Manuel J. Sierra en su obra multicitada nos dice: La misión diplomática termina por:

Expiración del término, cuando se alcanza el objeto de la misión;

Por traslado ordenado por su gobierno;

Por desagrado grave;

Por fallecimiento de su soberano o del soberano ante el cual ha sido acreditado;

Por ser persona no grata;

Por guerra; por cambio de régimen y por extinción de algunos de los Estados.

Por la investigación y resultado realizado en este capítulo, podemos concluir que la misión diplomática en sentido lato, es la representación del Estado ante otro Estado en las funciones políticas, económicas, sociales y humanitarias que en consecuencia requiere que el personal encargado de la misión se integre por personas cultas y preparadas, conscientes de la importancia de la misión que están desempeñando.

En estricto sensu, la función diplomática se divide en dos:

1. Diplomática propiamente dicha, que es la que representa y corresponde a las interrelaciones de gobierno o dicho de otra forma de Estado a Estado.

Y la Consular, que corresponde al elemento básico y fundamental del Estado, que es, el pueblo, es decir, los particulares, tanto en su aspecto de protegidos de su Estado, por su presencia en un territorio extraño, como en su situación económica, comercial y las de interés personal.

Esta distinción denota claramente que la Misión Diplomática en sus dos aspectos absorbe el todo.

CAPITULO CUARTO

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU RESPONSABILIDAD ANTE LA LEY

El conjunto de normas que integran el orden jurídico del país que la autoridad política considera obligatorias en determinado tiempo, constituye el derecho vigente mexicano. Así en nuestro país el derecho vigente se encuentra en diversos ordenamientos legales que rigen las relaciones que mantiene el estado mexicano con otros estados en igualdad de condiciones.

Antes de iniciar el tema, hay que enfatizar que a través de la historia, mucho se ha discutido sobre los alcances limitaciones de la responsabilidad de los funcionarios del servicio exterior mexicano, por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones o por el abuso de los privilegios que su estatus les concede son otorgados por la costumbre y el derecho internacional, asimismo se ha discutido también hasta donde va ser responsable y como va a responder si el estado cuyos representantes o agentes violen las normas establecidas por el derecho internacional, para el sostenimiento de las relaciones internacionales en forma armónica.

Si bien es cierto que en relación a la responsabilidad que se les puede atribuir a los Estados, muchos autores han sostenido, por una parte, de imputar al Estado la responsabilidad de reparar los daños por un acto cometido por un funcionario; cuando éste se ha excedido de la competencia que le atribuye el derecho interno, o de la que le concede el derecho internacional, cuando actúa en contra de las instrucciones que ha recibido, o bien cuando dicha autoridad actuando en nombre de su Estado, utilizando aquellos medios o símbolos puestos a su disposición del funcionario en el ejercicio de su misión, y por otra parte existe la teoría de eximir al Estado de

toda responsabilidad por las actuaciones ilícitas de su agentes como ya fue analizado en el capítulo anterior.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La responsabilidad en la Constitución Política fue plasmada en la Constitución de Apatzingán, como su ideal democrático estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como la forma de hacerla efectiva, principio que fue recogido también por la Constitución de 1857, en la cual se estableció un título especial para regular la responsabilidad y poder delimitar la competencia de las autoridades ante quién se exigía.

La Constitución vigente habla de los delitos que pueden cometer los servidores públicos, delitos del orden común que sería todos aquellos actos y omisiones que sanciona las leyes penales y los cuales se perseguirán y sancionarán en términos de esa ley, y de una responsabilidad surgida por faltas administrativas cometidas éstas en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, faltas que se contemplan en la Ley Fundamental y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en cuanto a su procedimiento y aplicación de sanciones.

En la Constitución se plasma una figura conocida con el nombre de desafuero o declaración de procedencia que consiste en suspender o separar de su puesto al funcionario o servidor público hasta en tanto el Juez competente resuelva sobre la culpabilidad, separación o suspensión de su cargo manifestando el artículo 111 en su parte conducente lo siguiente: "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo tanto este sujeto a proceso penal..."

