DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 2 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, A CARGO DEL DIPUTADO LEONARDO ARTURO GUILLÉN MEDINA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN.

El que suscribe, **LEONARDO ARTURO GUILLÉN MEDINA**, diputado federal de la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo estipulado en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XX y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 55 fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en materia de procedimiento disciplinario de miembros del servicio exterior mexicano, al tenor de lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del presente proyecto es realizar las reformas legales pertinentes para que el procedimiento disciplinador de los miembros del Servicio Exterior Mexicano previsto en la Ley del Servicio Exterior Mexicano (**En lo sucesivo, LSEM**), observe las formalidades esenciales del procedimiento otorgando una debida defensa a dichos servidores públicos.

La propuesta se origina de una decisión reciente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo sancionador previsto en la referida **LSEM**, al efecto se reproduce el comunicado de prensa del Alto Tribunal, sobre el caso en particular:

INCONSTITUCIONAL, PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, POR NO PERMITIRLES DEFENSA ADECUADA
México, D. F., 24 de Febrero de 2010

Así lo determinaron los ministros al conceder el amparo a un quejoso.

Por atentar contra el derecho fundamental a una defensa adecuada, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que el procedimiento sancionatorio que establece la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para funcionarios de dicho Servicio, es inconstitucional.

Los ministros precisaron que el artículo 60 de la citada ley, no permite la participación del afectado en todas las etapas del procedimiento sancionatorio -sin la posibilidad de apersonarse directamente ante la autoridad-, quien sólo se limita a responder y ofrecer pruebas en un acto.

Esta situación, manifestaron, no garantiza una defensa adecuada, al no permitir que el afectado se entere de la admisión o desechamiento de sus pruebas, ni de lo que sucede posteriormente, lo cual hace que su participación en el procedimiento sea incompleta.

En el caso, el quejoso, estando en funciones como agente diplomático en la embajada de México en Irán, le fue notificada el acta administrativa por su posible responsabilidad, y del correspondiente inicio del procedimiento disciplinario, por autorizar, presuntamente, diversos pasaportes sin los

requisitos necesarios para tal efecto, cuando fungía como titular de la delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Estado de México.

Al conceder el amparo al quejoso, la Sala subrayó que la información que recibe el afectado sobre el desarrollo del procedimiento no es íntegra, ya que sólo versa sobre aquellas cuestiones que le fueron imputadas y no tiene la oportunidad de saber si se han aceptado sus pruebas o si la autoridad ha aportado nuevos elementos al expediente.

Asimismo, dicho procedimiento no concede la posibilidad de rendir alegatos una vez que ha finalizado la etapa probatoria.

Por otra parte, los ministros indicaron que el tiempo que se otorga al afectado para formular la contestación y rendir pruebas no es razonable ni suficiente para garantizar su defensa adecuada. Ello, en virtud de que impide al interesado tener la oportunidad efectiva de recabar los medios probatorios que le permitan defenderse, toda vez que la contestación debe ser rendida dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que fue notificado.

Finalmente, la Sala puntualizó que no se permite una efectiva representación del afectado, ya que carece de relevancia que éste pueda o no contar con un representante legal en territorio nacional, puesto que el procedimiento solamente le permite la participación por vía de una respuesta escrita que se hace en una sola oportunidad.

En este sentido, la posibilidad de contar con un representante no se traduce en una defensa adecuada, puesto que él mismo no puede participar una vez que la contestación fue rendida.

