

CAPÍTULO TERCERO

LAS FACILIDADES A LAS OFICINAS CONSULARES: UNA OPORTUNIDAD PARA UNA EFICIENTE RELACIÓN DIPLOMÁTICO-CONSULAR CON LOS GOBIERNOS LOCALES

Comencemos a actuar para internacionalizar el fenómeno migratorio de los mexicanos a Estados Unidos. La dinámica globalizadora⁴¹ que comenzó a experimentarse a principios de la última década del siglo XX, reorientó a las naciones hacia un proceso de interacción económica, política, cultural y social sin precedentes, que facultó la construcción de nuevos escenarios para el desarrollo nacional y local. La facilidad de expandir las actividades comerciales nacionales a nivel internacional terminó por sepultar las añejas economías de consumo local y fungió como detonante de la firma de acuerdos económicos, políticos, científicos y culturales. El debate de la globalización pronto tomó la arista de la redefinición del concepto “territorio”, dado lo vulnerable e impreciso que resultaba en la dinámica internacional experimentada. Estado, municipio o individuo accedían a herramientas suficientes para enrolarse en la participación con similares en otro meridiano del globo terrestre.

Entonces, los municipios deben interactuar con contrapartes susceptibles de absorber y otorgar experiencias innovadoras de gestión gubernamental, cultural, educativa, tecnológica y científica. Se trata de que los gobiernos locales se posicionen en una interacción y cooperación inter-

⁴¹ Para abundar en el tema de la globalización económica y el reto de la soberanía de los Estados constitucionales en el siglo XXI, véase Orozco, José Luis, *El Estado pragmático*, México, Fontamara, 1997, pp. 18 y ss.; Heller, Herman, *La soberanía*, México, Fondo de Cultura Política-UNAM, Facultad de Derecho, 1995, pp. 125 y ss.; Gómez Granillo, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, México, Esfinge, 2007, pp. 13 y ss.; Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo, *Breviario político de la globalización*, México, Fontamara-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, pp. 15 y ss.

nacional, por lo que el establecimiento de relaciones consulares implica un espíritu de colaboración del Estado receptor para el establecimiento de las oficinas respectivas. Por eso, esta práctica internacional fue recogida en la Convención de Viena,⁴² que ha reflejado ese espíritu de colaboración que debe prevalecer en las relaciones consulares, y estipula que el Estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de las funciones de la oficina consular.

Aquí debemos analizar el caso de la comunicación con las autoridades del Estado receptor. Todo ello para que los cónsules se entiendan oficialmente con las autoridades de su distrito, en el ejercicio de sus atribuciones, con el fin de proteger los derechos que correspondan a sus connacionales y a las autoridades subalternas nacionales del estado, la provincia o el municipio dentro del distrito consular.

Del mismo modo, se permite la comunicación por escrito a las autoridades competentes de su distrito y a las dependencias competentes del gobierno central del territorio, agregando que la autoridad o la dependencia competente podrán solicitar que se acompañe al escrito la traducción del documento en el idioma oficial del territorio; también la Convención de Viena accedió a la libre comunicación con las autoridades locales competentes de la circunscripción consular, y con las autoridades centrales (federales) competentes, siempre que sea posible y en la medida que lo permita su legislación, usos y acuerdos internacionales correspondientes. Por tanto, estimamos que si la comunicación se hace en ejercicio de las funciones consulares, se determinará de acuerdo con la función ejercida, es decir, según la índole del asunto será la autoridad competente. Por eso, si el cónsul pretendiera dirigirse a una autoridad que no es competente, pudiera suceder que la autoridad no aceptara el escrito, que lo aceptara y no lo contestara, que lo aceptara y transmitiera a la autoridad competente, o bien, que lo contestara argumentando que no es competente. Esto sería a su criterio o de conformidad con la que dispongan las leyes internas del Estado anfitrión, ya que los pactos consulares no prevén el caso.⁴³

⁴² Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 321 y ss.

⁴³ Es conveniente indicar que en el supuesto de que la comunicación se dirija a autoridad competente y sus gestiones no fueren atendidas, tal situación justifica la intervención diplomática, y que a falta de representación diplomática, el cónsul general o el funcionario consular residente en la capital, podrán dirigirse directamente al gobierno del país; también se faculta al cónsul afectado dirigirse directamente. Aquí, la oficina consular y

Los acuerdos internacionales deben explorar y promover un entendimiento entre pueblos y culturas a través de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos con activa participación de la sociedad civil, así como abrir paso a la institucionalización de un tipo de apoyo entre gobiernos estatales y municipales, que hemos denominado “cooperación descentralizada”.⁴⁴

sus funcionarios no pueden dirigirse directamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores o ministerio correspondiente, ya que el conducto es la embajada o, como se dice generalizadamente, por vía diplomática, excepto que lo permitan sus normas, usos y acuerdos internacionales pertinentes, establecidos en la Convención de Viena. Esta Convención dispuso que la propia misión diplomática, en el ejercicio de funciones consulares, podría dirigirse a las autoridades centrales del Estado receptor, siempre que lo permitiera la reglamentación, los usos de ese Estado o los acuerdos internacionales aplicables. Consecuentemente, la exploración de figuras que posibilitaran el actuar internacional de los municipios revitalizó la idea de implementar una nueva dinámica cuando se percibió la urgente necesidad de fundar un entendimiento pacífico y cooperativo entre las ciudades y los ciudadanos del mundo. Así, se busca fomentar relaciones entre localidades para que los miembros de cada uno de los pueblos puedan disipar recelos, entablar relaciones de confianza, solidaridad y reconciliación. Por ello, para una operación eficiente de la oficina consular en beneficio de nuestros connacionales, en cualquier institución, ya sea de la iniciativa privada o gubernamental, es relevante conocer cuestiones de administración. Consúltese a Gómez-Pallete, Felipe, *op. cit.*, nota 6, pp. 43 y ss.; Perdomo Moreno, Abraham, *Planeación financiera*, México, Thomson, 2002, pp. 25 y ss., del mismo autor, *Toma de decisiones financieras*, México, Thomson, 2002, pp. 27 y ss.