Si el procedimiento de Declaración de Procedencia termina con una sentencia absolutoria el servidor público podrá resumir su función, pero si la sentencia fuere condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se concederá al reo la gracia del indulto, o sea que será inapelable esto puede aplicarse porque el servidor público deber ser fiel a los intereses de la Nación y cumplir con todas sus leyes.

Ahora bien, el artículo 114 del nuestro código fundamental establece el término en el cual podrá iniciarse el procedimiento del juicio político, y es el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, y las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año contado desde que se inició el procedimiento.

Por otro lado, la responsabilidad en que incurran los servidores públicos por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, y los cuales no serán inferiores a los tres años, los plazos de prescripción se interrumpen mientras que el servidor público desempeñaba alguno de los cargos consignados en el artículo 111 constitucional.

El fuero que otorga la constitución a los servidores públicos enumerados en el artículo 108 constitucional y que específicamente son: los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, serán responsables por los actos u omisiones así como por los delitos cometidos en que incurran en el desempeño de su respectivas funciones.

Por lo que toca a la constitución de 1917, en el artículo 61 se establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por éstas. En esta constitución se contempla en el título cuarto denominado "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", de los artículos 108 al 114, numerales que en gran parte expresen ideas contenidas en la constitución de 1857, no estableció además la distinción entre delitos oficiales y delitos del orden común, por la desaparición que tuvieron los primeros.

En el proyecto de constitución de 1917, se desprendían entre otros razonamientos, los siguientes: Era necesario que se estableciera la responsabilidad de todos los servidores públicos, para lo cual debería fijarse un procedimiento para juzgarlos y consecuentemente una penalidad respectiva.

Ahora bien, por lo que tocaba al procedimiento en la exposición de motivos se señalaba entre otras cosas que éste era diferente según se tratara de delitos del orden común o delitos oficiales; por lo que hacía a los primeros el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano, solamente que para quedar un alto funcionario a disposición del juez común se debe hacer previamente una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Y, por lo que toca a los delitos oficiales, los funcionarios no se juzgarán por los tribunales del orden común, sino que los juzgará el Senado empleando por ello el siguiente procedimiento. La Cámara de Diputados haría la acusación a la de Senadores la cual dictaba una sentencia, previos todos y cada uno de los trámites ordinarios de todo proceso, para llegar a

comprobar su posible responsabilidad, procedimientos que han desaparecido quedando únicamente instituido un solo procedimiento, a raíz de la reforma sufrida en diciembre de 1982.

II. CÓDIGO CIVIL FEDERAL

En cuanto a lo referente al código Civil en su capítulo V, denominado "De las Obligaciones que nacen de los actos ilícitos" específicamente en su artículo 1927 a la letra dice:

"El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrán hacerse efectivas en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

Existe responsabilidad civil, cuando se daña un patrimonio en cualesquiera de sus especies, mismas que hemos analizado en el capítulo segundo inciso A), al cual nos remitimos para efecto de su estudio.

III. CÓDIGO PENAL FEDERAL

Nuestro Código Penal Federal contempla en uno de sus títulos delitos que pueden ser cometidos por funcionarios públicos los cuales se denominan: "Delitos cometidos contra la administración de justicia" y "Delitos cometidos por servidores públicos"; entre los delitos que se señalan en el Código Penal que se pueden cometer por los funcionarios son:

Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito y ejercicio indebido de propio derecho.

Sanciones penales, que no pueden ser aplicadas a los servidores públicos por el ejercicio de sus funciones, en el extranjero como son los agentes diplomáticos mientras gocen de inmunidad.

