DEL SEN. RENÁN CLEOMINIO ZOREDA NOVELO, A NOMBRE DEL SEN. FERNANDO CASTRO TRENTI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 60 Y 61 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 65 BIS A LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

CC. PRESIDENTE Y SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Presentes.

Fernando Castro Trenti, Senador de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60 Y 61; Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 65 BIS A LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, con arreglo a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La institución del servicio de carrera en el cuerpo diplomático se encuentra inserta en el sistema jurídico nacional, bajo criterios normativos respecto de nombramientos, funciones, emolumentos del personal diplomático y desde luego el procedimiento sancionador que en su caso apareja.

La normatividad que rige a esta institución diplomática es susceptible, como cualquier obra humana, de mejoras que la hagan funcional y expansiva de los derechos de los servidores públicos que lo integran.

En este orden de ideas, y partiendo que en nuestro país, el máximo Tribunal Constitucional dicta como legislador negativo, los vectores normativos que en congruencia con los ordenamientos expedidos por el legislador ordinario, integran el marco normativo de la nación que consolida el complejo andamiaje jurídico en esta materia.

Resulta imprescindible atender las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el caso que nos ocupa, respecto del artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en el marco del principio constitucional del debido proceso [1].

Lo anterior, presupone criterios de seguridad jurídica para todos los gobernados, por lo que resulta de fundamental importancia que los legisladores, atentos a las resoluciones emitidas por el más alto Tribunal de la nación, actualicemos los ordenamientos normativos.

El Estado, ejerce jurisdicción a través de la garantía de acceso racional y justo en la solución de conflictos de la naturaleza que se trate, lo que se traduce en el debido proceso, que se ha de ajustar estrictamente a las normas del procedimiento preestablecidas para su tramitación como límite a la actividad del Estado [2].

En este contexto, el acceso formal y material a la justicia; la garantía de audiencia; el derecho a la defensa y a la representación legal, entre otros, conjugan garantías infranqueables del debido proceso que materializan dicha garantía constitucional [3].

La Iniciativa que hoy se pone a consideración, se presenta en el marco de la resolución emitida recientemente [4], por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional el procedimiento sancionatorio previsto por el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, contra los funcionarios del servicio exterior mexicano, al considerar que resulta atentatorio del derecho a una defensa adecuada que prescribe la carta magna y señala puntualmente la jurisprudencia

Mismos que de manera genérica se traducen en los requisitos de: notificación, oportunidad para ofrecer y desahogar pruebas y alegatos, y el dictado de la resolución que dirima lo debatido en las distintas etapas procesales con tiempo y medios suficientes para comparecer debidamente a las citadas etapas bajo estándares mínimos [5], y no a través de un procedimiento atípico que compacte las etapas procesales en un solo acto.

La Primera Sala determinó, que resulta necesario garantizar la defensa adecuada del funcionario del servicio exterior mexicano a través de la información detallada de la naturaleza y causas de la acusación que se formula; participar por escrito en todas y cada una de las etapas del procedimiento; disponer de tiempo razonable y medios adecuados para la preparación de la defensa; contar con todas las actuaciones y pruebas que obran en el expediente, y contar con representante en todo el procedimiento [6].

Lo anterior, en congruencia con lo preceptuado por el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, toda vez que el criterio pronunciado por la SCJN, resulta en el sentido que del artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano se desprende que el procedimiento sancionador no permite la participación del afectado en todas las etapas del procedimiento, y se compacta su posibilidad de responder y ofrecer pruebas en un solo acto a través de un único documento, lo que inhibe además la posibilidad de que el afectado se entere oportunamente del desechamiento de sus pruebas, así como a la información y curso del expediente para rendir alegatos, razón por la cual el máximo Tribunal de la nación, estimó que el procedimiento sancionatorio previsto por la Ley de la materia respecto de los miembros del servicio exterior mexicano, no reúne los requisitos formales ni materiales mínimos para garantizar una defensa efectiva del afectado, declarando inconstitucional el artículo 60 de la Ley de referencia.

El órgano colegiado determinó, que de la lectura del artículo 60 en comento, se colige que el afectado en este juicio sancionatorio, solo tiene la posibilidad de entregar vía documento único escrito, todas las defensas y pruebas que estime convenientes, dentro de un período de 15 días, en su caso ampliados hasta 15 más, a partir de la notificación, lo que pone de manifiesto, que el procedimiento disciplinario involucrado, es instruido y resuelto aún sin la presencia física del afectado. Lo que hace nugatorio el derecho de acceso a la justicia en el marco del debido proceso, aún tomando en consideración las circunstancias particulares del servicio exterior por el impacto en las representaciones de nuestro país en el exterior.

De conformidad con lo expuesto, y a fin de subsanar los vicios de inconstitucionalidad señalados por nuestro más Alto Tribunal, se propone la reforma de los artículos 60 y 61 de la Ley del Servicio Exterior, así como la adición de un artículo 65 bis, que complemente lo relativo al debido proceso en esta materia.

