



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO
EXTERIOR MEXICANO**

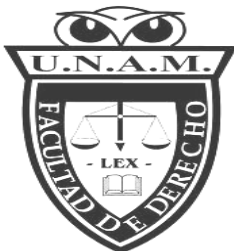
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

**MARÍA STEPHANIE ZUCHEL DE LA MILLAR
QUIÑONES**



**DIRECTOR DE TESIS:
DRA. SONIA VENEGAS ALVAREZ**

México D.F. Ciudad Universitaria, Marzo de 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 20 de enero 2014

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

La pasante de esta Facultad, **María Stephanie Zucel de la Millar Quiñones** con número de cuenta **406087591**, ha elaborado la tesis denominada **"LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO"** bajo la asesoría de la suscrita - la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO



C c p.- Dra. María Leona Castañeda Rivas, Directora de la Facultad de Derecho UNAM -
C c p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles Secretario General, oficina de Exámenes
Profesionales -
C c p.- Alumna - María Stephanie Zucel de la Millar Quiñones
SNA/12m

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

<u>Introducción</u>	1
----------------------------------	---

Capítulo I: Conceptos

1. Justicia.....	4
2. Constitución.....	6
3. Administración pública.....	7
4. Procedimiento administrativo.....	12
5. Justicia administrativa.....	14
6. Servidor público.....	15
7. Servicio Exterior Mexicano.....	18
8. Embajador.....	22
9. Cónsul.....	24

Capítulo II: Antecedentes del Servicio Exterior Mexicano

1. El Cuerpo diplomático durante la Constitución de Cádiz (Nueva España).....	27
2. Estados Unidos Mexicanos. Creación de la Secretaria de Relaciones Exteriores e Interiores.....	29
3. Reforma Juarista.....	35
4. Creación de la SRE.....	39
5. Fundamento constitucional del Servicio Exterior Mexicano.....	42
6. Injerencia de la Cámara de Senadores en el Servicio Exterior Mexicano.....	47
7. Integración del Servicio Exterior Mexicano.....	49
7.1 Personal de carrera.....	51
7.2 Personal temporal.....	53
7.3 Personal asimilado.....	53
8. Servicio Profesional de Carrera. Proceso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano	
8.1 Requisitos.....	54
8.2 Políticas de jerarquía y ascenso.....	54

Capítulo III: Procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Servicio Exterior Mexicano

1. Fundamento Constitucional.....	58
2. Convenios y Tratados Internacionales.....	67
3. Contenido de la Ley del Servicio Exterior.....	74
4. Contenido de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos.....	78
4.1 Análisis de las funciones, obligaciones y derechos del personal del Servicio Exterior Mexicano.....	85

4.1.1	Principios éticos que rigen el ejercicio de las funciones del servidor público.....	86
4.1.2	Obligaciones contenidas en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.....	96
4.1.3	Derechos previstos en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.....	100
4.1.4	Incumplimiento de funciones y obligaciones contenidas en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.....	106
4.1.5	Tratamiento de la inmunidad diplomática en el procedimiento de responsabilidades administrativas.....	113
4.1.6	Deficiencias jurídicas del procedimiento de corrección disciplinaria.....	120

Capítulo IV: Planteamiento de una mejora en el procedimiento administrativo del Servicio Exterior Mexicano

1.	Las aportaciones del Poder judicial.....	126
1.1	Jurisprudencia y tesis sobre el procedimiento administrativo.....	130
2.	Mejoras propuestas por el Poder legislativo.	139
2.1	Iniciativa de la cámara de senadores que reforma y adiciona la Ley del Servicio Exterior Mexicano.....	140
3.	Propuesta personal en beneficio de la justicia administrativa en el Servicio Exterior Mexicano.....	146

<u>Conclusiones</u>	155
----------------------------------	-----

<u>Bibliografía</u>	158
----------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está encaminado a encontrar un método que conduzca a la justicia a través del derecho en el ámbito de responsabilidad administrativa para los servidores públicos que integran el Servicio Exterior Mexicano; personalmente considero que la labor de un jurista es principalmente hallar un camino hacia lo justo utilizando los instrumentos que el derecho nos ha otorgado para dicho fin. Un Estado que actúa con justicia será un Estado que alcance bienestar y paz social a través de la eficiencia de su estructura y funcionamiento, apegado siempre al derecho.

La tesis es un trabajo de investigación noble y cuanto más noble puede ser si lo que se pretende es buscar justicia a través de una "...proposición sostenida con razonamiento."¹ como bien lo señala Fernando Arillas. Es entonces mi intención investigar y plasmar los conocimientos suficientes para que de forma razonada pueda defender la idea de la impartición de una justicia administrativa en relación a los integrantes del Servicio Exterior Mexicano más eficaz, apegada a los principios de derecho, adecuada, transparente y con mayor certidumbre jurídica; tanto para el servidor público como para la autoridad que regula y vigila el desempeño de dichos servidores públicos. Respetar las formalidades del debido proceso otorga resoluciones conforme a derecho y menos susceptibles su revocación o modificación; que solo dan como resultado falta de correcciones a las conductas indebidas de los servidores públicos, impunidad y como consecuencia más grave una mala representación de nuestro país en el extranjero e inseguridad jurídica para nuestros connacionales en el extranjero necesitados de los servicios y protección en consulados y embajadas. Una vez que dotemos al procedimiento administrativo para los servidores públicos en el exterior de un instrumento más eficaz para sancionar conductas contrarias a la ley y al derecho podremos exigir como ciudadanos la aplicación absoluta de la ley con la plena seguridad

¹ARILLA BAS, Fernando, "Método para la elaboración de tesis jurídicas de grado", Primera edición, Editorial Kratos, México 1989, pag. 19.

de que serán juzgados sobre una base equitativa y ajustada al derecho positivo y vigente.

