

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ ANGELINO CAAMAL MENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, José Angelino Caamal Mena, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza a la LXII Legislatura de la Cámara de diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el inciso II del artículo 32, recorriéndose la numeración subsiguiente; se reforman los artículos 60 y 61; y se adiciona un Capítulo XII, Del Recurso de Revocación, y un Capítulo XIII, De las Competencias de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestro país es ampliamente reconocido en el mundo por su política exterior apegada a los principios del Derecho Internacional, promoviendo activamente la paz y el desarrollo humano en el mundo, cuyos fundamentos están establecidos en el artículo 89 fracción X de nuestra Constitución Política. Esta tradición y reconocimiento internacional no hubiera sido posible sin la labor incansable del cuerpo diplomático. La Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) lo define como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado especialmente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México”. Esencialmente se trata de “una entidad permanente a cuyo cargo está, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la custodia y vigilancia de los intereses nacionales en el extranjero y el ejercicio de la representación del Estado mexicano frente a otros Estados y organismos nacionales.”¹

Debido a la importancia de su misión, su creación fue inmediata a la consumación de la independencia de nuestro país; incluso la primera LSEM se expidió el 31 de diciembre de 1829, por el presidente Vicente Guerrero. Desde ese primer marco jurídico, ha habido una serie de leyes expedidas en diferentes momentos históricos. La legislación actual se expidió el 4 de enero de 1994 y su Reglamento el 23 de agosto de 2002.

El prestigio de que ahora goza el cuerpo diplomático se debe también a la capacidad y alta formación de sus integrantes. Ejemplo de ello es que dos de los tres premios Nobel otorgados a mexicanos corresponden a diplomáticos de carrera: nos referimos al Embajador Alfonso García Robles, premio Nobel de la Paz 1982, y al Embajador Octavio Paz, premio Nobel de Literatura 1990. Además de ellos, tenemos destacados casos de hombres y mujeres que han dedicado su vida al servicio de México en el extranjero: los embajadores Gilberto Bosques, Fernando Solana, Rosario Green, por mencionar algunos.

Actualmente el Servicio Exterior Mexicano (SEM) está conformado por 1114 miembros de carrera y 197 por nombramiento político administrativo, según el documento “Servicio Exterior Mexicano, propuestas para su mejoramiento”, presentado en los foros de consulta para la conformación del Plan Nacional de Desarrollo (2012 – 2018) por el embajador Ramón Xilotl, Presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM).

Al igual que las fuerzas armadas, ésta Institución tiene a su cargo asuntos de alta política, lo que origina que tengan un régimen particular para regular sus actividades diferenciando del resto de los funcionarios de la Administración Pública Federal. Esta regulación sin embargo, no puede escapar al marco constitucional, al respeto a los derechos humanos de sus integrantes ni aún al amparo de los tratados internacionales que México se ha comprometido a cumplir.

La presente propuesta, tiene como objetivo dignificar y reconocer el esfuerzo que día con día realizan hombres y mujeres mexicanos integrantes del Servicio Exterior a favor de nuestros connacionales más allá de nuestras fronteras, sin embargo ante tal labor es necesario que a su vez reconozcamos sus derechos humanos fundamentales otorgados por nuestra Constitución Política tal y como los otorga el Capítulo I denominado De los Derechos

Humanos, localizado en el Título Primero, ya que si bien corresponde al Servicio Exterior proteger de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero así como ejercer acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones, sería una contradicción no garantizarles estos derechos en su actuar diario como funcionarios públicos representantes de México.

Por lo anteriormente expuesto y en armonía con las reformas a nuestra Constitución en 2011 con la presente propuesta pretendemos mejorar las condiciones de trabajo de este sector del servicio civil de carrera, reformando la Ley del Servicio Exterior Mexicano bajo tres argumentos centrales: la inconstitucionalidad de dos de sus artículos; las obligaciones derivadas de los tratados e instrumentos internacionales signados por México en materia laboral; y en los derechos humanos que forman parte de nuestra Constitución.

El primer artículo que se propone reformar es el artículo 32, relativo a los requisitos para el ingreso al SEM. El numeral dos limita la posibilidad de presentarse como candidato a quienes sean menores de 30 años. Esta disposición, reformada en el año 2002 es inconstitucional, ya que el artículo primero de la Carta Magna dicta en su último párrafo lo siguiente: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” En este caso, al limitar la edad para postular, se cae en la discriminación por edad para acceder a otro derecho humano: el empleo.

A este respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció en la sentencia al amparo directo en revisión 992/2014 derivada del dictamen presentado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en el siguiente sentido:

“La edad es un fenómeno altamente individualizado que depende de la singularidad y peculiaridad de cada sujeto por lo que, a priori, no existe una unidad de categoría entre las personas que poseen una misma edad.