⁴⁴ Con el paso del tiempo y agotado el fenómeno social de la posguerra, los hermanos experimentaron cambios de naturaleza que fueron cimentando la cooperación entre ciudades en otros campos de acción local. Si bien, los acuerdos comenzaron como instrumentos de profundas implicaciones civiles y humanitarias, hoy se agregan mecanismos de aterrizada utilidad para el desempeño de los gobiernos locales que es necesario mostrar, con el fin de incentivar su aplicación. Se entiende hoy día el hermanamiento entre ciudades como un instrumento técnico-político que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponer sus vínculos y capacidades a nivel internacional. Al respecto, sobre la vinculación entre el derecho constitucional estatal, los gobiernos locales y la globalización, véase Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 26, pp. 2001 y ss.; Orozco, José Luis, *El siglo del pragmatismo político*, México, Fontamara-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, 2004, pp. 25 y ss.; Carranco Zúñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, pp. 61 y ss.

I. PRIVILEGIOS, INMUNIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LAS OFICINAS CONSULARES Y SU TRASCENDENCIA PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

En el marco de una colaboración intergubernamental internacional de los gobiernos locales mexicanos, es sustancial fomentar el entendimiento mutuo entre ciudadanos, el intercambio de experiencias relativas a cuestiones de administración local, la tolerancia entre grupos diversos, la búsqueda de soluciones comunes a los problemas, el incremento de la autonomía local, la adopción de iniciativas en los ámbitos del empleo y la valorización de los diversos patrimonios culturales. El “principio de garantía al desempeño de las funciones consulares” se deriva del supuesto de que las prerrogativas no se conceden al agente consular a título personal para beneficio propio, sino para que pueda ejercer su representación eficazmente y, sobre todo, para que el Estado receptor no pueda, en su caso, obstaculizarla. Estas inmunidades y privilegios consulares y del cuerpo diplomático, se han establecido para facilitar el funcionamiento efectivo del cargo consular (se confieren al Estado que los envía), más que al cónsul de forma personal.

Al respecto, el proemio de la Convención de Viena de 1963,⁴⁵ a manera de exposición de motivos, señalaba que la finalidad de dichos pri-

⁴⁵ Conforme la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en el capítulo II en sus dos secciones, estas prerrogativas reflejan las facilidades, privilegios e inmunidades que aprovechan los servidores públicos consulares. No obstante, para que los miembros del consulado puedan utilizar las prerrogativas concedidas por los Estados receptores, se exigen tres condiciones: ser nacional del Estado representado; no dedicarse a ninguna actividad particular lucrativa y no haber sido residente o inmigrante en el país receptor a la fecha de su nombramiento. Entendemos por facilidades las actividades que el Estado receptor debe ejercer para que los miembros del consulado puedan ejercer el desempeño de su comisión. Dentro de las facilidades concedidas al funcionario consular están, aquellas que cita la Convención de Viena (artículos 14 y 28), que se refieren a las actividades que de manera general se requieran para que dichos funcionarios desarrollen sus funciones. Otra es la que tiene por objeto que el Estado anfitrión, conforme su legislación, provea la obtención de locales para la oficina consular y para alojamiento de los funcionarios y empleados, o en forma indirecta a través de la oficina consular, como previene la Convención de Viena (artículo 30, fracción 2). Otras facilidades son aquellas medidas que en forma adecuada el Estado anfitrión debe adoptar para proteger al funcionario consular, evitándole de cualquier atentado contra su persona, libertad y dignidad, como fijó la Convención de Viena (artículo 40). Véase Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 321 y ss.

vilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos. En cumplimiento a estas prerrogativas en nuestro país, podemos señalar a la legislación penal mexicana, al tipificar como delito sujeto a prisión a la violación de cualquier inmunidad diplomática, real o personal, de un soberano extranjero o del representante de otra nación, sea que residan en la República o que estén de paso en ella. Otra facilidad concedida al funcionario consular es la consideración que las autoridades del Estado receptor deben darle (el Pacto Consular de Viena, artículo 40, mandó que el Estado receptor debería tratar a los funcionarios consulares con la debida deferencia).

La facilidad consular anterior nos debe llevar a concluir que el nombramiento de cónsul no es título de nobleza ni honor hereditario, pues de lo contrario México no le daría efectos, es más, ni siquiera se obligaría a otorgar prerrogativas, ya que el numeral 12 constitucional lo impediría. Otra facilidad está contenida en la Convención de Viena (artículo 34), al contemplar que, sin perjuicio de las leyes y reglamentos relativos a las zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad nacional, el Estado receptor deberá en su momento, garantizar a los miembros de la oficina consular la libertad de tránsito y circulación en su territorio.

En México existen las garantías de seguridad jurídica.⁴⁶ En los casos de jurisdicción no penal, en los que se llegare a solicitar la comparecen-

⁴⁶ Es apreciable anotar que tanto en la aprehensión como durante el curso del proceso, se guardarán al funcionario consular las consideraciones compatibles con su seguridad. La comunicación se deberá hacer cuando se instruye proceso en el que no está sujeto el funcionario consular a prisión preventiva. El objeto es que el Estado representado esté informado del hecho y pueda proveer lo conducente para que no se afecte el manejo de los asuntos consulares en el distrito consular donde está adscrito el funcionario, así como prestarle la asistencia necesaria. En el supuesto de detención preventiva del funcionario consular, el proceso debe iniciarse (caso de flagrante delito) o continuarse (cuando el juez dictó orden de aprehensión) sin la menor dilación, como dispuso la Convención de Viena en su artículo 41, fracción. Acerca de las garantías que enumera la Constitución en materia de seguridad jurídica, véase Soberanes Fernández, José Luis, “Garantías constitucionales”; Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, “Garantías individuales”; Madrazo, Jorge y Corzo Sosa, Edgar, “Garantías judiciales”, *Diccionario de Derecho Internacional*, cit., nota 1, pp. 262-269; Aragón, Manuel, “Constitución y derechos fundamentales”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 217 y ss.; Raz, Joseph, “El Estado de derecho y su virtud”, en Carbonell, Miguel *et al.*, (coords.), *Estado de derecho. Con-*

cia de algún miembro de la oficina consular como testigo, o bien, si éste fuera parte en el procedimiento, tratándose de un funcionario, la declaración se podrá recibir en su domicilio o en la oficina consular, o aceptarla por escrito siempre que sea posible; así lo previó la Convención de Viena (artículo 44). De manera correlativa, nuestra legislación también establece que el testimonio de los funcionarios públicos de la Federación y de los estados se rendirá por escrito (oficio), salvo que ofrecieren plantearla personalmente, conforme a la legislación procesal civil, y si tomamos en cuenta el carácter oficial del cónsul, esto debería ser así; sin embargo, es de notarse que el código lo limita a los altos funcionarios. Otro privilegio que se concede al miembro de la oficina consular lo determina la obligación que tiene el Estado receptor, aun en caso de conflicto armado, de facilitarle su salida. El privilegio impone al Estado anfitrión conceder, una vez que el miembro de la oficina consular termina sus funciones, lo siguiente: un plazo necesario para salir del territorio; facilidades concretas para la preparación del viaje y poder salir cuanto antes y, si fuere necesario, poner a su disposición los medios de transporte indispensables para que pueda dejar el territorio, lo mismo para sus bienes, excepto de aquellos que hubiere adquirido en el Estado receptor y cuya exportación esté prohibida en el momento de la salida.