El inicio del camino a una justicia administrativa para el cuerpo del Servicio Exterior Mexicano no es sencillo, esta propuesta es un pequeño paso ya que la aplicación de la ley en nuestro país no es siempre una realidad, sin embargo leyes adecuadas son un elemento básico para la aplicación de las mismas. El cambio de una norma requiere del conocimiento del ámbito que regula; por ello en el capítulo primero conceptualizaré los aspectos básicos de la Administración Pública y el Servicio Exterior Mexicano con la finalidad de contextualizar el tema propuesto, sin dejar de lado que la conceptualización es un principio básico para las ciencias sociales, puesto que puede conducirnos a un razonamiento científico y a su vez en un argumento válido para sostener una postura.

En el capítulo segundo pretendo abordar los antecedentes históricos de la Institución del Servicio Exterior Mexicano ya que como expresa Arilla “...*muchas instituciones jurídicas no pueden explicarse sino por el pasado.*”² En consecuencia abordaré brevemente los hechos históricos que consolidaron a lo que hoy conocemos como el Servicio Exterior Mexicano, partiendo de los mismos conoceremos las instituciones jurídicas que le dieron origen y hoy en día deciden sobre sus funciones, funcionamiento e integración. Conocer cómo se integra el Servicio Exterior Mexicano es de vital importancia, puesto que es sui generis en el tema comparada con otras dependencias de la administración pública; existe una institución dedicada a capacitar a cada uno de los servidores públicos que nos representan, existe un sistema jurídico dedicado a la reglamentación de la selección del personal que integrará el Servicio Exterior Mexicano, considero es trascendente conocer antecedentes históricos e integración para obtener un conocimiento sistemático de la Institución que nos ocupa.

²Ibídem, pág. 25.

Posteriormente y con la contextualización necesaria ya puesta sobre la mesa podré explicar el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Servicio Exterior Mexicano partiendo de la fuente primaria de todas las normas en nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante el método sistemático podremos acceder al conocimiento de todo el marco normativo que rige a los diplomáticos en México, marco integrado por convenios y tratados internacionales, leyes y reglamentos federales y finalmente códigos éticos de conducta que naturalmente rigen a nuestros servidores públicos y que son fuentes deontológicas muy importantes para el deber ser jurídico. Al adentrarnos en las disposiciones legales que involucran el ámbito diplomático y consular habremos de conocer las responsabilidades y obligaciones de dichos servidores públicos, pero también sus derechos; así mismo conocer y entender el procedimiento utilizado en particular para sancionar a los integrantes del Servicio Exterior Mexicano cuando incumplen con sus deberes y obligaciones. Sistemáticamente podré dotarme de razonamientos y premisas para integrar más adelante hipótesis sostenidas a través de los conocimientos adquiridos.

En el capítulo cuarto con los conocimientos obtenidos, a través del método deductivo y analítico que conducen a premisas, razonamientos, la observación y el análisis, podré comprobar si mis hipótesis concuerdan con el mundo de los hechos.

Atendiendo al sistema político republicano que consolida nuestra nación tomaré aportaciones del poder judicial y el poder legislativo acerca del tema propuesto. Entonces estaré en posibilidad de defender dichas hipótesis para que finalmente puedan ser consideradas como un apoyo de investigación jurídica para el proyecto de reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Capítulo I: Conceptos

1. JUSTICIA

La justicia es el fin primario del derecho, de ahí la importancia de saber que se entiende por justicia desde distintas perspectivas, para así lograr conceptualizarla y aplicar su significado debidamente; teniendo un concepto jurídico claro de justicia podremos reconocer actos justos e injustos y más aún, perseguir y defender las causas justas.

Para Aristóteles la justicia es la virtud fundamental de la cual se derivan todas las demás, pues determina el campo de acción de todas las demás virtudes. La justicia es la pauta que provoca el derecho, por eso reitero que el fin fundamental del derecho es la justicia; justicia y derecho deben subsistir entrelazados para que la existencia del derecho sea útil a la sociedad, toda vez que si el derecho provee el orden para poder convivir como sociedad, ese orden por el simple hecho de llamarse orden debe ser justo, vivir de forma ordenada nos permite acceder a la justicia.

Cabe destacar que el derecho no fue creado simplemente para viviéramos en orden, sino para que ese orden fuese armonioso y de bienestar general, mediante derechos y obligaciones que conlleven a que todos tengamos oportunidad de obtener lo que nos corresponde, es decir un orden justo. Mediante conductas correctas es más asequible obtener lo justo. En un concepto común y sencillo la justicia de acuerdo a Ulpiano, se define como dar a cada quien lo suyo; y a través de normas virtuosas es más factible que cada individuo obtenga lo que le corresponde.

Entonces la función de la justicia es otorgar a cada quien lo suyo, por lo que se considera un ideal virtuoso y también una herramienta de control social, para que a través de las conductas correctas exista un orden para otorgar los derechos que le corresponden a cada individuo. Podemos ver también la función ordenadora del derecho dentro de la sociedad en su carácter de unión

y separación; liga a cada uno de los individuos que conformamos la sociedad, en tanto que nos otorga un lugar a cada uno de los que la integramos; y separa en tanto que delimita los derechos de cada uno, envolviendo a cada persona en una esfera jurídica intransferible e impermeable.

Dar a cada quien lo suyo también conlleva firmeza a través de decisiones racionadas que protegen la cada esfera jurídica con sus respectivas pretensiones y a su vez protegiendo también los intereses de las esferas jurídicas de los otros, tarea difícil que el derecho resuelve o por lo menos pretende resolver, por eso en definiciones muy jurídicas, como la que indica la enciclopedia Omeba la justicia *“Es la medida y criterio para el derecho”*³.