En las sociedades occidentales contemporáneas, se ha venido relacionando la edad con el desarrollo de determinadas habilidades físicas o mentales y se ha sustentado en el erróneo parecer de que aquéllas con la edad, y por ese único hecho, tienden a disminuir, siendo éste el principal pivote sobre el que se sustenta el apartamiento de los trabajadores del mundo laboral y sin tomar en cuenta que, en primer término, no se trata de una realidad universal para todas las personas y, en segundo lugar, que ciertas capacidades en el trabajo precisamente se consolidan con la edad. En otras ocasiones se considera que las funciones encomendadas a un trabajador no serán realizadas igual que si se tuviera otra edad (menor o mayor). Por otro lado, se instituye la idea de que la edad avanzada supone menor productividad laboral y las edades más jóvenes en el empleo se asocian más a la impericia.”²

En adición a lo anterior, señalamos que este artículo es violatorio del Convenio Internacional del Trabajo 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Para México, en su calidad de Estado parte, este es un instrumento cuyo cumplimiento es obligatorio.

También en la fracción II del artículo 32 de la LSEM que analizamos, se establece que en “casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así? lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante”. Este procedimiento es insuficiente, pues deja a la subjetividad el cumplimiento o no de un derecho fundamental, la no discriminación. En la sentencia antes referida, el debate se centró en casos entre particulares, y en repetidas ocasiones el Ministro Lelo de Larrea hizo énfasis en la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de estos derechos. Por lo tanto, no es posible mantener el artículo en su actual redacción, toda vez que atenta contra los derechos humanos de muchos posibles candidatos con conocimientos y trayectorias que podrían aportar experiencia, con lo que además se reforzaría la composición del SEM, pues tendría candidatos jóvenes y otros con experiencia. La obligación en este caso de la SRE para cumplir con el mandato de no discriminación es aún mayor que si se tratase de una empresa, pues hablamos de una entidad pública que forma parte del Gobierno de la República.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) emitió en 1982 la Recomendación 166, que dice:

“3. En el marco de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, y en el marco de su legislación y práctica relativas a tal política, todo Miembro debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de ocupación”.³

En adición a lo anterior, es importante citar que los derechos humanos laborales están considerados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; este instrumento jurídico obliga a los Estados que lo han ratificado, México, entre otros, a asegurar estos derechos. En este mismo sentido, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998), de la OIT también compromete a todos los Estados firmantes a lograr que se elimine la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La segunda parte de la propuesta es reformar el artículo 60, 61 y adicionar dos capítulos. Lo primero para incorporar el derecho de debida defensa al mecanismo actual de procedimiento administrativo, que con la redacción actual es inconstitucional. La incorporación de dos capítulos obedece a la necesidad de establecer el recurso de reconsideración y de establecer competencias con respecto a otras instancias de impartición de justicia. En el ánimo de adecuar las leyes y la definición de los procesos de sanción e impugnaciones, acordes con el sistema constitucional de garantías y derechos humanos de nuestro país.

En lo que respecta al artículo 60, la Primera Sala de la SCJN resolvió el amparo directo en revisión 1928/2012, a propuesta del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En él se determinó, por mayoría de 3 votos, que este artículo resulta inconstitucional, ya que el procedimiento que contiene sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a dicho servicio, viola el derecho fundamental a una defensa adecuada. En la sentencia se estableció que la falta de garantías en el proceso sancionatorio ha creado y mantiene una incertidumbre jurídica, tanto para los miembros del SEM, como para la institución.

Según el texto de la Sentencia, algunas de las razones de la Primera Sala para declarar la inconstitucionalidad del artículo, fueron:

- Se enfatizó que el procedimiento de responsabilidad administrativa que en él se contiene, no permite la comparecencia directa del afectado ante la autoridad sancionadora para el desahogo del procedimiento, lo cual redundaría en una afectación al derecho a una defensa adecuada, pues limita la intervención del afectado a la presentación de un único escrito en el cual responde al acta de presunta responsabilidad administrativa y presenta sus pruebas.
- Consideró también que a pesar de que el afectado puede contar con un representante en territorio nacional, el procedimiento previsto en el artículo impugnado no garantiza el derecho a una defensa efectiva en la cual el probable responsable pueda tener a un representante de su elección, quien pueda apersonarse en cualquier momento en el procedimiento directamente, imponerse del mismo y realizar cualquier tipo de promoción, así como acceder a todas las actuaciones, documentos y pruebas que obran en el expediente.
- A este respecto, se subrayó que la naturaleza intrínseca del servicio exterior presupone que la mayoría de sus miembros realizan sus actividades fuera del territorio nacional y, por lo mismo, no pueden abandonar el país al que fueron designados sino hasta que exista una suspensión o destitución. Derivado de dicha situación, es claro que no tienen acceso directo a todos los elementos probatorios que les pudieran resultar indispensables para defenderse. Lo anterior conlleva el que se alargue el tiempo necesario para que los miembros del servicio exterior configuren una demanda o, dicho en otros términos, el tiempo que se otorga al afectado para formular la contestación y rendir pruebas no es razonable.
- Por lo que se insistió en que el procedimiento disciplinario dispuesto en el artículo declarado inconstitucional, no concede al presunto responsable la posibilidad de rendir alegatos una vez que se ha finalizado la etapa