De lo transcrito, podemos concluir que el procedimiento de marras fue declarado inconstitucional por los siguientes argumentos:

a) Se vulnera la garantía de debida defensa y procedimiento, ya que no se permite la participación del presunto responsable en todas y cada una de las etapas del procedimiento sancionatorio, ya que su actuación se limita a responder y ofrecer pruebas en un acto.

b) Dentro del procedimiento previsto en el artículo 60 de la **LSEM** no existe certeza respecto de la admisión o desechamiento de sus pruebas, ya que no se previene expresamente dicha etapa procesal.

c) El procedimiento en cuestión no concede la posibilidad de rendir alegatos una vez que ha finalizado la etapa probatoria.

d) En el procedimiento disciplinador previsto en la **LSEM** vigente no se considera que el presunto responsable en ocasiones se encuentra fuera de territorio nacional, dada la naturaleza de su empleo o comisión, o bien, que tengan que viajar constantemente debido a las referidas funciones de su encargo, situación que debe considerarse para la existencia de una debida oportunidad para defenderse o bien para comparecer al procedimiento.

Por lo anterior, se observa que el procedimiento administrativo en comento, el agravio de inconstitucionalidad se endereza contra la garantía de debido proceso y defensa adecuada contenida en el artículo 14 constitucional, por lo cual, se debe dar el ajuste legislativo pertinente a fin de superar la inconstitucionalidad descrita.

En tal tesitura, las consideraciones judiciales deben estimarse como presupuesto o insumos para la actividad legislativa, a fin de que la norma escrita, contenga un mejor diseño y sea acorde al texto constitucional.

A fin de justificar el presente proyecto legislativo, debemos mencionar que los miembros del Servicio Exterior Mexicano, si bien son servidores públicos federales, están sujetos a un régimen especializado que asegure la función diplomática y consular en el marco de la política exterior de México, al respecto se cita el artículo 1 de la **LSEM**:

ARTÍCULO 1o.- El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior.

Asimismo, existen tratados internacionales que regulan la función y las actividades de los miembros de los servicios exteriores, y que aseguran el cumplimiento de los fines que persiguen, al respecto podemos citar:

a) Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, del 18 de abril de 1961;

b) Convención de Viena sobre relaciones consulares, del 24 de abril de 1963 y

c) Convención de Viena sobre misiones especiales, del 8 de diciembre de 1969.

Dentro del derecho nacional, el Congreso tiene facultad para legislar en materia de organización del Servicio Exterior Mexicano, así como para legislar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al efecto se reproduce el artículo 73 y 113 constitucionales:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*
…
XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.
…

Artículo 113. *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109,*

pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Por tanto, la actividad de los miembros del Servicio Exterior Mexicano no se abstrae del régimen de responsabilidades administrativas, sino que por su especial naturaleza se requiere de un tratamiento distinto y específico, de tal suerte que en la **LSEM** se establece un procedimiento administrativo disciplinario.

Actualmente, la fracción III del artículo 58 de la **LSEM** previene que será materia del procedimiento disciplinario cuando se incumplan las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que se cita a continuación:

ARTÍCULO 58.- *Darán motivo a la aplicación de sanciones administrativas las siguientes conductas de los miembros del Servicio Exterior:*
…
III. Incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
…

Sin embargo, el referido artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra derogado en el ámbito federal, de conformidad con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, al tenor de lo siguiente:

Artículo Segundo.- *Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Siendo norma aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (**En lo sucesivo LFRASP**), razón y justificación suficiente para adecuar la **LSEM** para que haga referencia a la norma aplicable vigente.

Recapitulando, los miembros del Servicio Exterior Mexicano tienen un régimen de responsabilidades y sanciones administrativas, así como un procedimiento específico para su imposición contenido en el **LSEM**, que utiliza en forma transversal la **LFRASP**.

Sobre esto ultimo, debemos mencionar que sería ilógico y contrario al principio ***"non bis idem"*** que la conducta administrativa de un servidor público del Servicio Exterior Mexicano se sancionaran tanto por la **LSEM** como por las **LFRASP**, por lo cual, la iniciativa pretende especificar en el artículo 2 de la **LFRASP** con toda claridad, tal razonamiento, de acuerdo a la siguiente propuesta:

ARTICULO 2.- *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*

Tratándose de servidores públicos del Servicio Exterior Mexicano, las responsabilidades administrativas se sancionaran conforme al procedimiento establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Asimismo el proyecto legislativo que se justifica, pretende incorporar en el artículo 57 de la **LSEM** los supuestos de sanción de la amonestación pública y privada, establecer límites temporales claros en el caso de que se sancione mediante suspensión, así como considerar la inhabilitación para el ejercicio público y no sólo para el Servicio Exterior.