Derivado de lo anterior podemos inferir que cada uno de los individuos que conforman una sociedad es respetado en su esfera jurídica conservando su individualidad e integrándolo a respetar las esferas jurídicas de los demás, ya que todos comparten el derecho a pretensiones individuales, traducido en una esfera jurídica que comprende derechos que pueden y deben hacer respetar y valer para convivir en una sociedad ordenada.

Para evitar reincidir en este tema y comenzar a relacionarlo con el objeto de esta tesis, debo integrar la definición de justicia a la administración pública y es necesario comprender que la administración pública necesita indubitablemente de la justicia para llevar a cabo sus funciones, que corresponden a un bien común de todas las personas que integran el Estado, donde la administración pública se implementa y es necesario decir que los gobernados están interesados en que se respete su esfera jurídica y la de los miembros de su sociedad, en conjunto con su territorio y la forma en que decidieron ordenarse y auto regularse como ente político, que no es otra cosa que el Estado mismo.

He hallado una frase que envuelve de forma perfecta al Estado con la justicia: *“La justicia es el principio sobre el cual está fundado el Estado*

³ RECASÉNS SICHES, Luis, Enciclopedia jurídica Omeba, Tomo XVII, ed. Driskill Argentina 2007, pág. 653

*perfecto.*⁴ Por tanto si aspiramos a un Estado perfecto debemos constituirlo en base a la justicia y regirnos bajo dicho principio.

2. CONSTITUCIÓN.

Todo Estado moderno parte de una Constitución, la Constitución es la esencia del sistema jurídico de un Estado, toda vez que dicho ordenamiento contiene las reglas fundamentales que concentran los factores reales de poder, como bien lo indica Moreno Rodríguez citando a Carlos Fayt, este ordenamiento debe contener derechos individuales como garantías y derechos sociales; tal y como lo hace nuestra carta magna que en su momento fue precursora de la innovación constitucional para que se incluyeran los derechos sociales como parte fundamental del principal ordenamiento jurídico que nos rige como Estado y que asegura el bienestar y la protección de distintos grupos sociales por medio del Derecho.⁵

Desde una óptica liberal, la Constitución es un límite al poder político, es la norma suprema que frena al gobernante en su quehacer político y regula las facultades de cada uno de los poderes del Estado, y a su vez dota a cada uno de los gobernados de los derechos fundamentales que marcan la directriz moral y política que sigue el Estado. La Constitución es el principal elemento para poder hablar de la existencia de un Estado de Derecho. Incluso podríamos hablar de una Constitución ideal, donde los preceptos normativos más fundamentales están ligados y funcionan paralelamente con la corriente política de los que ostentan el poder, es entonces la circunstancia donde podremos concretar un real Estado de Derecho, puesto que si la Constitución concuerda con los ideales y postulados políticos de los gobernantes, la primera será reconocida y respetada.

Jorge Fernández Ruíz la conceptualiza de la siguiente manera: *“la Constitución formal de un país como el conjunto de normas regulatorias de la*

⁴ *Ibíd*em pág. 657

⁵ MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, “Diccionario Jurídico. Economía, sociología política y ecología”, ed. La Ley, Argentina 1998.

estructura, el poder y sus funciones, la competencia y las atribuciones del Estado, así como los derechos de los particulares pueden hacer frente a él.”⁶

De las conceptualizaciones anteriores, en síntesis puedo indicar que la Constitución es la norma jurídica fundamental del sistema político de un Estado donde se concentran los factores reales de poder, que por una parte regula la forma en que el poder constituyente deposita el poder en la misma Constitución y la forma en que se ejercerá y distribuirá el poder en ella contenido, esta parte es conocida como la parte orgánica de la Constitución. En el otro apartado, se establecen los derechos de los particulares, los gobernados, que se le confiere garantizar y proteger frente al Estado mismo evitando la concentración absoluta del poder político sobre los gobernantes; a esta serie de preceptos constitucionales se le conoce como la parte dogmática.

Es pertinente señalar que en el presente trabajo nos interesa particularmente la parte orgánica ya que es donde la Administración Pública obtiene su fundamento constitucional de existencia y funcionamiento, mismo que se encuentra consagrado en el artículo noventa constitucional y de él parten todas y cada una de las normas que regulan la administración pública y a su vez a cada una de las secretarías de Estado, como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la que se desprende el Servicio Exterior Mexicano, mismo que, de acuerdo a la propia Ley de Servicio Exterior Mexicano “es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero y que ejecuta la política exterior de México conforme a los preceptos constitucionales que rigen el Estado mexicano.”

Entendiendo y conceptualizando la Constitución, particularmente en su parte orgánica, será más claro explicar donde se posiciona la Administración Pública, pues considero que no se puede hablar de la Administración Pública ni del Derecho Administrativo, si no es partiendo de la Constitución misma.

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

⁶FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública”, ed. Porrúa, México 2006, pág. 185.

En este punto no puedo dejar de lado que para situar el tema en el ámbito más jurídico es necesario comprender que es la administración pública ya que mi objeto principal de estudio se encuentra situado dentro de la misma, es crucial también que hable de la rama del derecho que regula esta parte del Estado, que es precisamente el derecho administrativo, mismo que me permite allegarme de las herramientas jurídicas necesarias para el desarrollo esencial del tema, por lo tanto es de vital importancia que anote ambos conceptos; administración pública y la disciplina del derecho que lo aborda: el derecho administrativo.

Es importante señalar que los conceptos de administración pública se pueden clasificar en tres grupos:

Criterio subjetivo: que entiende a la administración pública como el conjunto de órganos estatales que se encuentran dentro del poder ejecutivo, encargados de la satisfacción de las necesidades colectivas. Es decir que concibe como administración pública a los entes encargados de ejercer la función administrativa. En nuestra organización y división de poderes la función administrativa corresponde formalmente al poder ejecutivo.