El Código Penal Federal, en su título preliminar establece en sus primeros artículos; que la aplicación de dicho código será en toda la República para los delitos del orden federal, o cuando que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efecto en el territorio de la República, o por los delitos cometidos en consulados mexicanos o contra su personal, cuando no se hubieren juzgado en el país donde se cometieron, mismos que serán penados con arreglo a las leyes federales, así como también aquellos delitos cometidos a bordo de buques nacionales, a bordo de un buque de guerra nacional, a bordo de un buque extranjero, surto en puerto nacional, a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentran en territorio o atmósfera o aguas nacionales, así como los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas; con ello concluimos que se aplicarán la norma territorial establecida por el Código Penal Federal en los delitos cometidos en el extranjero, siempre que reúna los requisitos antes señalados.

IV. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Esta ley tiene por objeto la adopción de un sistema de responsabilidades en el servicio público, que define las obligaciones de quienes en el desempeño de un empleo, cargo o comisión y que prescriben sanciones eficaces para quienes falten a sus deberes, no sólo satisfaciendo el propósito punitivo sino el preventivo, constituye uno de los pilares de cualquier estado de derecho.

El Estado, busca garantizar que los gobernados cuenten con un documento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencias que les confiere la ley y que, en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.

Está integrado por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Son sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las personas mencionadas en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Las autoridades competentes para aplicar dicha ley son: Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el consejo de la Judicatura, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy denominada Secretaría de la Función Pública), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales de trabajo y agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y los demás órganos jurisdiccionales e institucionales que determinen las leyes.

Tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como el Código Penal, establecen sanciones de la misma naturaleza respecto de conductas materialmente iguales, siendo necesario aclarar que en la aplicación del sistema de responsabilidades se preservan los principios consagrados por los artículos 23 y 109 constitucionales, de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Si bien es cierto que las disposiciones sancionadoras previstas por ambos ordenamientos son de la misma naturaleza, también es cierto que se encuentran numerosas diferencias entre sí, como son: origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponerlas y otras más, por lo que existen diversidad de procedimientos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su título primero habla sobre la responsabilidad administrativa, señalando que incurren en ésta los servidores públicos señalados en el artículo 108 de la constitución y los que manejan o aplican recursos federales.

De esta forma, hemos establecido de manera muy general la finalidad de dicho ordenamiento hacia los servidores públicos que encuadran dentro del marco jurídico aplicable al sistema de responsabilidades en el servicio público.

V. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

El personal de Servicio Exterior Mexicano, también debe de sujetar su actuar a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, legislación que tiene por objeto el garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 7 de la ley que nos ocupa, los órganos de gobierno antes señalados tendrán la obligación de poner a disposición de la ciudadanía

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Información que además deberá de ser actualizada, así como publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas que la necesiten, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

La información que se solicite sobre las actividades que realiza el personal del Servicio Exterior Mexicano, deberá de solicitarse a través de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que será

dicha unidad la encargada de recabar y difundir la información señalada con anterioridad, además de solicitar a las diversas unidades administrativas que conforman a la citada Secretaría para que actualicen la información que pongan a disposición de la ciudadanía.

Es importante hacer la aclaración de que no todas las actividades que realiza el Servicio Exterior, podrá ser consultada por los ciudadanos, ya que la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 13, establece que habrá cierta información que podrá clasificarse como reservada, ya que su difusión puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional o menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.

Artículo que va muy de la mano con lo dispuesto por el artículo 63 del Reglamento de la Ley de Servicio Exterior Mexicano, mismo que establece:

“La documentación e información de la Secretaría y del Servicio Exterior Mexicano serán clasificadas por los funcionarios correspondientes al momento de su emisión o recepción en las siguientes categorías, general, reservada, confidencial y secreta. Aquella que específicamente no tenga clasificación alguna será considerada como general.

La documentación e información reservada serán sólo del conocimiento de los funcionarios y empleados competentes en el asunto en cuestión, por el tiempo que el mismo lo requiera. La documentación e información confidencial y secreta será del conocimiento exclusivo de aquellos funcionarios de la Secretaría, del Servicio Exterior Mexicano, así

como de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que sean expresamente autorizados para ello. La documentación e información secreta, además, estará sujeta a cuidados especiales de resguardo”.