Dentro de las exenciones encontramos que los miembros de la oficina consular no están sujetos a las obligaciones relativas a la inscripción de extranjeros y a las del permiso de residencia establecidas por las leyes del Estado receptor. Otra exención, que por razón obvia se entiende, es la prevista a los miembros de la oficina consular para prestar sus servicios al Estado que envía, sin requerir del permiso de trabajo que las leyes del Estado anfitrión exigen a los trabajadores extranjeros. Igualmente, encontramos

cepto, fundamentos y democratización en América Latina, México, ITAM-Siglo XXI Editores-UNAM, 2002, pp. 15-36; Azuela Rivera, Mariano, *Garantías*, México, Poder Judicial de la Federación-Universidad Autónoma de Puebla, 2005, pp. 195 y ss.; Cisneros Rangel, Georgina y Feregrino Tabeada, Enrique, *Formulario especializado en el procedimiento penal*, México, Oxford, 2005, pp. 2 y ss.; Carpizo, Jorge, "Suspensión de garantías individuales", *Diccionario de Derecho Constitucional*, cit., nota 1, pp. 563 y 564; Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, México, Trillas, 2000, pp. 38 y ss.; Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el Estado constitucional de derecho*, México, Trotta, 1997, pp. 87 y ss.; Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, México, Themis, 1991, pp. 99 y ss.; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 2003, pp. 595 y ss.

aquella que manda que los miembros de la oficina consular están excluidos de inscripción a la institución de seguridad social del país receptor por los servicios que prestan al Estado representado. Los miembros de la oficina consular están exentos de las obligaciones que las leyes del Estado receptor imponen como prestación de servicios personales de carácter público. Así, los miembros de los consulados extranjeros en nuestro país están excluidos de aquellos servicios públicos que señala el artículo 5o. constitucional, como los servicios de las armas, el de jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, las funciones electorales⁴⁷ y censales, también del servicio profesional de índole social que establece la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones, por lo que en casos de calamidad nacional no quedan a disposición del gobierno federal. También se les excluye de las llamadas cargas militares, como requisas, contribuciones y alojamientos.

En este contexto, en un universo de conceptos jurídico-consulares de gran impacto para nuestros gobiernos locales y compatriotas en Estados Unidos, es oportuno resaltar lo que caracteriza a una diplomacia federativa en nuestro país, es decir, el hecho de involucrar a gente de todas las edades y horizontes, y ello de muy diversas maneras mediante experiencias de índole cultural, intercambios escolares, acontecimientos deportivos y reciprocidades de experiencias en cuestiones concretas, como el medio ambiente o los servicios sociales, elementos fundamentales del desarrollo y la gestión local. Circunscritos a tal objetivo, la diplomacia federativa desconcentrada aparece como una nueva forma de actuar desde los gobiernos locales en el contexto globalizador.

⁴⁷ Para indagar en los temas electorales y contar con más elementos para buscar el enlace con la materia consular, véase Vargas Paredes, Mario E., “Los oficios de la democracia: partidos, cultura política y participación ciudadana”, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-IFE-Universidad de Quintana Roo-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 341 y ss.; Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 59 y ss.; Sáens López, Karla, *Sistema electoral mexicano*, México, Trillas, 2003, pp. 115 y ss.; Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Manual de la jornada y los delitos electorales. Nulidades y delitos electorales*, México, Porrúa, 2003, pp. 98 y ss.; González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1999, pp. 230 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 641 y ss.

Tocante la inmunidad, consiste en la sustracción de una persona al imperio de una autoridad judicial. Conforme a la teoría general del proceso, los jueces y tribunales⁴⁸ cuentan con un ámbito territorial de competencia, en el cual desarrollan su potestad decisoria del derecho como la ejecutoria de sus resoluciones. La inmunidad de jurisdicción la establece la propia ley al descartar a una persona o a sus cosas del círculo competencial de un tribunal. Así, la jurisdicción penal del Estado receptor sobre los cónsules (a menos de que cometan algún delito enorme), deben estar exentos de la jurisdicción criminal, limitándose a ponerlos a disposición del gobierno de su país. Esta es una posición doctrinaria y que podría aplicarse como medida política, ya que recordemos el principio latino *sumun jus, suma injuria*, pudiendo ser considerado el procesamiento de un funcionario consular como injurioso por el Estado que envía, de ahí que diplomáticamente debe precederse con cautela para evitar problemas mayores.

El desafío de las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego. Por tanto, las extensiones de la UNAM en colaboración con los gobiernos locales pueden interactuar con los consulados mexicanos, especialmente en Estados Unidos, puesto que en la práctica consular y las convenciones consulares, se han establecido un conjunto de derechos a los miembros de la oficina consular para facilitarles el ejercicio de sus funciones en el Estado receptor. Estos derechos los ubican en una situación superior al del común de la población de dicho Estado. Este conjunto de derechos se denominan prerrogativas consulares, por lo que los cónsules disfrutan de una condición privilegiada intermedia entre la existente para los diplomáticos y la de los simples extranjeros.

⁴⁸ Es atinado destacar que, hoy día, a través de los consulados se impulsa una interrelación con órganos jurisdiccionales de los Estados constitucionales y que en muchas ocasiones se trata de una cooperación procesal. Por ello, con el objeto de comprender la actividad jurisdiccional mexicana y saber correlacionarlo con el servicio exterior mexicano, véase Pereznieta Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 12, pp. 329 y ss.; Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 21 y ss.; Ferrer Beltrán, Jordi *et al.*, *Estudios sobre la prueba*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 4 y ss.