Es decir, la administración pública es el ente o entes jurídicos encargados de satisfacer el interés público a través de normas, recursos materiales, recursos económicos, estructuras, objetivos, funciones, métodos y procedimientos, órganos y elementos humanos. Este criterio es utilizado por Miguel Galindo Camacho al citar a Alejandro Castillo Castro: *"el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada"*⁷

Al traducir este criterio al derecho positivo mexicano, sabemos que el encargado de ejercer la función administrativa es el poder ejecutivo, si nos limitamos al criterio subjetivo atendiendo solo al órgano que ejerce la función

⁷ GALINDO CAMACHO, Miguel, "Teoría de la Administración Pública", Ed. Porrúa primera edición, México 2000. pág. 6.

para clasificar si pertenece a la función administrativa o no, dejaríamos de lado las funciones que realizan los otros dos poderes del Estado que también se consideran administrativas en su aspecto material, toda vez que si bien no emanan del poder ejecutivo, su finalidad es satisfacer un interés colectivo que es el objetivo principal de la administración pública. A su vez limitaría las actividades del poder ejecutivo, ya que siguiendo este criterio, solo tendría funciones administrativas, dejando fuera la tarea del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa quien realiza actividades jurisdiccionales, aun cuando depende del poder ejecutivo. Se contrapone también con la tarea de proveer la exacta aplicación de la ley mediante la expedición de acuerdos, decretos y reglamentos, que si bien son ordenamientos de carácter administrativo, también es cierto que son leyes vigentes y positivas creadas por el ejecutivo, es decir es una función meramente legislativa depositada en el poder ejecutivo, función que se opone al criterio subjetivista que conceptúa a la administración pública.

Criterio objetivo: este punto de vista atiende a la actividad que realiza el Estado para la satisfacción de los intereses colectivos. El criterio se enfoca en que actividad realiza, no en quien la realiza, para determinar si es parte de la administración pública. Este criterio se da por exclusión, así lo observa Rodrigo Moreno Rodríguez: “Es decir, por actividad administrativa debe entenderse toda aquella actividad que no sea legislativa ni judicial”⁸ Este razonamiento es un buen comienzo para determinar la función administrativa, sin embargo resulta un tanto impreciso e incompleto pretender explicar un concepto utilizando una descalificación.

Para este criterio se han producido definiciones que otorgan ciertas características a la administración pública, como la de Manuel María Díez *“actividad funcional idónea y concreta del Estado que satisface las necesidades colectivas en forma directa, continua y permanente y con sujeción al*

⁸MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, “La administración pública federal en México”, Instituto de investigaciones jurídicas, serie G. Estudios doctrinales, núm. 45, primera ed. México 1980. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/714/6.pdf>

*ordenamiento jurídico vigente*⁹ Este criterio otorga características particulares a la función administrativa, lo que contradice la función reglamentaria que la administración pública tiene a su cargo, toda vez que las normas son impersonales y abstractas, estudiando las características que impone este criterio dicha actividad no podría considerarse entonces como parte de la administración pública.

Criterio finalista: Su concepción de administración pública es en función a los fines que ésta persigue con el desempeño de sus facultades y atribuciones, la finalidad de la administración pública sin duda es la satisfacción de los intereses colectivos; así lo menciona Rafael I. Martínez Morales “Otra concepción es la teleológica, es decir aquella en que se tienen en cuenta los fines que la administración persigue, los cuales pueden ser lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etcétera”¹⁰ empero, considero insuficiente e impreciso considerar administración pública toda aquella actividad que tenga como fin satisfacer el interés público, sin duda este debe ser el fin que persiga la administración pública, pero su fin no puede envolver la definición de la misma. Su fin enmarca el campo de acción; todas las facultades y atribuciones de la administración pública están encaminadas a lograr un bien común, pero la administración pública no es la única entidad del Estado que cumple con ese objetivo, inclusive existen organizaciones e instituciones que no están vinculadas al gobierno del Estado pero de igual forma tienen como finalidad la satisfacción de un interés público; verbigracia las llamadas ONG’s. Sin embargo si es importante subrayar que las funciones que realiza la administración pública deberán tener como finalidad el satisfacer el interés público, mas no puede calificarse a toda actividad que tenga como finalidad el interés público parte de la administración pública.

Cada uno de los tres criterios anteriores presenta limitaciones para definir la administración pública, sin embargo si se logra la complementación e integración de dichos criterios es posible comprender y conceptualizar la

⁹MARÍA DIEZ, Manuel, “El acto administrativo”, Ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, pág. 32.

¹⁰MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “Glosario jurídico administrativo” 1era serie, volumen 4, lure editores, México 2004, pág. 4.

administración pública. Es decir, con los tres criterios anteriormente expuestos me parece prudente expresar que la administración pública comprende los órganos y organismos que ejercen sus atribuciones a través de las facultades que el Estado les ha conferido, con sujeción al ordenamiento jurídico vigente, para la realización de las actividades que tienen como finalidad la satisfacción del interés público de forma directa, continua y permanente. Considero que los criterios expuestos no se contradicen ni descalifican entre sí, afortunadamente la integración de los mismos conforman un concepto más completo y conciso.

La administración pública, misma que como advertí tiene fundamento constitucional, puntualmente en el artículo noventa y que –en un concepto breve- como cita Fernández Ruíz a Hans Kelsen es “... *aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura*”.¹¹ Ya que sabemos que la Administración Pública tiene encargos de trascendencia elemental; como la seguridad nacional, por lo que el poder que le es encomendado implica una gran responsabilidad, puesto que si bien es cierto es un encargo -visto desde una función jurídica primaria de un administrador-; es el Ejecutivo Federal quien lo encomienda, y los actos que realice en virtud de dicho encargo son actividades fundamentales del Estado, esta definición se encuentra apegada al criterio objetivo de la administración pública; ya que es vista como una actividad del Estado.