Por otra parte, en los artículos 28 y 59 de la **LSEM**, se propone dejar de hacer referencia al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y hacer referencia al artículo 8 de la **LFRASP**, que es la ley aplicable vigente, así como hacer referencia a la Secretaría de la Función Pública, en lugar de la Secretaría de la Controlaría y Desarrollo Administrativo.

En cuanto al procedimiento, en el artículo 60 de la LSEM, se propone un procedimiento muy similar al que establece la LFRASP, así como la aplicación supletoria de esta última al procedimiento disciplinador, estableciendo una participación del presunto responsable o de su apoderado en todas y cada una de las etapas del procedimiento sancionatorio, la certeza respecto del momento procesal donde se admiten o desechan las pruebas, así como la posibilidad de ofrecer alegatos.

De especial importancia, la iniciativa contempla que el presunto responsable en ocasiones se encuentra fuera de territorio nacional, dada la naturaleza del Servicio Exterior Mexicano, por lo que se propone una duplicidad de los plazos dentro del procedimiento para que haya una debida oportunidad para defenderse o bien para comparecer al procedimiento.

Finalmente, se plantea en el artículo 61 que las resoluciones del procedimiento disciplinario se combatan a través del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en lugar de usar la expresión ambigua de ***"ante los tribunales competentes"***, lo que otorga mayor seguridad y certeza de conocer la autoridad judicial ante la que se podrá impugnar la resolución que emane de dicho procedimiento disciplinador.

En síntesis, el proyecto tiene como principal beneficio la seguridad jurídica de los destinatarios de las normas, es decir aquellos miembros del Servicio Exterior Mexicano que se encuentren sujetos a un procedimiento disciplinario, y no implica mayores costos para los órganos o sujetos obligados distintos o mayores a los que ya se realizan cuando se tramita un procedimiento administrativo de responsabilidades, sino que se pretende unificar legalmente el procedimiento a seguir, así como su conformidad con el principio de debido proceso.

De lo que antecede, estimamos justifica materialmente y jurídicamente la emisión del siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 2 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

PRIMERO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con lo siguiente:

ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Tratándose de servidores públicos del Servicio Exterior Mexicano, las responsabilidades administrativas se sancionaran conforme al procedimiento establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

SEGUNDO. Se reforma el artículo 57, se reforma la fracción III del artículo 58, se reforma la fracción IV y el segundo párrafo del artículo 59, se reforma el artículo 60 y se reforma el tercer párrafo del artículo 61, todos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 57.- *Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:*

I. Amonestación privada o pública;

II. Suspensión, ***por un período no menor de tres días ni mayor a un año;***

*III. Destitución****, en todos los casos de destitución el sancionado quedará inhabilitado para reingresar al Servicio Exterior o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporal en el mismo;***

IV. Sanción Económica, y

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

ARTÍCULO 58.- *Darán motivo a la aplicación de sanciones administrativas las siguientes conductas de los miembros del Servicio Exterior:*

I. a II. …

III. Incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo ***8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;***

IV. a XIV. …

ARTÍCULO 59.- *La Subcomisión de Asuntos Disciplinarios conocerá de las faltas de los miembros del Servicio Exterior que ameriten la imposición de sanciones administrativas y estará compuesta por:*

I. El Presidente de la Comisión de Personal, quien la presidirá;

II. El Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, según lo disponga el Reglamento Interior de la Secretaría;

III. El Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, y

IV. Un representante de la ***Secretaría de la Función Pública*** *con nivel de Director General, que podrá ser quien ejerza las funciones de Contralor Interno en la Secretaría.*

Será necesaria la presencia de todos los integrantes de la Subcomisión para que ésta pueda sesionar en forma válida y sus resoluciones se adoptarán por mayoría de votos. ***En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.***

En las sesiones de la Comisión de Personal en las que se ventilen asuntos disciplinarios, participará el Contralor Interno o un representante que éste designe con nivel de Director de Área.