En el otorgamiento o concesión de las referidas prerrogativas consulares, rigen dos principios, el de reciprocidad y el de garantía a las funciones consulares. En este tenor, en cuanto a la jurisdicción civil,⁴⁹ comprende las cuestiones laboral, mercantil y administrativa a que están sujetos los cónsules, en cuanto a los actos no oficiales; en los asuntos civiles, los agentes consulares estarán sujetos a la jurisdicción de los tribunales. La Convención de Viena (artículo 43) planteó, por exclusión, someter al funcionario y al empleado consular a la jurisdicción civil del Estado receptor, al disponer que no lo están por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares u oficiales, por lo que, por los actos privados, sí constan sometidos. Así, la inmunidad en materia jurisdiccional que reportan los funcionarios consulares en la Convención de Viena, lo mismo que los empleados consulares, se refiere a aquella en la que, en caso de negativa a testificar en un procedimiento judicial o administrativo, no se puede

⁴⁹ Las prerrogativas consulares que se correlacionen con la función jurisdiccional son: a) vigilar que se tomen las medidas necesarias para que pueda cumplir con su cargo y gozar de los beneficios de las convenciones; b) tomar medidas para que se eviten atentados a su libertad o dignidad; c) libre tránsito y circulación por el territorio; d) obtención de locales para alojamiento del personal y de la oficina consular; e) que las diligencias judiciales sean practicadas con deferencia y evitando perturbar las funciones consulares; en caso de prisión preventiva, que el juicio se inicie sin dilación y se guarden consideraciones para su seguridad; en caso de instrucción penal, que se informe al Estado que envía; que su testimonio sea recibido por escrito o en forma oral, en su domicilio o en el local consular; no ser detenidos sino por delito grave y decisión de autoridad competente; no se aplicarán medidas coactivas o sanciones por negarse a testimoniar; f) facilidades para salir del territorio al terminar sus funciones, aun en caso de guerra, lo mismo que para exportar sus bienes muebles; g) de inscribirse en el registro de extranjeros y del permiso de residencia; h) exención de servicios y cargas militares; de revisión del equipaje y de impuestos a la importación de vehículos, equipaje, efectos personales, objetos de instalación; de impuestos y gravámenes personales o reales; fiscales por sus percepciones recibidas del Estado que envía; de impuestos en las sucesiones de familiares y otros. Para vincular la praxis civil mexicana con el servicio exterior mexicano y su similitud y/o analogía en el Estado receptor, véase Arellano García, Carlos, *Práctica forense civil y familiar*, México, Porrúa, 2005, pp. 1 y ss.; Díaz González, Luis Raúl, *Manual de contratos civiles y mercantiles*, México, Gasca Sicco, 2000, pp. 19 y ss.; Orizaba Monroy, Salvador, *Contratos civiles, México. Doctrina y formularios*, México, PAC, 2000, pp. 83 y ss.; Zúñiga García, Luis Francisco, *Guía práctica y formulario para la realización de contratos*, México, Atenas del Anáhuac, 2000, pp. 9 y ss.; Juárez Cacho, Angel, *Contratos e instrumentos de negociación*, México, Raúl Juárez Carro, 2005, pp. 11 y ss.

aplicar ninguna medida coactiva, sanción o corrección disciplinaria; ello convierte su testimonio en un acto absolutamente discrecional.

De acuerdo con los derechos procesales, todos los jueces y tribunales tienen un ámbito territorial de competencia, en el cual ejercen su potestad decisoria del derecho como la ejecutoria de sus resoluciones. Esta inmunidad de jurisdicción la establece la propia ley al excluir a una persona o a sus cosas de la esfera de competencia de un tribunal, por lo que éste no tiene imperio sobre ellas. Las inmunidades (Convención de Viena), impiden bajo ciertas condiciones, la impartición de la justicia a las autoridades del Estado receptor. Las inmunidades consulares son bastante limitadas, por lo que no pueden, de ningún modo, equipararse a las que tienen los agentes diplomáticos. La Convención de Viena y las demás convenciones que México ha celebrado, al igual que la doctrina y la práctica consular establecida entre los Estados, han determinado que los funcionarios y empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales como de las administrativas del Estado receptor por los actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior nos lleva a concluir que las funciones consulares en ningún modo pueden ser tipificadas como delictuosas, y si cualquier legislación local, equivocadamente, las considera como tales, la anuencia del Estado receptor para establecer las relaciones consulares, que trae como consecuencia al ejercicio de las funciones relativas, las excluiría de responsabilidad. Aún más, el ejercicio de dichas actividades en caso de que fueren conceptuadas como delictuosas, excluye de responsabilidad penal a los miembros de la oficina consular, ya que éstos obran en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de la ley consular, tal como el derecho penal mexicano lo previene.⁵⁰

⁵⁰ El agente consular, al ejercitar las funciones consulares, lo hace a nombre del Estado representado y éste es inmune a la jurisdicción de los tribunales del Estado anfitrión. Así, la doctrina de la inmunidad del Estado, aunque en gran parte es una creación del siglo XIX, tiene su origen en la antigua regla feudal, *par in parem non habet imperium*, que hacía a los señores feudales responsables sólo ante sus superiores, no ante sus iguales. Sin perjuicio de este principio y, por el contrario, confirmándolo, la Convención de Viena describió en su numeral 43, fracción II, dos casos que excluyen de inmunidad de jurisdicción al funcionario y al empleado consular del Estado extranjero; estos dos casos se refieren a procedimientos civiles, y son: el que resulta de un contrato que el funcionario o el empleado consular no hubieren concertado, explícita o implícitamente,

Debido a esta intensidad con la que los estados y municipios participan en términos de política exterior, el derecho consular mexicano resulta significativo, pues debe difundirse entre los oriundos de los estados y municipios que pretendan viajar al extranjero, especialmente a los Estados Unidos de América, ya que los consulados auxilian en casos en los que se involucra un connacional con la legislación de aquel país. No obstante, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, al no atender a nuestros compatriotas en el extranjero incurren en ciertos ilícitos penales, los cuales son de competencia federal.