La propuesta incluye nuevas reglas para la substanciación de procedimientos disciplinarios realizada por la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios del Servicio Exterior, en el siguiente sentido:

- 1. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia en la que se haga saber al funcionario sobre los hechos u omisiones que se le imputen, así como su derecho a comparecer asistido de un defensor;
- 2. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, atendiendo para ello a la distancia existente entre el lugar donde se llevará a cabo la diligencia y el sitio de adscripción del miembro del Servicio Exterior;
- 3. Concluida la audiencia referida con anterioridad, se concederá al afectado un plazo de quince días hábiles para presentar por escrito los argumentos y pruebas que estime pertinentes;
- 4. Pasado el desahogo de las pruebas correspondientes, se dispondrá que el servidor público alegue por sí o por su defensor, procurando la mayor brevedad y concisión;
- 5. Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias;
- 6. Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurren quienes falten a la verdad.

- 7. Las resoluciones y acuerdos deberán constar por escrito;
- 8. El Secretario de Relaciones Exteriores tendrá un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que la Comisión de Personal someta a su consideración la resolución propuesta por la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios para determinar la sanción administrativa a imponer. Dicho funcionario podrá ampliar el plazo por única vez, hasta por treinta días hábiles, cuando exista causa justificada;
- 9. La resolución deberá ser notificada al miembro del Servicio Exterior en un plazo no mayor de quince días hábiles.
- 10. Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y
- 11. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revocación de referencia, tendría por objeto revocar, modificar o ratificar la resolución impugnada, los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución. Deberá tramitarse conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La inclusión del recurso de revocación no sólo encuentra su motivación en la sentencia de la Corte, sino en la redacción restrictiva del artículo 149 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la cual señala que los miembros del Servicio Exterior que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que al efecto se dicten sólo "podrán impugnarlas ante los tribunales competentes", limitando con esto el derecho a una adecuada defensa legal.

La defensa y consecución de los objetivos nacionales pasa necesariamente por el fortalecimiento de la diplomacia mexicana. Para ello, resulta menester reclutar a los elementos más capacitados y mejor compenetrados con el alcance de tales metas. Sin embargo, dicha tarea no puede considerarse completa si no se garantiza la seguridad jurídica de los miembros del cuerpo diplomático, razón por la cual debemos atender lo resuelto en esta materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de actualizar el marco normativo en esta materia.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 60; Se adiciona un segundo párrafo, y se recorre el segundo párrafo vigente, para integrar el tercer párrafo, asimismo se adiciona un cuarto, quinto y sexto párrafos al artículo 61; y se adiciona el artículo 65 bis a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

Artículo 60.- Para la substanciación de procedimientos disciplinarios, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios observará el siguiente procedimiento:

I. ...

II. Elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad, la cual deberá estar firmada por quien presida la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, misma que será notificada personalmente al presunto responsable, en la que se hará constar la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, a fin de que comparezca a manifestar lo que a su derecho convenga.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia correspondiente y el derecho del servidor público a comparecer asistido de un defensor.

III. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, atendiendo para ello a la distancia existente entre el lugar donde se llevará a cabo la diligencia y el sitio de adscripción del miembro del Servicio Exterior.

Hecha la notificación, si el miembro del Servicio Exterior deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

- IV. Concluida la audiencia, se concederá al afectado un plazo de quince días hábiles para presentar por escrito los argumentos y pruebas que estime pertinentes;
- V. Una vez acordada la admisión de pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios determinará señalará día y hora para su desahogo o si éstas se desahogan por su propia y especial naturaleza;
- VI. Desahogadas las pruebas, se dispondrá que el servidor público alegue por sí o por su defensor, procurando la mayor brevedad y concisión.

Una vez hecho lo anterior, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios cerrará la instrucción y contará con un término de 30 días hábiles para formular a la Comisión de Personal, la resolución que estime pertinente, la cual a su vez, la someterá a consideración del Secretario.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

VII. Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurren quienes falten a la verdad.

VIII. Las resoluciones y acuerdos durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito.

IX. 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 podrá ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por treinta días hábiles, cuando exista causa justificada;

La resolución deberá ser notificada al miembro del Servicio Exterior en un plazo no mayor de quince días hábiles.

En el caso de embajadores y cónsules generales, someterá la opinión de la Comisión de Personal al Presidente de la República.

Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se adiciona un segundo párrafo, y se recorre el segundo párrafo vigente, para integrar el tercer párrafo, asimismo se adiciona un cuarto, quinto y sexto párrafos al artículo 61.

ARTICULO 65 bis. El recurso a que se refiere este capitulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para emitir las disposiciones reglamentarias correspondientes.

TERCERO.- Los procedimientos de responsabilidad administrativa instaurados en contra de miembros del Servicio Exterior que se encuentren radicados al iniciar su vigencia el presente Decreto, se sujetarán hasta su conclusión definitiva, a las disposiciones vigentes al momento de su instauración.

Atentamente

SEN. FERNANDO CASTRO TRENTI

Salón de Sesiones del Senado de la República, D.F., a 2 de junio de 2010.

- [1] Tesis Aisladas: VI.2°.C.581C; y 1ª.CLXXXVI/2009
- [2] II.2o.P. J/20
- [3] Sergio García Ramírez; El Debido Proceso; Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXIX, núm. 117. pp. 637-670.
- [4] Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 24 de marzo del 20010.
- [5] P.J. 47/95, "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO".
- [6] Amparo en Revisión 2226/2009, p.25.