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

I. Las faltas de los miembros del Servicio Exterior se harán del conocimiento de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios por escrito, acompañando las pruebas con las que se cuente y con el apoyo de la Contraloría Interna, se abocará a la investigación de los hechos;

La denuncia también se podrá formular ante la Contraloría Interna de la Secretaría, quien la turnará a la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios.

II. Elaborará el acta administrativa de presunta responsabilidad, que será notificada personalmente al presunto responsable, en la que se hará constar la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, ***al efecto de citar al presunto responsable a una audiencia, a la que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen si se encuentra en territorio nacional, o por conducto de apoderado si se encuentra fuera de territorio nacional.***

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, así como el derecho de comparecer asistido por un defensor. Hecha la notificación, si el presunto responsable deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles si el miembro del servicio exterior radica en territorio nacional.

Los plazos previstos en este artículo se duplicaran si el presunto responsable radica fuera del territorio nacional o si durante la tramitación del procedimiento disciplinador se le comisiona o envía al exterior.

III. El presunto responsable, o su caso su apoderado, presentará por escrito su comparecencia dentro de la audiencia señalada en la fracción que antecede, concluida la audiencia, se le concederá un plazo de diez días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

IV. La Subcomisión de Asuntos Disciplinarios acordara la admisión de las pruebas ofrecidas, y determinará día y hora para celebrar audiencia para su desahogo, desahogadas las pruebas, si las hubiere, se cerrará la instrucción, y el presunto responsable podrá formular alegatos dentro de los tres días hábiles siguientes.

V. Transcurrido el plazo para rendir alegatos, *la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios contará con un término de* ***treinta*** *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.*

En lo no previsto por esta Ley y su Reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios de los miembros del Servicio Exterior, será aplicable supletoriamente, ***en lo que no se oponga, la Ley***

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y *el Código Federal de Procedimientos Civiles.*

VI. Tratándose de procedimientos que se sigan contra miembros del Servicio Exterior Mexicano que se encuentren fuera de territorio nacional, se procurará hacer uso de medios de comunicación a distancia en tiempo real, que permitan la participación directa del presunto responsable durante el desahogo del procedimiento.

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 por la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios para determinar la sanción administrativa a imponer. Dicha sanción 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 el caso de embajadores y cónsules generales, someterá la opinión de la Comisión de Personal al Presidente de la República.

Las resoluciones del Secretario podrán ser impugnadas ante el ***Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.***

TRANSITORIOS

PRIMERO. *El presente decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

SEGUNDO. *Los procedimientos disciplinarios que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de este Decreto, se continuará su tramitación conforme a las disposiciones vigentes al momento de haberse iniciado el procedimiento respectivo, salvo lo que dispone el artículo transitorio siguiente.*

TERCERO. *Los miembros del Servicio Exterior Mexicano podrán solicitar que se deje sin efectos lo actuado y se reponga el procedimiento conforme a las normas de este Decreto, sólo en los siguientes casos:*

I.- Siempre que no se haya dictado resolución dentro del procedimiento disciplinario y se solicite expresamente dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, y

II.- Si ya existe resolución dentro del procedimiento disciplinario, siempre que se solicite dentro del plazo previsto para interponer el medio de defensa que corresponda.

La autoridad administrativa deberá comunicar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano que estén sujetos a un procedimiento disciplinario, lo dispuesto en este artículo, asimismo sólo podrá negar la reposición del procedimiento en el caso de que se haya solicitado fuera de los plazos previstos en este artículo.

Dado en la sede del Senado de la República, a 7 de Julio de 2010.

LEONARDO ARTURO GUILLÉN MEDINA
DIPUTADO FEDERAL