

CAPÍTULO XXI

SIGNIFICACIÓN Y SENTIDO DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

1. ¿Qué son los cónsules?	273
2. Fuentes del Derecho Consular y misión de los cónsules . . .	275
3. <i>Status</i> y funciones de cónsules, vicecónsules y agentes consulares	277

CAPÍTULO XXI

SIGNIFICACIÓN Y SENTIDO DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

SUMARIO: 1. *¿Qué son los cónsules?* 2. *Fuentes del Derecho Consular y misión de los cónsules.* 3. *Status y funciones de cónsules, vicecónsules y agentes consulares.*

1. *¿Qué son los cónsules?*

Aunque las obligaciones de un funcionario consular no son las mismas que las que corresponden a un diplomático, no han faltado propósitos de unificar la carrera diplomática-consular. En Alemania se consideraban como uno solo los dos servicios exteriores, se exigían las mismas condiciones para su ingreso y presentaban los mismos exámenes: inglés, francés, Derecho Internacional, economía, historia. El funcionario pasaba una parte de su carrera en un consulado y, otra, como parte de una misión diplomática.

Los cónsules son agentes oficiales que un Estado establece en las ciudades de otro Estado, para ejercer funciones económicas, notariales, registrales, de protección a los ciudadanos del Estado que envía y culturales en un amplio sentido de promoción. Etimológicamente, la palabra cónsul proviene del vocablo latino *consulere*, que significa aconsejar. Históricamente, la institución consular, tal como la conocemos ahora, se remonta a la Edad Media, cuando las ciudades italianas —Venecia, Pisa, Génova— adoptaron la costumbre de enviarse recíprocamente cónsules. Pero los cónsules medievales, que surgen a partir del siglo XII, tenían una competencia bastante extensa en materia judicial y política, además de las atribuciones económicas, notariales, registrales y culturales. Hay quienes hacen remontar la institución consular hasta unos mil quinientos años antes de Jesucristo. Herodoto nos refiere que el faraón Amasis permitió a los griegos nombrar a un funcionario de su nacionalidad para que dirimiera sus diferencias comerciales. Se

compara el funcionario consular egipcio a la proxenie griega y al *praetor peregrini romano*. La institución consular es de reconocida antigüedad, pero los orígenes en Asiria, Egipto, Fenicia y Cartago son oscuros.

El desarrollo comercial en el litoral del Mediterráneo, la disgregación del poder soberano y la tendencia a la organización corporativa explican el surgimiento de la institución consular. A los que ejercían la función se les designaba no tan sólo con el nombre de cónsules, sino también con varios otros nombres: *talonarii*, *echevines*, *protectores*, *prevostes*, *bailíos*, *aldermen*. Su designación provenía, con cierta frecuencia, de la misma colectividad de extranjeros que había de someterse a su jurisdicción (cónsules *electi*); otras veces del país de origen; y no faltaban casos en que las propias autoridades locales delegaban una parte de sus atribuciones en los cónsules. Todos ellos eran árbitros o jueces mercantiles. “De aquí que el nombre de cónsul fuera el que prevaleciese en definitiva”, como apunta el autor español José Torroba, en su *Derecho consular*. A partir del siglo XIX, las misiones diplomáticas tienden a disminuir, mientras el número de consulados va en aumento y su papel adquiere importancia creciente. Claro testimonio del acrecentamiento de relaciones económicas y sociales entre los pueblos.

Los cónsules son agentes oficiales de un Estado establecidos en diversos puntos del territorio extranjero que ejercen cinco funciones primordiales: 1) protección a los ciudadanos del país que expide la autorización o carta patente; 2) cuidado de los intereses comerciales; 3) funciones administrativas; 4) funciones de información; 5) funciones judiciales limitadas en relación con sus connacionales. Todas estas funciones se realizan con la aprobación oficial del Estado receptor.