Hasta ahora se ha analizado el caso de la actuación de los miembros del consulado en el ejercicio de las funciones consulares, pero fuera de esas funciones debemos estimar el estatuto jurídico a que está sometido el agente consular. El caso más interesante para estudio es el relativo a la inmunidad de la jurisdicción penal. Las convenciones consulares que México tiene pactadas y la costumbre establecida contienen diversas reglas. Así, los cónsules no gozan de inmunidad respecto a la jurisdicción

como agentes o representantes del Estado que envía; el que proviene del ejercicio de una acción que reclama el pago de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, que haya sucedido en el país anfitrión. Estimamos que en el primero de los casos, por no haber actuado el agente consular en representación del Estado que envía, tratándose por consiguiente de un acto personal y no oficial, no se rompe el principio general de inmunidad de actos realizados en el ejercicio de las funciones consulares. En el segundo supuesto y aunque se refiriera a un vehículo propiedad del Estado, la responsabilidad recae en el funcionario o el empleado consular causante de los daños. No obstante, el derecho civil ha introducido la teoría del riesgo creado o responsabilidad objetiva, que obliga al dueño de una cosa a responder por el daño, por lo que en la práctica podría incoar juicio en contra del Estado que envía; sin embargo y dado que la doctrina de la inmunidad absoluta de un Estado está aún en el tapete de las discusiones y sujeta a evolución, creemos que la demanda no prosperaría. Para evitar problemas a los particulares o al Estado receptor, la Convención de Viena y la práctica consular establecen la obligación de que todos los miembros de la oficina consular aseguren sus vehículos para cubrir cualquier responsabilidad civil por daños causados a terceros. Es primordial comprender los ilícitos penales en los entornos económico, político, social, histórico y cultural en el ámbito nacional y con proyección internacional, de ahí que se recomienda: Malpica de la Madrid, Luis, *op. cit.*, nota 15, pp. 138 y ss., 240 y ss., 307 y ss., 427 y 428; González Llanes, Mario Alberto, *Teoría general del delito*, México, Sista, 2005, pp. 31 y ss.; Osorio y Nieto, César Augusto, *Delitos federales*, México, Porrúa, 2005, pp. 15 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 89 y ss.; Guillén López, Raúl, *Las garantías individuales en la etapa de averiguación previa*, México, Porrúa, 2003, pp. 265 y ss.

civil o criminal del Estado anfitrión, y a falta de tratados o de legislación nacional, los cónsules no cuentan con el derecho de inmunidad jurisdiccional local en cuanto a sus actos no oficiales. Lo expresado nos lleva a concluir que los cónsules están sujetos a la jurisdicción de las autoridades del Estado receptor por sus actos privados, o más ampliamente por los no oficiales. Sólo gozarán de inmunidad si el tratado entre el Estado representado y el receptor convienen dicha figura jurídica, o bien, si la legislación del país receptor se las concediera por una decisión unilateral.

En nuestro país, la normatividad penal define al delito⁵¹ como el acto u omisión que sancionan las leyes penales. En tal virtud, cualquier falta que sancione la ley penal del Estado receptor origina la competencia de su tribunal penal, independientemente de que la falta amerite pena de prisión, sanción pecuniaria, amonestación u otra. Se ha reconocido la jurisdicción penal sobre el funcionario consular cuando se acuse de la comisión de un delito que no constituya simple falta que sea castigada en forma administrativa. Entendemos por faltas administrativas las que sanciona el Poder Ejecutivo del Estado receptor por asuntos que conoce directamente, como serían las cometidas al Bando de Policía y Buen Gobierno o las correcciones disciplinarias que se impongan por no acatar una decisión administrativa; el arresto, como sanción administrativa, está excluido. Por su parte, los Estados Unidos de América sujetan al funcionario consular a la jurisdicción local en casos de delito que no sea simple falta y que someta a la persona culpable de ellos a pena de prisión.

⁵¹ Conforme a la reglamentación penal, el delincuente es aprehendido en flagrante delito, no sólo cuando es detenido en el momento de estarlo cometiendo, sino además, cuando después de ejecutado el hecho delictuoso el inculpado es perseguido materialmente, o cuando en el momento de haberlo cometido, alguien lo señala como responsable del delito y se encuentra en su poder el objeto del mismo, es decir, el instrumento con que aparece cometido o huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su culpabilidad. Para que la autoridad judicial ordene la detención provisional del cónsul, debe sujetarse a las leyes respectivas de su país. Sobre el tema del delito, véase González Llanes, Mario Alberto, *cit.*, nota anterior, pp. 103 y ss.; Rico, José M., *Crimen y justicia en América Latina*, México, Siglo XXI, 1998, pp. 232 y ss.; Moreno G., Rafael, “En la lucha contra el delito, más prevención que represión”, *Inter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, México, núm. 12, 2005, pp. 289 y ss.

La Convención de Viena⁵² estimó que hay jurisdicción penal en todos los casos de delito, limitando o condicionando la aplicación de la prisión preventiva para todos los delitos calificados de graves; fuera de éstos, el proceso se seguirá estando en libertad el funcionario consular infractor, pero sujeto a proceso, en el cual está obligado a comparecer ante el tribunal que conoce de la causa para la práctica de diligencias que se celebrarán con la deferencia debida al funcionario consular y de manera que se perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares. Ahora bien, si el delito no era “grave” pero la sentencia ejecutoria que se dicte la sanciona con prisión, el funcionario consular será privado de su libertad, excepto en el caso en que se conmute la sentencia; es decir, que la prisión decretada se cambie a confinamiento o a sanción pecuniaria, o bien, porque lo indulte la autoridad administrativa competente.

En consecuencia, si en México se procesara a un funcionario consular norteamericano, inglés o panameño, éstos podrían alegar la inmunidad penal, solicitando la aplicación de la cláusula más favorecida contenida en los tratados consulares que México tiene celebrados con varios países y, posiblemente, los tribunales mexicanos la aplicarían.⁵³ Esto estaría su-

⁵² La Convención de Viena (que nos compromete con casi todos los países), sujeta al funcionario consular a la jurisdicción penal, limitando la aplicación de la prisión preventiva para cuando se reúnan dos circunstancias: que se trate de delito grave y que medie decisión judicial, pero advertimos que no se previó el caso del flagrante delito que se persigue de oficio. De este modo, no procederá ninguna detención sino hasta que el juez penal lo ordene, por lo que en el caso de un cónsul aprehendido *in fraganti* por las autoridades policíacas, debe ser puesto inmediatamente en libertad, pudiendo desahogarse las diligencias respectivas, pero sin limitar de ninguna manera la libertad del cónsul infractor. Ortiz Ahlf, Loretta, *op. cit.*, nota 3, pp. 321 y ss.