Dicho lo anterior, podemos integrar al derecho administrativo de acuerdo con su acepción más sencilla y general contenida en la enciclopedia jurídica consultada, es la rama del derecho que se encarga de regular las actividades, funciones y facultades de la administración pública.

En la teoría francesa se incluye en el derecho administrativo a las facultades jurisdiccionales con las que éste cuenta, es decir lo contencioso administrativo. Los tribunales administrativos que forman la jurisdicción administrativa, de acuerdo a dicha teoría el estudio y regulación de estas

¹¹ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, op. cit. pág. 54

facultades así como del régimen jurídico de los recursos promovidos ante los mismos por los propios administradores constituyen la parte más importante del derecho administrativo.¹²

Es entonces, el derecho administrativo, un conjunto de normas que no solo se limitan a regular la administración de los fines del servicio público, es decir a fines ejecutivos, sino que contiene también tintes jurisdiccionales limitados a aplicarse en su propia materia, que busca resolver conflictos jurisdiccionales dentro de la propia actividad de la administración pública, por lo tanto se define totalmente como una rama del derecho autónoma, como lo es el derecho civil o el derecho penal, toda vez que el derecho administrativo cubre sus lagunas con otras normas del propio derecho administrativo y a falta de ellas con principios generales del derecho; y solo a falta de estos principios se consideran los preceptos del derecho privado. En consecuencia, el derecho administrativo contiene sus propias bases normativas y tiene la capacidad de dirimir las controversias que de su aplicación deriven.

En atención a lo anterior y de acuerdo a lo que anota Fernández Ruíz el derecho administrativo *“es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas aéreas de la Administración Pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.”*¹³

Por lo anterior es prudente mencionar que las leyes que se analizarán y estudiarán en este estudio forman parte del derecho administrativo ya que rigen una de las estructuras de la administración pública, el Servicio Exterior Mexicano y algunos de los aspectos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Genéricamente y como lo comenta Raúl Rodríguez Lobato, -de acuerdo a doctrinas extranjeras-, el procedimiento administrativo es: *“...la serie,*

¹²MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, op. cit. pág. 70.

¹³FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, op. cit. pág. 160

*secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizado del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado; o bien, que es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el efecto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares, o en otras palabras, la forma por la cual se desarrolla la actividad de una autoridad administrativa.”*¹⁴ Es por medio del procedimiento administrativo que la Administración Pública puede legalizar sus actuaciones como autoridad.

Para conceptualizar al procedimiento administrativo en el tema que trato, puedo decir que son la serie de actos procedimentales legalizados, con los que cuenta la Administración Pública para ejercer su poder de mando sobre los actos de los servidores públicos que la integran.

Lo anterior para fines didácticos, ya que considero que es más sencillo comprender un tema y contextualizarse en el mismo si se parte de una idea general para después centrar y aplicar esa idea en el tema que se aborda, por tanto no hay que considerar al procedimiento administrativo solo en el contexto que en el argot jurídico es conocido como el procedimiento contencioso administrativo, que como ya comenté es interpuesto ante actos administrativos que están dirigidos a los particulares y que emanan de la administración pública, mismo procedimiento que se regula por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Creo que una definición del procedimiento administrativo debe contemplar también el procedimiento al que se sujetan los servidores públicos al ejercer su cargo y que es regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de que ambos son res pública y ambos por definición y concepto son la actividad o serie de actividades por las que se desarrolla la actividad de la administración pública; como lo indica Rodríguez Lobato. Es decir, el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos

¹⁴LOBATO RODRÍGUEZ, Raúl, “Definitividad del procedimiento administrativo fiscal” Revista jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, Número 100, México, 2001. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm>

es parte del derecho administrativo, así como del procedimiento administrativo, sin embargo y como bien indica Rafael Martínez Morales su clasificación se encuentra como parte del procedimiento interno, que *“Se refiere a la creación de actos que surten efectos en el propio órgano emisor, por ejemplo: una amonestación del superior a inferior.”*¹⁵

5. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Considero que para aspirar a la justicia administrativa hay que mirar a su finalidad ¿Para qué fue creada la administración pública? Ya se expuso que la creación obedece al encargo del Estado de la diligencia y manejo de diversos asuntos políticos con la finalidad última de lograr la satisfacción del interés social.

Aquí falta una referencia más bien al concepto de interés público, en tal orden de ideas hay forma de posicionarnos en un ambiente de justicia administrativa; si nos encaminamos en conseguir un bienestar social, es decir, la justicia administrativa se produce si las encomiendas derivan en un beneficio colectivo para los administrados. Dicha tarea suena simple, sin embargo para los servidores públicos no es tan sencilla, puesto que la tendencia natural del hombre es ver por su bienestar individual de forma más inmediata, que servir a la colectividad a la que debe su servicio, sin embargo, si el servidor atiende como directriz a la justicia, la ética y a la ley para realizar su labor, será menos probable errar dentro de la falibilidad humana. Atendiendo dichas directrices será donde el derecho administrativo encuentre cabida para lograr la justicia administrativa.

Estimo que dentro de un Estado de derecho, el camino para alcanzar la justicia es hacer cumplir las leyes conformando un marco legalidad, y es por lo que en nuestro derecho positivo ya existen normas que regulan la actuación de los servidores públicos, con mayor exactitud a los integrantes del Servicio Exterior Mexicano como es la Ley del Servicio Exterior Mexicano en lo particular, y demás leyes que regulan al procedimiento administrativo en general como un instrumento siguiente para alcanzar una justicia

¹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op. cit. pág. 103.

administrativa, toda vez que por medio del mismo procedimiento se hace cumplir la ley jurisdiccionalmente en cuanto a las funciones y atribuciones de los servidores públicos en general.