El cónsul *missi* o “de carrera” es un funcionario público, perteneciente a un cuerpo o carrera nacional, con la nacionalidad del Estado que lo envía y con derecho a determinados emolumentos. El cónsul *electi*, llamado también *ad honorem*, puede ser de cualquier nacionalidad, incluso de la del Estado en que actúa, con permiso del gobierno para no perder su nacionalidad, y no cobra sueldo. Ambos tipos de cónsules son agentes oficiales del Estado que envía. Por eso resulta notoriamente injusto establecer diferencias en cuanto a atribuciones, prerrogativas e inmunidades.

Un funcionario consular —cónsul general, cónsul, vicecónsul, agente consular— no puede empezar a ejercer sus funciones sin

el nombramiento en carta patente o autorización del Estado que envía, y sin el beneplácito o *exequatur* del Estado receptor. Aunque los casos de denegación de *exequatur* son bastante raros, pueden darse; como también la declaración de persona *non grata*.

2. Fuentes del Derecho Consular y misión de los cónsules

Aunque no represente a la administración pública de su país, el cónsul es un funcionario público que tiene el derecho al respeto y a la consideración especial de las autoridades del país en que ejerce oficialmente sus funciones. Cuando no sea atendido debidamente, puede dirigirse ante las autoridades estatales del Estado receptor, en reclamación directa, o ante el Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente. Los cónsules honorarios o de carrera son mandatarios oficiales con un indiscutible carácter público y una misión de interés internacional. La inviolabilidad personal relativa —sólo pueden ser detenidos por delitos muy graves— y la inviolabilidad de los archivos consulares —que en la práctica equivale a la inviolabilidad del domicilio— no se explicaría si el cónsul no fuese un mandatario oficial con carácter público.

Las fuentes del Derecho Consular se clasifican en: *a*) fuentes del Derecho Consular Internacional (convenios consulares, cláusulas consulares en los tratados de amistad, comercio y navegación); y *b*) fuentes del Derecho interno (textos legales nacionales, Convenio de Viena signado el día 24 de abril de 1963). Con base en ambos tipos de fuentes, los cónsules ejercen sus funciones en el distrito o división administrativa del país de residencia que haya sido señalada en la autorización o carta patente. Tanto las fuentes del Derecho Consular Internacional como las fuentes del Derecho interno, reconocen las funciones de protección, de información (a particulares y al gobierno) y de competencias (registro de nacionales, expedición y visado de pasaportes, toma de declaraciones, recepción e instrucción de solicitudes, legalización de firmas, traducciones, ejercicio de las funciones de registro civil, atribuciones notariales, ejecución de comisiones rogatorias, notificación de actos judiciales en aplicación del Convenio de La Haya —17 de julio de 1905— sobre procedimiento civil, transmisión y ejecución de actos judiciales y extrajudiciales, intervención en las demandas de extradición, funciones de información y de enlace con la marina de guerra, autorización de embarco y desembarco de tripulantes en marina mercante, ayuda a los marineros desembarcados,

repatriación de náufragos, expedición de pasavantes y de licencias, visado de manifiestos, libramiento de certificados, autorización de préstamos sobre el barco, nombramiento de peritos en caso de avería común, poderes relativos a bienes: pagos de pensiones civiles y militares, distribución de subsidios y socorros, tramitación de las sucesiones en el extranjero). La inviolabilidad real, la inmunidad de jurisdicción, la inmunidad fiscal y la inviolabilidad de archivos, correspondencias, dispensa de requisa y de comparecer ante la justicia como testigo, ha sido mucho más firme en los países de capitulaciones, donde se ha llegado a reconocer el derecho a mantener una guardia armada en el local del consulado (Institución del Kawas).

Permítaseme llamar a los cónsules, *magistrados de la paz*. Teóricamente cabe decir: consulado abierto, contienda bélica cerrada. Para asegurar el orden social y la paz pública es de primordial importancia la función del cónsul. Realizar el Derecho Internacional según ley y justicia, someter la economía a la ética, conciliar intereses contrapuestos siempre que sea posible, es privilegio de la tarea consular que se comparte con la tarea diplomática. Gracias a los cónsules se asegura la legalidad y la prueba fehaciente de los actos y hechos en las relaciones internacionales, por medio de la autenticidad y la legitimación de los actos jurídicos. Ahí están y ahí han estado en el mundo, modestamente, aconsejando, redactando, constatando y autorizando. El cónsul modela *ab initio*, cuidadosamente, los actos jurídicos de su competencia para que se ajusten a la ley y para que sus consecuencias próximas y remotas, lejos de ser perjudiciales o antijurídicas, sean favorables al interés de las partes y al supremo interés de la comunidad internacional.