⁵³ Para efectos de la legislación penal mexicana, debe entenderse por delito grave, en concordancia con el espíritu de la Convención de Viena, al que no admite libertad bajo fianza; si la admitiera, no tendría caso que el juez dictara orden de aprehensión y detención preventiva para después concederle la libertad caucional, y este supuesto de darse en la práctica, sí perjudicaría o perturbaría las funciones consulares. Es de destacar que una parte importante del derecho consular ha surgido de las cláusulas de nación más favorecida, recíprocas o no recíprocas, mediante las cuales los privilegios y el derecho de establecer relaciones consulares se conceden sobre bases no menos favorables que las que cualquiera de las partes concede a un tercer Estado. De tal modo, con el propósito de comprender la lógica de resolver los asuntos judiciales por parte de los jueces, y cómo en un momento dado se vinculan el derecho internacional y el derecho interno de los Estados, y el juez debe resolver con atingencia bajo la ayuda de la interpretación y argumentación jurídica, véase las obras de Gorphe, Francois, *Las resoluciones judiciales*, México,

jeto a la reciprocidad, y si no hay antecedentes, sentarían precedentes que podrían alegar nuestros funcionarios y empleados consulares acreditados en esos países, exigiendo reciprocidad, de ahí que el derecho consular podría evolucionar hasta uniformarse en una auténtica inmunidad penal para los miembros de la oficina consular. Aunque pudiera pensarse que muy difícilmente se daría el caso de procesar a funcionarios consulares, los hechos demuestran lo contrario, pues con pocas excepciones, los tribunales de los Estados en donde los cónsules actúan han asumido la competencia exclusiva para determinar si ellos han actuado dentro de la esfera de sus funciones oficiales. Los tribunales, frecuentemente ayudados por sugerencias de los ministerios de relaciones exteriores, han decidido que una variedad de acciones específicas quedan fuera del ámbito de los deberes oficiales.

En este tenor, la jurisdicción de los gobiernos centrales se ve cada día compartida por la de los gobiernos locales, ya que son quienes más cerca están de la gente, quienes verdaderamente representan lo que siente y demanda en sus ámbitos de vida normal local. En ese contexto, la diplomacia federativa requiere una vinculación internacional y con gobiernos locales de otras naciones, como es el caso que nos ocupa, con los Estados Unidos de América, de ahí el valor de conceptualizar acerca de la nacionalidad del Estado representado, como la Convención de Viena (artículo 71, fracción I) exige que no sean nacionales del Estado receptor, y prohibió que los funcionarios consulares de carrera ejercieran en el Estado receptor actividades profesionales o comerciales en provecho propio. En cuanto a los empleados consulares y al personal de servicio, las prerrogativas se conceden siempre que no desarrollen una actividad privada de carácter lucrativo; se trata de que no se dediquen a negocios privados con fines de lucro en el país donde están acreditados. Por su parte, la tercera condición consiste en que no debe ser residente o inmigrante en el país receptor a la fecha de su nombramiento; la Convención Consular de Viena (artículo 71) también limitó el goce de prerrogativas en el caso de que sean “residentes permanentes del Estado receptor”.

Subsecuentemente, resaltan los privilegios de la oficina consular, como el derecho de usar la bandera y el escudo nacionales. El pabellón podrá ser izado y el escudo será colocado en el edificio ocupado por la oficina

consular, tanto en la puerta de entrada como en la de la residencia del jefe de la oficina y en los medios de transporte, cuando éstos se utilicen para asuntos oficiales. La Convención de Viena estipula que en el ejercicio de este derecho, se tendrá en cuenta a las leyes y a los usos respectivos del Estado receptor.⁵⁴ Esto significa que éste podrá reglamentar el derecho y aun ampliarlo, pero en modo alguno nulificarlo.

Otro privilegio que tiene la oficina consular lo constituye la exención a la requisa de sus locales, muebles, bienes y medios de transportes, aun tratándose de razones de defensa nacional o de utilidad pública. Entendemos por requisa, la incautación temporal de bienes por las autoridades del Estado receptor; incluso, si las necesidades por causa de guerra, o la sociedad, demandan la ocupación de los bienes de la oficina consular, el Estado anfitrión proveerá, en su caso, la expropiación; para ésta, el Estado anfitrión tomará las medidas convenientes con el fin de evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares, y pagará al Estado que envía una compensación inmediata, adecuada y efectiva (Convención de Viena). Además, dentro de los privilegios otorgados a las oficinas consulares están las exenciones fiscales.

En México, el artículo 27 constitucional en su segundo párrafo dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; sin embargo, la expropiación del local consular no podría ejecutarse en nuestro país porque no se permite su previa propiedad al Estado que envía; hay falta de capacidad jurídica de la oficina consular o del Estado representado para adquirirlo en propiedad. Esto motivó la reserva que hizo a la Convención de Viena el representante de México y por lo que nuestro país no acepta la parte del artículo 31, párrafo 4o. de la misma, que se refiere al derecho de expropiación de los locales consulares, fundamentalmente porque este párrafo, al contemplar la posibilidad de que sean expropiados los locales consulares por el Estado receptor, presupone que el Estado que envía es propietario de ellos, lo que en la República mexicana no puede ocurrir conforme a las disposiciones del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según las cuales, los Estados extranjeros sólo pueden

⁵⁴ Acerca de la recepción del derecho internacional por parte de los Estados, para ubicarlos como una de las fuentes de su sistema jurídico, véase López-Bassols, Hermilio, *op. cit.*, nota 22, pp. 16 y ss.; Villarroel Villarroel, Darío, *Derecho de los tratados en las Constituciones de América*, México, Porrúa, 2004, pp. 99 y ss.

adquirir en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o delegaciones.⁵⁵

La diplomacia federativa es un área de oportunidad que nos va a permitir verdaderamente articular relaciones bilaterales y multilaterales desde el interior del país en todos los ámbitos de gobierno y en la relación que sería la relación preferente de largo plazo. Es un elemento que tendrá que ser cada día con mayor fuerza uno de los aspectos de la formación de la estrategia de política exterior de la cancillería mexicana.