Es necesario que se cumpla la normatividad, siguiendo el espíritu de la administración pública cuyo fin es lograr el bienestar social, para aspirar paulatinamente a conseguir una justicia administrativa. En este contexto Héctor Fix-Zamudio completa la idea:

“Las leyes de procedimientos administrativos son instrumentos necesarios para establecer los lineamientos mínimos para la creación, modificación y anulación de los actos y resoluciones en esta materia, incluyendo el silencio negativo y positivo de las autoridades y las medidas cautelares...”¹⁶

Cabe destacar que no es suficiente mantener un principio moral rector como lo es procurar el bien común y hacer cumplir la ley, es necesario perfeccionar la norma y allegarnos de otros medios jurídicos -como la ética o los procesos sancionadores-; para aproximarnos realmente a la justicia administrativa, sin embargo, ese punto se abordará más adelante.

6. SERVIDOR PÚBLICO

Los Servidores Públicos son los individuos que se emplean para las actividades encaminadas a *“satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental”¹⁷*.

Otra perspectiva para conocer el concepto de un servidor público es indicar que son los funcionarios que se encargan de llevar a cabo todas las atribuciones y tareas que jurídicamente se encuentran a cargo del Estado.

Narciso Sánchez Gómez define al servidor público como *“...la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular por figurar en la*

¹⁶FIX-ZAMUDIO, Héctor, Ponencia “Concepto y contenido de la justicia administrativa” Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruíz, Jorge, Miguel, López Olvera, Alejandro, coordinadores, primera edición, México, 2007, pág. 208

¹⁷Jorge Fernández Ruiz, op.cit. pág. 251

lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los poderes federales o estatales”¹⁸

Por su parte Miguel Acosta Romero define al servidor público como *“Aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro del personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).”¹⁹*

De lo anterior y con fines de unificación de dichas definiciones teóricas, se puede dar a los servidores públicos las características generales siguientes:

- “Una designación legal.
- El carácter de permanencia.
- El ejercicio de una función pública que le da poderes o facultades.
- Su carácter representativo del Estado.”²⁰

No obstante lo anterior, en este concepto es de gran importancia señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga un concepto enunciativo y limitado en su artículo 108 que expresamente indica:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Este artículo constitucional delimita y enuncia perfectamente quienes son considerados servidores públicos, y a la vez otorga uno de los fundamentos constitucionales del tema, que en el presente trabajo se aborda, pues define quienes son los servidores públicos, para efectos de determinar

¹⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “Primer curso de derecho administrativo” ed. Porrúa, México, 1998, pág. 374.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Derecho burocrático mexicano”, Ed. Porrúa, México 1995, pág. 106.

²⁰ OLMEDA GARCÍA, María del Pilar, AGÜERO MARTÍNEZ, Patricia, “Régimen de responsabilidad del servidor público, Ed. Universidad Autónoma de Baja California, México 2007, pág. 37.

quienes pueden ser sujetos de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

El fundamento constitucional citado nombra a los servidores públicos mediante un criterio enunciativo, sin embargo lo que origina que una persona física pueda ser llamada servidor público es “...*la formalización de su relación laboral con el Estado, y no así la prestación de un servicio público.*”²¹

Como se observa, a todos los que la Constitución estima como servidores públicos tienen un poder político en las funciones que desempeñan poder conferido por el Estado a través de la administración pública, entendiendo el concepto de servidor público de esta forma, resulta más sencillo comprender porque sus funciones deben ser fundamentadas y reglamentadas mediante la ley cuya ejecución debe vigilarse y sancionarse de manera rigurosa, puesto que es como se controla, delimita y resguarda su poder político. Es crucial que los servidores públicos actúen en un Estado de Derecho para evitar que se excedan en sus atribuciones, dotándolos a su vez de seguridad jurídica para que ejecuten todas y cada una de sus facultades contando con respaldo jurídico hasta el nivel más alto: la Constitución.

Para situar este concepto en el tema hago hincapié en la expresa mención de cada uno de los cargos políticos que ejerce un individuo para que se le considere como servidor público, en los mismos se menciona a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; como lo determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo segundo; las Secretarías de Estado que forman parte de la Administración Pública Centralizada, y que es donde se encuentra la Secretaria de Relaciones Exteriores, misma que tiene a su cargo al Servicio Exterior Mexicano. Mediante este razonamiento no existe duda alguna que el artículo 108 constitucional cobija a los funcionarios miembros del Servicio Exterior Mexicano como servidores públicos, mismos que deberán sujetar sus actos u omisiones en ejecución de sus funciones a lo dispuesto en materia de responsabilidades administrativas que la ley aplicable prevea.

²¹ *Ibíd*em, pág. 37.

Situando el concepto de servicio público en el Servicio Exterior Mexicano los integrantes de dicha Institución tienen a su cargo funciones de interés público que ejercen mediante las facultades que les otorga el Estado a través del poder ejecutivo conforme a los preceptos de ley que le son aplicables, dichas funciones y facultades son actividades que se clasifican como servicio público al ser otorgadas por el Estado como actividades que tienen que ver con el interés público, por lo que son empleados al servicio del Estado que ejercen un servicio público. siguiendo un criterio personal de clasificación de servidores públicos, son llamados servidores públicos aquellos que realizan el servicio público como una actividad de consecución de temas de interés público a cargo del Estado, así los integrantes del Servicio Exterior Mexicano caen en este supuesto, por lo ya anteriormente expuesto.

La finalidad principal de este concepto es la de ir hilvanando los conceptos generales al tema particular que se aborda utilizando como principal instrumento la ley, de esta forma tendré argumentos sólidos para realizar una propuesta con sentido y razonamiento jurídico.

7. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Resulta esencial para un Estado moderno que exista una institución gubernamental encargada de los asuntos internacionales, es decir un ministerio encargado de asuntos tan delicados que incluso puedan librarlo de guerra y preservar la paz con el mundo, de ahí surge la importancia de tal institución. Dependerá del nivel de organización interna de dicho Estado el que tal institución trascienda en sus actuaciones, a raíz de mayor perfeccionamiento institucional, es como se hace necesaria su aparición, por lo que las relaciones exteriores son características de un Estado moderno y organizado.

La primera aparición histórica a nivel mundial de un homólogo a lo que hoy conocemos como Secretario de Relaciones Exteriores se dio en Inglaterra en

1353 con funciones muy parecidas a lo que hoy los ingleses llaman *Foreign Office*.²²

En México la primera institución gubernativa encargada de la política exterior fue la Secretaría de Gobierno y Guerra de 1810, aclarando que no pretendo enfocarme ahora en las referencias históricas en este momento, ya que existe un capítulo posterior para abordar este tema.

Continuando con los conceptos que atañen a este primer capítulo, una definición enciclopédica indica que la Secretaría de Relaciones Exteriores “*Es el órgano político administrativo estatal que se ocupa de los negocios internacionales de un país, tiene distintas denominaciones según Estado de que se trate.*”²³ En una aproximación jurídica la Ley de Servicio Exterior en su artículo primero sitúa a la Secretaría de Relaciones Exteriores indicando que:

Artículo 1º 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 conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...

El artículo citado da una definición de Servicio Exterior Mexicano en el que el cuerpo de funcionarios no es otra cosa que la esencia de la Secretaría, misma que como la ley señala es la encargada de administrar y dirigir al servicio exterior, por tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores es la autoridad encargada de la política exterior del país como dependencia que por mandato de ley administra y dirige dicho menester, primariamente a cargo del Ejecutivo que es el que señala los lineamientos de política exterior a ejecutar limitados únicamente a respetar la supremacía constitucional.

En atención a lo anterior la Secretaría se concibe como una entidad gubernamental perteneciente al poder ejecutivo y a su vez a la administración pública federal, a la que se le encarga la dirigencia y administración del

²²FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Diccionario de Derecho Administrativo”, Coordinador, ed. Porrúa, México, 2003. pág. 80

²³ BARRERA DOMÍNGUEZ, Humberto, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, ed. Driskill Argentina 2007 pág. 760

Servicio Exterior Mexicano para que se lleve a cabo la política exterior de acuerdo con las órdenes del Presidente de la República.

Siguiendo con la finalidad de este punto para conceptualizar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a continuación se abordan las funciones más importantes que desempeña, tanto las políticas como las jurídicas, para lograr sintetizarlas lo mejor posible se toma como referencia a Fernández Ruíz con su Diccionario de Derecho Administrativo.

La primera a mencionar es llevar de primera instancia o de primera cara las relaciones con los demás gobiernos existentes en el mundo. Cabe mencionar que existen asuntos que solo el Presidente de la República puede tratar y que precisamente se tratan de igual a igual, es decir que los demás países convocan a los homólogos de dicho cargo para abordar dichos temas; como el primer ministro por ejemplo.

Como la ley lo indica, la Secretaría tiene a su cargo la administración del cuerpo diplomático, es por ello que mantiene contacto con cada uno de los representantes del Estado desde que inician sus funciones, prueba de ello es que es quien otorga a estos servidores públicos sus cartas credenciales y “*plácets*”²⁴ ya bien se trate de un embajador, comisionado o algún encargado de negocios o bien, otorga las patentes y los exequátur²⁵ a los cónsules; sin dejar de lado la reciprocidad ya que la Secretaría es la autoridad a la que se le comunican los nombramientos de los diplomáticos de los países emisores, es decir los países que envían funcionarios diplomáticos a México; asimismo la Secretaría debe velar por el respeto a los derechos de los cuerpos diplomáticos de otras naciones que residen en territorio nacional y los que nuestro país envía a otros Estados. Los Estados receptores también deben la protección y vigilancia de las prerrogativas de nuestros diplomáticos, todo como ya se dijo en base al principio de reciprocidad internacional.

Otra de las funciones de la Secretaría es la promoción de la legalidad, ya que participa en conferencias y reuniones internacionales, así como en la

²⁴PLÁCET: Consentimiento

²⁵EXEQUÁTUR: es el conjunto de reglas conforme a las cuales el ordenamiento jurídico de un Estado verifica si una sentencia judicial emanada de un país extranjero reúne o no los requisitos que permiten su homologación en tal Estado.

elaboración de tratados internacionales, ya sea de carácter bilateral o multilateral sin que su atribución termine con la elaboración de los tratados, ya que también vigila y da seguimiento para que sean ejecutados.

También tiene funciones especiales en temas bélicos ya que es el primer contacto para la declaración de guerra y la introducción de fuerzas armadas de otro país, donde idealmente deberá observar lo preceptuado en el Derecho Internacional Público.

Su injerencia también se encuentra en la decisión de dar asilo político y extradición.

Siguiendo con funciones un poco más jurídicas y concernientes al Derecho Internacional Privado, la Secretaría de Relaciones Exteriores se encarga de legalizar documentos que provienen del exterior y a su vez los que se pretende que tengan efectos jurídicos fuera del país.