Situación que nos permite concluir, que el servicio exterior, tendrá la prerrogativa de establecer que información será considerada reservada de conformidad a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y a la cual no tendrá exceso las personas, aún cuando la soliciten.

Por último es importante señalar que en caso de que algún miembros del servicio exterior, incumplan con las obligaciones establecidas en la ley en comento, será causa de responsabilidad administrativa de conformidad con su artículo 63, al tenor de lo siguientes fracciones de dicho artículo:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá

cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

Responsabilidad que será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; debiéndose tomar en cuenta que en caso de la conducta de un servidor público del servicio exterior mexicano encuadre en lo dispuesto en la fracción VII o reincida en las conductas previstas en las fracciones I a VI de el artículo antes señalado, serán estas consideradas como graves para efectos la sanción administrativa a que se haría acreedor.

VI. LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU REGLAMENTO

La Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la desnaturalización de la función encomendada a los miembros del Servicio Exterior. La congruencia entre estas leyes, permite disponer de elementos, para considerar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se han tratado a lo largo de

este estudio. Encontramos anteriormente que las responsabilidades son: Penal y Civil; sujetas a las leyes relativas y la administrativa que se regula por la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Para los efectos del Derecho Mexicano y de acuerdo a la mencionada ley se clasifican conforme a lo dispuesto por el artículo 4 de la ley que se menciona: "La rama diplomático-consular comprende los siguientes rangos: I. Ministro; II. Ministro; III. Consejero; IV. Primer Secretario; V. Segundo Secretario; VI. Tercer Secretario, y VII. Agregado Diplomático".

Los Agentes Diplomáticos por lo general están acompañados de personal oficial; al lado del embajador están los consejeros de legación, los Secretarios, los agregados de embajada, los agregados militares así como agregados comerciales, etc. El conjunto de éstos, es lo que constituye el cuerpo diplomático.

Julio Diena en su libro de Derecho Internacional Público nos habla sobre el cuerpo diplomático que es: "El conjunto de los agentes diplomáticos acreditados en un determinado Estado".

Carlos Arellano García nos dice en su multitudada obra: "El derecho de legación es la prerrogativa soberana que tienen los Estados para decidir si envían y si reciben representación diplomática".

El derecho de legación es un derecho subjetivo del Estado y ante éste los demás países deben respetarlo. A la representación diplomática de un Estado se le llama legación.

En lo que respecta a las sanciones administrativas establecidas por la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 53 se establece:

“Los miembros del Servicio Exterior sólo podrán ser separados de sus cargos ya sea temporalmente por medio de suspensión como consecuencia de la aplicación de una sanción administrativa y, en forma definitiva, por baja y destitución como consecuencia de una sanción administrativa, en términos de la presente Ley y su Reglamento.

El artículo 53 Bis señala que son causas de baja del Servicio Exterior Mexicano:

- I. Por renuncia;
- II. Por jubilación;
- III. Por declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria;
- IV. Por incumplir una orden de traslado;
- V. Por no presentarse al término de una comisión, disponibilidad o licencia a reanudar sus funciones. En los dos primeros casos ante la Dirección General y, en el tercero, en el lugar en el que se encontraba adscrito;
- VI. Por dejar de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 32, fracciones I, III y IV de la Ley;
- VII. Por reprobado el examen de media carrera en términos de lo previsto en el artículo 39 de la presente Ley, y
- VIII. Por no obtener una evaluación satisfactoria en términos de lo dispuesto por los artículos 40, 40 BIS y 40 TER, de esta Ley.

De conformidad al artículo 57 de la ley en comento, las sanciones administrativas a que se pueden hacer acreedores los miembros del Servicio Exterior Mexicano son: Suspensión, destitución y sanción económica.