Lo anterior es un factor central en el diseño e instrumento central en el ejercicio de la política exterior moderna que nuestro país tiene que llevar para fortalecer la presencia de México en cualquier foro binacional o multinacional. Se trata de una colaboración interinstitucional desconcentrada por parte de los gobiernos locales con los consulados mexicanos en Estados Unidos. Puede señalarse como una oportunidad por encima de una herramienta de vínculo; como un factor de desarrollo municipal y detonante para las ciudades que buscan incorporarse al desafío de participar de la dinámica global. Son —según los definió la Asamblea General de las Naciones Unidas— un medio de cooperación internacional, como un mecanismo de participación de un valor excepcional porque

⁵⁵ Los inmuebles que sean propiedad del Estado que envía y que están destinados al uso de la oficina consular, estarán exentos de toda clase de tributación nacional, del estado, provincia o municipio, excepto los que fueren impuestos por servicios o mejoras públicas locales que beneficien a dichos inmuebles. La Convención de Viena prescribió que tanto el local consular como la residencia del jefe de la oficina consular que sean de propiedad o arrendados por el Estado que envía, estarán exentos de todo impuesto y gravamen, salvo los que constituyan el pago de determinados servicios prestados. La Convención Consular Mundial también ha especificado que esta excepción no se extiende o aplica a los impuestos o gravámenes que deba satisfacer la persona que contrata con el Estado que envía a través de su representante. Igualmente, otra exención fiscal a la oficina consular es la otorgada por las percepciones que reciba como pago de derechos y aranceles por los servicios consulares que presta, y que establezcan la legislación del Estado que envía; este privilegio se aplica también por los recibos correspondientes. Como otro privilegio, la oficina consular podrá, con arreglo a las leyes del Estado receptor, importar con exención de impuestos aduaneros y conexos, salvo los gastos de almacenaje, acarreo y otros similares, aquellos objetos destinados a uso oficial (de la Convención de Viena). De esta suerte, es sustancial entender el papel del derecho fiscal y del derecho aduanero en el marco del servicio exterior mexicano. Véase Witker, Jorge, *Derecho tributario aduanero*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 10, 47 y ss.; Rohde Ponce, Andrés, *Derecho aduanero mexicano*, México, ISEF, 2000, pp. 89 y ss.

pone en contacto, entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras, y destacó que el desenvolvimiento internacional de las colectividades locales puede ejercer una función importante en la unión de los pueblos, por lo que estipuló el desarrollo intermunicipal mundial como un complemento natural de vinculación de los estados y de las organizaciones intergubernamentales y consulados, de un mismo país acreditados en otro Estado, así como con sus instituciones y organismos internacionales.

En este escenario, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28, fracción 1, establece que⁵⁶ la Secretaría de Relaciones Exteriores debe intervenir en toda clase de tratados. Por su parte, el precepto 6o. de la Ley sobre Celebración de Tratados dispone a este respecto que la cancillería, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido sucrito, lo inscribirá en el registro correspondiente. La misma Ley de Celebración de Tratados en su precepto 7o. estipula, además, que cuando se busque establecer un acuerdo interinstitucional (como lo sería en su caso el hermanamiento de ciudades), debe informarse de ello a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, procederá a inscribirlo en el registro respectivo.

En este sentido, para que los gobiernos locales implementen eficaces lazos de colaboración con la comunidad mexicana en Estados Unidos y los propios consulados mexicanos, deben aprovechar lo destacado en la Convención de Viena (artículo 71), en el sentido de que los funcionarios⁵⁷ disfrutará de inmunidad de jurisdicción y de inviolabilidad personal por los actos oficiales, no testificarán sobre hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones, ni exhibir la correspondencia y documentos oficiales, tampoco depondrán como expertos de las leyes del Estado que

⁵⁶ En relación con la naturaleza jurídica de los instrumentos administrativos como verdaderos “actos administrativos”, véase Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 2004, pp. 53 y ss.

⁵⁷ Con la finalidad de asimilar mejor la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos, véase Hernández Espíndola, Olga y Quiroz Acosta, Enrique, “Funcionarios públicos”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 154-158.

envía; en el supuesto de que se procese, el Estado receptor ha de avisar el hecho al Estado que envía y que las diligencias se practiquen de manera que se perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares; disfrutar de las prerrogativas que el Estado receptor quiera concederles; para los empleados y personal de servicio de la oficina consular, las prerrogativas que tendrán serán las que el Estado anfitrión otorgue.

Para determinar la fecha o el momento en que los miembros de la oficina consular, sus familiares y su personal privado empiezan a gozar de las prerrogativas consulares y el momento en que terminan éstas, la Convención de Viena (enunciado 53) ha codificado los principios establecidos por el derecho internacional consuetudinario. Existen tres principios, uno que rige para el comienzo de las prerrogativas, otro que establece para su fin, y el que mantiene las consecuencias de las prerrogativas en forma indefinida, y son: 1) dentro de las fechas que puedan determinar el inicio de prerrogativas, rige la posterior; 2) dentro de las fechas que puedan determinar el fin de las prerrogativas, rige la más anterior, y 3) la inmunidad de jurisdicción por actos en el ejercicio de las funciones consulares no tiene fin, sino que subsiste indefinidamente.⁵⁸

⁵⁸ Para el desarrollo de las funciones consulares, son cardinales las prerrogativas para los miembros de la oficina consular. Estas prerrogativas comienzan desde el momento en que entren en el territorio del Estado receptor para tomar posesión de su cargo; si ya se encuentran internados, el inicio lo marcará el momento en que asuman sus funciones en la oficina consular. Para la familia y el personal privado, las prerrogativas empiezan desde la fecha en que el miembro del consulado goce de aquéllas, o bien, si éste disfruta de prerrogativas consulares antes de que su familia o su personal privado ingresen al territorio del Estado receptor, la fecha la establecerá la entrada al territorio. En caso de que se trate de personas que lleguen a ser miembros de la familia o del personal privado del miembro de la oficina, cuando éste ya goza de prerrogativas, la fecha la fija el día en que lleguen a formar parte de aquéllos. Estas prerrogativas consulares de los miembros de la oficina cesarán cuando éstos concluyen sus funciones en el Estado receptor, fijándose como fecha el momento mismo en que la persona interesada abandone el territorio del Estado receptor o en cuanto expire el plazo razonable que se concede para ello. En el caso de los familiares y del personal privado, las prerrogativas terminan cuando terminen las del titular, o al momento en que esas personas dejen de pertenecer a la familia o de estar al servicio de un miembro de la oficina consular, pero en caso de que se dispongan a salir del Estado receptor en un plazo razonable, las prerrogativas subsistirán hasta el momento de su salida. En caso de fallecimiento de algún miembro de la oficina consular, sus familiares seguirán gozando de prerrogativas hasta que abandonen el Estado receptor o hasta que expire el plazo que prudentemente haya autorizado dicho Estado para que puedan abandonarlo. Véase López-Bassols, Hermilio, *op. cit.*, nota 22, pp. 141 y ss.