La misión del cónsul contribuye a la victoria sobre el odio, a la superación de los antagonismos internacionales, a la amistad y a la justicia supraestatal. No se puede ser buen cónsul sin amor a los hombres y sin amor a los pueblos. Más allá de las pasiones al servicio de ideologías, el cónsul ejerce su ministerio con fe, confianza y fidelidad; con respeto a la personalidad de los Estados y con voluntad de servir al bien público internacional. Subordina lo útil a lo justo. Exige seguridad. Emplea la fuerza del Derecho contra el mito de la fuerza. Instauro la solidaridad de los pueblos por encima de los egoísmos nacionales. Protege los derechos del hombre y fomenta la cooperación económica entre los pueblos. Sueña en la equitativa distribución internacional de las riquezas y lu-

cha por la eliminación de la guerra total. Hablo del cónsul ideal que todos los cónsules de carne y hueso llevamos dentro. Y ese cónsul ideal tiene una función modélica —indudablemente configurativa— en el cónsul empírico. A la luz de esa tensión intencional hacia los valores del cónsul arquetípico, adquiere plenitud de sentido la institución consular.

3. *Status y funciones de cónsules, vicecónsules y agentes consulares*

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares —Convención de Viena del 4 de marzo al 22 de abril de 1963— precisó, en su artículo 5º, las diversas funciones consulares:

“a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

”b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;

”c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;

”d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;

”e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

”f) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

”g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

”h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y

de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o curatela;

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

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

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

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

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

Toda esta extensa gama de funciones consulares puede ser ejercida por cuatro categorías de jefes de oficina consular: a) cónsules generales; b) cónsules; c) vicecónsules; d) agentes consulares. Los jefes de oficina consular serán nombrados por el Estado que envía (*carta patente*, si se trata de un cónsul) y serán admitidos al ejercicio de sus funciones por el Estado receptor (*exequatur*). Las funciones consulares serán ejercidas por los cónsules, vicecónsules o agentes consulares, dentro de la circunscripción indicada en la car-

ta patente. Excepcionalmente podrán ejercer funciones diplomáticas —cuando no exista misión diplomática y con el consentimiento del Estado receptor— y ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado.

El Estado receptor está obligado a respetar y a proteger los locales y archivos consulares. El cónsul tendrá derecho de usar su bandera y su escudo nacional en el Estado receptor. Los locales consulares gozarán de la inviolabilidad, siempre que se utilicen para el trabajo de la oficina consular. El Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales consulares contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad.¹⁴¹ Los cónsules de carrera gozarán de exención fiscal por lo que respecta a los locales consulares. Los correos consulares y la valija consular serán respetados por el Estado receptor. Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un delito grave y por decisión de la autoridad judicial competente.¹⁴² Sólo el Estado que envía podrá renunciar a los privilegios e inmunidades establecidos en favor de los funcionarios consulares (exención del permiso de trabajo, exención del régimen de seguridad social, exención fiscal, franquicia aduanera y exención de inspección aduanera, exención de prestaciones personales y cargas militares).

El texto de la Convención de Viena aparece en cinco idiomas: chino, español, francés, inglés y ruso; está depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas y fue firmado el día 24 de abril de 1963, en la ciudad de Viena. México se encuentra entre los países signatarios. Las controversias originadas por la interpretación o aplicación de la Convención de Viena sobre Relaciones consulares, se someterán obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia.

¹⁴¹ Convención de Viena, artículo 31, fracción 3, 1963.

¹⁴² Convención de Viena, artículo 41, fracción 1, 1963.