Asimismo, el artículo 58 establece: "Darán motivo a la aplicación de sanciones administrativas las siguientes conductas de los miembros del Servicio Exterior:

I. Abandonar el empleo, entendido por éste la falta a las labores por más de tres días consecutivos sin causa justificada;

II. Violar las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior establecidas en el Capítulo VIII de la presente Ley;

III. Incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

IV. Actuara con deslealtad al país o a sus instituciones;

V. Derogada.

VI. Ser condenado por sentencia dictada por delito intencional;

VII. Violar el deber del sigilo profesional que dispone al artículo 42 de esta Ley;

VIII. Incurrir en morosidad, descuido manifiesto o ineptitud comprobada en el desempeño de sus obligaciones oficiales;

IX. Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales, así como las inmunidades y privilegios inherentes al cargo;

X. Expedir documentación consular o migratoria contraviniendo las normas aplicables con fines ilícitos;

XI. Desobedecer las instrucciones de la Secretaría o del Jefe superior;

XII. Incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero;

XIII. Incumplir con la obligación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de esta Ley, así como incumplir o cumplir a destiempo con la presentación del informe a que se refiere dicha disposición, y

XIV. Por violar lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 41 del presente ordenamiento”.

Independientemente de las sanciones administrativas que se les imponga, les deberán ser aplicadas las penas que se establecen en el artículo 211 del Código Penal Federal, que dispone:

“La sanción será de uno a cinco años, y multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión, en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste sus servicios profesionales o técnicos o por funcionarios o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial”.

Nótese que la ley penal nos habla sobre una suspensión, y la Ley del Servicio Exterior Mexicano, nos dice destitución, lo que demuestra que esta última es más severa, claro que la ley penal establece otro tipo de sanciones, como son la pecuniaria y la privación de la libertad.

Cualquiera que sean las causas de separación de los miembros del Servicio Exterior, sea por baja, suspensión o destitución, el Secretario de Relaciones Exteriores, considerando la opinión de la Comisión, determinará la sanción administrativa correspondiente. En el caso de embajadores y cónsules generales, se someterá la opinión de la Comisión de Personal al Presidente de la República. El afectado por su parte tendrá derecho a ser oído en los términos que fije la ley en comento.

Asimismo las resoluciones que tome el Secretario podrán ser impugnadas ante los tribunales competentes.

En el caso de que los hechos que se le imputa a algún miembro del servicio exterior mexicano pudiera configurar algún delito y la averiguación previa no se hubiera iniciado por otros medios, se turnará el expediente a la Dirección General de Asuntos Jurídicos a efecto de que presente la denuncia correspondiente.

El objeto principal de estas atribuciones y facultades de los agentes diplomáticos, tiene su base en el principio de que las buenas relaciones entre los estados, constituyen una de las más importantes actividades; ya que ningún Estado puede, ni ha podido nunca vivir en el aislamiento político y económico para conducir sus relaciones con los demás miembros de la Comunidad Internacional, se vale de ciertos órganos de representación sea Diplomática o Consular, los que deben ser aptos física, moral o intelectualmente para el cumplimiento de su delicada misión.

Nuestra legislación faculta al ejecutivo a destituir, sancionar, amonestar en cualquier forma, a aquellos funcionarios que van más allá de las facultades que les fueron otorgadas, si hacen mal uso de los bienes que se les fueron otorgados para el desempeño de sus funciones, si fallan al sigilo que les ha sido otorgado.