En el marco de una diplomacia federativa por parte de los gobiernos locales mexicanos, deben contemplarse las motivaciones históricas y culturales, pues nuestras regiones o ciudades se encuentran hermanadas por vínculos afectivos entre “los mexicanos de acá” y “los de allá” (Estados Unidos); igualmente, las motivaciones sociales, cuando las regiones o ciudades se hermanan por contar con una liga en términos de algún fenómeno comunitario, como el migratorio⁵⁹ hacia Estados Unidos; las motivaciones económicas, que se refieren a las regiones o ciudades para desarrollar vínculos comerciales que reditúan en su esfera de acción, especialmente con ciudades de América del Norte en el marco del Tratado de Libre Comercio y las ventajas y vínculos que de éste resultan;⁶⁰ asimismo, las motivaciones de conveniencia estratégica cuando las regiones o ciudades se hermanan como una necesidad de establecer esquemas de cooperación de diversa índole, a partir de las circunstancias específicas, como el hecho de que cerca de 30 millones de mexicanos radican en Estados Unidos.

Subsecuentemente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano deben ser muy cuidadosos en el impulso a acciones de colaboración intergubernamentales con los gobiernos locales. Por ello, sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del servicio consular, intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México; ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados cualquiera actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría, así como desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa.

La legislación señala como prohibiciones a los miembros del Servicio Exterior Mexicano intervenir en asuntos internos y de carácter político del país en el que se hallen comisionados o en los internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México; utilizar para fines ilícitos tanto el puesto que ocupan como los documentos oficiales de que disponen, las valijas, los sellos oficiales, los medios de comunicación y las

⁵⁹ Sobre las cuestiones sociológicas con implicaciones normativas que provocan la migración mexicana, véase Silva Carreño, Jorge Armando, *op. cit.*, nota 17, pp. 1 y ss.

⁶⁰ Véase Witker, Jorge, *op. cit.*, nota 55, pp. 10, 47 y ss.; Rohde Ponce, Andrés, *op. cit.*, nota 55, pp. 89 y ss.

oficinas a las que estén adscritos; ejercer en el Estado receptor cualquier actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin autorización previa y expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tales actividades en otros países extranjeros; aceptar o hacerse cargo de una representación consular o diplomática de otro país sin la autorización de la Secretaría; contraer matrimonio con extranjero o extranjera, según sea el caso, sin previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa de la Secretaría.

El incumplimiento de las obligaciones impuestas por el ejercicio de la función pública, hace incurrir en responsabilidad al funcionario o empleado infractor. La doctrina clasifica la responsabilidad en:⁶¹ a) administrativa, b) civil, y c) penal.

⁶¹ En relación con la responsabilidad administrativa, son las faltas las que originan el poder disciplinario de la administración pública, la que tiene derecho a imponer correcciones o penas proporcionales a la falta cometida, pudiendo llegar a aplicar en casos más graves las penas expulsivas o depurativas, como la suspensión o el cese. La razón del poder de represión disciplinario, consiste en permitir a la administración pública, corregir los errores y anomalías en los servidores públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad, además de asegurar el cumplimiento de la relación jerárquica. En este sentido, las sanciones por faltas administrativas a los miembros del Servicio Exterior Mexicano consistirán en suspensión, destitución y sanción económica. En los supuestos de destitución, el sancionado quedará inhabilitado para reingresar al servicio exterior o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporal en el mismo. Tocante a la trascendencia del servicio público y la responsabilidad de quienes lo ejercen, véase Soberanes Fernández, José Luis, “Responsabilidad de los servidores públicos”, *Diccionario de Derecho Constitucional*, cit., nota 1, pp. 533-539; González Pérez, Jesús, *El administrado*, México, Fundap, 2003, pp. 105 y ss.; Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso, *Justicia administrativa en México*, México, Fundap, 2002, pp. 24 y ss.; Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, México, Harla, 1984, pp. 259 y ss.; “Responsabilidad civil,” *Diccionario Jurídico Espasa*, España, 2001, pp. 1269 y ss. En el mismo tenor, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Gudiño Pelayo, desarrolla sistemáticamente el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, y quien será, a su vez, el juzgador de los ilícitos cometidos por los servidores públicos federales, entre ellos a los miembros del Servicio Exterior Mexicano. Véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, México, Laguna, 2001, pp. 25 y ss.; Moreno G. L., Rafael, “En la lucha contra el delito, más prevención que represión”, *Inter Criminis*, cit., nota 51, pp. 289 y ss. Asimismo, tocante a la justicia y equidad que debe marcar el servicio público, pero desde un ángulo filosófico, véase Estrada Michel, Rafael, *Teoría constitucional en el discurso de las profecías de Servando Teresa de Mier*, México, Fundación Académica Guerrerense-Colegio de Guerrero, 2001,

En este aspecto, para la diplomacia federativa mexicana, ¿qué importancia tienen estos tópicos? Desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento; su transición ha impactado a todos los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior. Por una parte, la creciente globalización, la cual implica un incremento en la interacción internacional resultado de los crecientes flujos de información, bienes, servicios, capitales y migración, resultado de la reducción de los costos de transacción en estas áreas por el dramático descenso en los costos de transferencia de información, divisas, movimiento y transporte, ha aumentado los costos de aislamiento de los Estados constitucionales en el sistema internacional, a la vez que redujo el control estatal sobre su territorio y población, erosionando el concepto tradicional de soberanía.