probatoria, lo que constituye una violación formal al derecho de una defensa adecuada que no se puede subsanar con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza la defensa de los derechos humanos, es un tema de la mayor relevancia. Por ello hemos venido presentando diversas iniciativas para garantizar que estos sean una realidad tangible en la vida de los mexicanos. En este caso en particular, nos preocupa que habiendo avanzado en la defensa de los derechos humanos a nivel constitucional, con una reforma que apoyamos y fomentamos, todavía persistan disposiciones contrarias al pacto político y social que construimos todas las fuerzas representadas en esta Soberanía. Estamos seguros que con el apoyo de los legisladores de todos los grupos parlamentarios es posible mejorar el marco jurídico del SEM.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía, el siguiente

Decreto por el que se deroga el inciso II del artículo 32, recorriéndose la numeración subsiguiente, se reforman los artículos 60 y 61; y se adiciona un Capítulo XII, Del Recurso de Revocación, y un Capítulo XIII, De las Competencias de la Ley del Servicio Exterior Mexicano

Artículo primero: Se deroga el inciso II del artículo 32, recorriéndose la numeración subsiguiente.

Artículo 32. Los candidatos...

I. ...

II. Se deroga

III. al VI ...

Artículo segundo: Se reforman los artículos 60 y 61; y se adiciona un Capítulo XII, Del Recurso de Revocación, y un Capítulo XIII, De las Competencias.

Artículo 60. Para la...

I. Las faltas de los...

II. Elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad...

A dicha acta administrativa deberán acompañarse las pruebas con las que se cuente así como el contenido de las investigaciones realizadas que sustentan la presunta responsabilidad. Esta acta deberá estar firmada por quien presida la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios;

III. El afectado o presunto responsable contará con 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se le hubiere notificado personalmente el acta señalada en la fracción II que antecede, para manifestar lo que a su derecho convenga, pudiendo presentar personalmente o a través de un apoderado legal, escrito con sus argumentos y defensas. Después de la presentación del escrito contará con un plazo adicional de 30 días hábiles para ofrecer pruebas.

IV. Una vez acordada la admisión de pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios determinará si se señala día y hora para su desahogo o si éstas se desahogan por su propia y especial naturaleza. En los casos que así procedan, ordenará lo conducente para su desahogo. **Para tal efecto, el presunto responsable por sí o por conducto de su apoderado legal o persona autorizada para tal efecto, tendrá derecho a consultar y obtener en todo tiempo copias del expediente o documentos alusivos al caso que se ventila.**

El auto que, en su caso, tenga por no admitidas o deseche las pruebas ofrecidas, deberá estar debidamente fundado y motivado.

Para el caso en que el presunto responsable tenga argumentos derivados de la negación y respuesta de aceptación de sus pruebas este tendrá 15 días para responder lo que a derecho corresponda.

V. Desahogadas las pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios cerrará la instrucción y otorgará un plazo de 15 días para formular alegatos.

VI. Concluido el término de alegatos, la Subcomisión turnará en los 3 días hábiles siguientes el expediente a la Comisión de personal para que sea ésta la que, en los 30 días hábiles siguientes, dicte la resolución que estime pertinente, la cual someterá a consideración final del Secretario dentro de los tres días hábiles siguientes.

En lo no previsto por esta ley y su reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios de los miembros del servicio exterior, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 61. El Secretario tendrá un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que la Comisión de Personal someta a su consideración la resolución propuesta para determinar, en su caso, la sanción administrativa a imponer. La resolución del Secretario se notificará personalmente al presunto responsable en los 15 días naturales siguientes. En caso de sanción, ésta será aplicada por el director general que tenga bajo su cargo los asuntos correspondientes al personal del servicio exterior, según lo disponga el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores una vez que quede firme, dándose vista a la Contraloría Interna y en el caso de imposición de sanciones económicas, deberá notificar a la Tesorería de la Federación la resolución, a efecto de que proceda a efectuar el cobro correspondiente.

En caso de que el secretario no resuelva en el plazo establecido, se considerará nulo el procedimiento iniciado y en consecuencia el afectado continuará con sus funciones de manera normal.

En el caso de...

Las resoluciones del secretario...

Capítulo XII

De las Competencias

Artículo 69. En el caso de controversias derivadas de la aplicación de esta ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano deberá reformarse en un plazo no mayor a noventa días, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Artículo Tercero. Una vez que el presente decreto entre en vigor aquellos miembros del servicio exterior que estén en algún procedimiento podrán optar por el proceso que más les beneficie, sin perjuicio del procedimiento en que se encuentre.

Artículo Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. SRE. México, DF. 1993. p. 306.

2 Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación. Para consultar el documento íntegro visitar la página oficial www.scjn.mx

3 La Recomendación 166 puede ser consultada en la página http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P121_00_ILO_CODE:R162

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de enero de 2015.

Diputado José Angelino Caamal Mena (rúbrica)