Para las funciones encomendadas a los miembros del Servicio Exterior, puedan ser desempeñadas correctamente, los representantes tienen una serie de obligaciones, y en su caso de ciertos incumplimientos a las mismas encomendadas por la Ley del Servicio Exterior Mexicano, conforme a los lineamientos que establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores traerá como consecuencia la aplicación de medidas disciplinarias de carácter administrativo y que se han ya analizado en diversos artículos de la Ley y su reglamento como lo veremos en este apartado y que van desde la

amonestación verbal, represión por escrito, suspensión, baja, retiro o destitución. Consecuentemente el artículo 62 del Reglamento nos dice:

“Los miembros del Servicio Exterior tienen el deber de guardar el sigilo profesional de conformidad con lo que establece el artículo 42 de la Ley. Su violación dará motivo a la aplicación de sanciones, dependiendo de la gravedad e implicaciones de la falta, de acuerdo con los artículos 58 y correlativos de la Ley.

Asimismo el Reglamento que nos ocupa, establece en su artículo 62:

“Los miembros del Servicio Exterior, adicionalmente a lo descrito en el artículo anterior, tendrán la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserven bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de aquéllas. El incumplimiento de esta última obligación dará a lugar a la aplicación de las sanciones administrativas descritas en el artículo 57 de la Ley.

Por su parte el artículo 142 del Reglamento señala: “Independientemente del contenido del artículo 89 de este Reglamento, y para los efectos del artículo 58, fracción VIII, de la Ley, se entenderá por:

I. Morosidad: El retraso manifiesto en el cumplimiento de un encargo o comisión, o en el desarrollo de las labores que se le hayan sido encomendados en forma general o específica.

II. Descuido manifiesto. La omisión, negligencia, falta de cuidado, olvido o inadvertencia de un miembro del Servicio Exterior para cumplir un encargo o comisión, o para desarrollar las labores que le hayan sido encomendadas en forma general o específica: y

III. Ineptitud comprobada. La inhabilidad o incapacidad de un miembro del Servicio Exterior para cumplir un encargo o comisión, o para desarrollar las labores que le hayan sido encomendadas en forma general o específica."

El reglamento en su Título Noveno, Capítulo Único, De las Sanciones Administrativas, establece en su artículo 150 que: "Los jefes de misiones diplomáticas, de representaciones consulares y de las unidades administrativas de la Secretaría, están facultados para imponer amonestaciones y apercibimientos al personal del Servicio Exterior bajo sus órdenes por faltas administrativas no graves. En estos casos no será necesario substanciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 60 de la Ley, pero serán notificados al Director General que tenga bajo su cargo los asuntos correspondientes al personal del Servicio Exterior, quien las integrará al expediente del miembro del Servicio Exterior, para otros efectos de la Ley y de este Reglamento.

Todas las causales previstas en el artículo 58 de la Ley así como en otros ordenamientos que establezcan obligaciones para los servidores públicos serán consideradas faltas administrativas graves, por lo que se deberá substanciar el procedimiento disciplinario que establece el artículo 60 de la Ley"

Asimismo el artículo 146 del Reglamento en su segundo y tercer párrafo, establece el término para que opera la prescripción de la facultad de imponer alguna de las sanciones que establece la Ley de Servicio Exterior Mexicano, siendo este el de cinco años contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubieren cometidos las infracciones o a partir del momento en que hubieran cesados, si fueren de carácter continuo.

Se interrumpirá la prescripción al iniciarse el procedimiento previsto en la Ley.

Sin embargo, en caso de que se dejara de actuar en alguno de los procedimientos administrativos, el reglamento establece que la prescripción empezara nuevamente a correr desde el día siguiente al que se hubiera practicado el último acto procedimental o realizado la última promisión.

Así hemos hecho referencia a los artículos que conforman el reglamento donde se establecen ciertas obligaciones que tiene el personal del Servicio Exterior Mexicano, las cuales en caso de incumplimiento será motivo de que se le aplique alguna de las sanciones administrativas que establece la propia Ley.

CONCLUSIONES

1. El artículo 108 constitucional debería considerar expresamente a los agentes diplomáticos como altos funcionarios como altos funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad.

2. en algunos casos la responsabilidad tiene un mero alcance administrativo, pero en otras el acto causa perjuicio al patrimonio o constituye un delito, de aquí que se haga la distinción de responsabilidad civil, penal e internacional.

3. La diplomacia tiene un carácter representativo de un Estado ante otro, teniendo funciones de observar, proteger y negociar.

4. La responsabilidad Internacional surge como consecuencia de los actos u omisiones de cualquiera de sus órganos como son: el Presidente de la República, Secretarios de Relaciones Exteriores, Agentes Diplomáticos y Agentes Consulares, cuando infringen una norma de Derecho Internacional.

5. La base para que se de la Responsabilidad Internacional es el reconocimiento a todo Estado como sujetos de derecho que pueden llegar a constituirse en consecuencias jurídicas que entonces impongan obligaciones a los infractores.

6. Si el representante diplomático, comete alguna infracción a las normas internacionales o si se extralimitan en sus funciones, esta responsabilidad traerá como consecuencia para el Estado acreditante la obligación de reparar el daño que se haya causado. Y el Estado lesionado podrá solicitar al Estado responsable que retire a su agente por ser persona

no grata, y si no es retirado, el Estado receptor puede expulsar al agente de su territorio.

7. La Responsabilidad Internacional que surja, por los ilícitos que cometan sus representantes o agentes en el extranjero, irá de acuerdo a la Teoría de la Falta, ya antes mencionada, ya que el agente constituye el elemento subjetivo de la responsabilidad y el Estado es una persona moral, por lo tanto no es capaz de tener conocimiento físico y solamente puede imputársele la acción o la omisión al individuo o grupos de individuos que lo representan en un Estado.

8. Los efectos o consecuencias jurídicas que tiene la responsabilidad internacional para el Estado infractor es la de reparar el daño causado, sin perjuicio de que pudiera constituirse una responsabilidad penal para el funcionario o agente diplomático que haya cometido el ilícito, retirándole de inmediato sus privilegios o inmunidades por parte del Estado a quien en su nombre representa.

BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCIA, CARLOS: Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, 4ª. edición, 257 pp.

ARELLANO GARCIA, CARLOS: La Diplomacia y el Comercio Internacional, Editorial Porrúa S.A., México, 1998, 3ª edición, 375 pp.

BEJARANO, RAFAEL: Obligaciones Civiles, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1999, 15ª. edición, 305 pp.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa. S.A., México, 1973, 5ª edición, 437 pp.

COUTEN MOLLER, MIGUEL: Derecho del Trabajo Burocrática, Editorial PAC S.A. México, 1991, 4ª edición, 237 pp.

ESTRADA, GENARO: La Diplomacia en acción, Editorial Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1987, 2ª edición, 247 pp.

FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México, 1989, 40ª. edición, 506 pp.

GOMEZ ROBLEDO, ANTONIO: Estudios Internacionales, Editorial Secretaria de Relaciones Exteriores. México, 1989, 290 pp.

JIMENEZ DE ASUA, LUIS: Códigos Penales Iberoamericanos, Editorial Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 1993, 7ª edición. 237 pp.

NICOLSON HAROLD: La Diplomacia, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 3ª. Edición, 247 pp.

NUÑEZ Y ESCALANTE, ROBERTO: Compendio de Derecho Internacional Público, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1970, 500 pp.

ROUSSEAU CHARLES: Derecho Internacional Público, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1999, 27ª edición, 154 pp.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO: Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, S.A, México, 2001, 21ª edición, 901 pp.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO: Política Exterior de México, Editorial Harla, México, 2001, 3ª edición, 537 pp.

SEPULVEDA, CESAR: Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa S.A, México, 1995, 24ª edición, 746 pp.

SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A, México, 1999, 19ª edición, 900 pp.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa S.A., México, 2002.

Código Penal Federal, Editorial Porrúa S.A, México, 2002.

Código Civil Federal, Editorial Porrúa S.A, México 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y varias, Editorial Luciana, México, 2002.

Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Reglamento de la Ley del Servicios Exterior Mexicano.