Respecto al interior y a las actuaciones frente a los demás poderes del Estado, es facultad y obligación del Secretario comparecer ante el Poder Legislativo para preparar y defender proyectos de ley que sean de su ámbito, incluso disposiciones de carácter administrativo como el presupuesto y programas o planes para los que se destinará, a cargo de dicho Secretario se encuentra la responsabilidad de refrendar y legalizar todos los actos del Poder Ejecutivo que le conciernen conforme a su despacho y también emitir su opinión y propuesta de los funcionarios dependientes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En nuestro país la Secretaría de Relaciones Exteriores revisa los asuntos de culto, es decir que atiende y da trámite a diversas necesidades de las instituciones religiosas, tales como permisos, fiscalización de bienes, admisión de nuevas órdenes religiosas, otorga credenciales eclesiásticas para que los ministros de culto sean reconocidos por el Estado como tales, asesora en relación a subvenciones y subsidios con la finalidad de garantizar la libertad de culto consagrada como una garantía individual en la propia Constitución.²⁶

²⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, op. cit. pág. 85.

Finalmente la Secretaría tiene como parte de sus atribuciones, -atendiendo al su facultad de dirección de los servidores públicos que la integran- la de sancionar a aquellos funcionarios que por ley están sujetos a lo que genéricamente se llama procedimiento de responsabilidad administrativa, que específicamente para servidores públicos integrantes del Servicio Exterior se denomina procedimiento de corrección disciplinaria, sin embargo, en este apartado únicamente se hará mención de dicha facultad, ya que más adelante se explicará a detalle como tema central del presente trabajo de investigación.

8. EMBAJADOR

La figura Embajador es muy antigua, se habla de ella desde el imperio romano ya que Cicerón indicaba en sus discursos la importancia de la representación del Estado romano en el extranjero, así como de tener representación de otros en el imperio para ejercer el poder de la República.

Por su parte Tácito los consideraba de tal importancia que nombró un funcionario en representación del Senado a asignó como *Autoritatem Senatus* y otro más que se conocía como *Dignationem Caesaris* que era la representación del mismo emperador romano.

Cabe destacar que desde tiempos remotos se han elaborado mecanismos para evitar que dicha función se vea corrompida, como prueba fehaciente cabe recordar a Fernard du Rosier que en 1436 escribía su *“Ambaxiator Brevilegus moralique dogmate pro elicet prospero ducattu circo ambaxiata sin sisten cum excerptus”* con el objeto de impedir el envilecimiento de la función y bajo el lema *“Este gran trabajo no vale nada”* destacando las funciones esenciales diplomáticas del embajador y enunciando las virtudes con las que debía estar dotado un embajador y señalando los defectos que debía evitar, todo esto con la finalidad de evitar la corrupción de dicha función pública.

Ya en tiempos remotos los cargos diplomáticos eran muy codiciados, tanto como por los altos sueldos de los que gozaban, como por los exclusivos privilegios con los que contaban, la ambición era de tal magnitud que la enciclopedia jurídica Omeba cita los comentarios de Louis Rousseau de

Chamoy (Embajador de Francia nombrado por Luis XIV) que aluden a que los embajadores obtenían el respeto incluso de la iglesia, pasando por encima de los Ministros de Estado receptores y los funcionarios del Estado al que servían, por lo que resulta evidente que para ese entonces el Embajador tenía la mayor jerarquía diplomática, tal como lo instauró el emperador Tácito. En consecuencia de tales potestades, el embajador gozaba de privilegios como inviolabilidad, extraterritorialidad y honorabilidad; no es difícil que ante tales privilegios y la lejanía del país al que sirve y que lo acredita como embajador fuese un blanco fácil de la corruptela.

De acuerdo a todo lo antes expuesto se incide que los embajadores al tener un contacto directo con los funcionarios políticos más importantes a nivel internacional deben sus funciones a lo estrictamente político, es decir ejercen, comunican y conducen parcialmente la política exterior entre la nación a la que sirven y la que los recibe en representación de la primera, pues incluso guían los temas de convivencia internacional de manera abstracta para que después estos temas se materialicen mediante acuerdos, tratados y otras disposiciones que ya no les compete ejecutar, sino que se encargan de velar el cumplimiento de las mismas, de ahí que conforme a la fuente antes citada los mencionados privilegios de los que gozan son descritos como sigue:

a) Inviolabilidad, este privilegio se observa desde civilizaciones griegas y romanas denominándolos como personas sagradas e inviolables *Sancti habentur legati*. Por su parte los romanos, juristas por excelencia, protegían a los embajadores con la Ley Julia integrada en el Digesto que castigaba a quienes injuriaran contra ellos, otorgando la potestad para levantar acusaciones exclusivamente al representante oficial del país receptor ofendido. La misma tendencia tuvo el derecho canónico y el derecho graciano.

b) Extraterritorialidad, toda vez que los embajadores gozaban de la restricción en la aplicación del derecho en sus países de origen, tan es así que se castigaba a quienes siquiera pretendían denunciarlos, por ende no es de esperar que se les aplicara la jurisdicción del Estado que los recibía. En tal privilegio, dichos funcionarios eran excluidos de la aplicación de la ley policial,

fiscal, civil, y se les otorgaba derecho al culto privado (podemos recordar que dicha libertad era sumamente restringida).

c) Honoríficos, los privilegios honoríficos siguen aplicándose hoy en día y consisten en todas las atenciones del país receptor para con el embajador que van desde banquetes en su honor hasta reconocimientos y premios especiales; así como el trato como excelencia y solemnidad que reciben del país al que visitan.²⁷

Por lo anterior reitero que las funciones diplomáticas son meramente políticas ya que sus actividades se realizan con los funcionarios públicos más importantes del Estado que los recibe, en otras palabras se encargan de velar por la sana convivencia entre el Estado que lo envía y el que lo recibe mediante acuerdos y tratados que rigen la política exterior con total injerencia en la misma en lo abstracto, ya que una vez celebrados dichos instrumentos velarán por su cumplimiento, mas no lo ejecutarán en el día a día como si lo hace un Consulado.

Por tanto el Embajador será el servidor público que tiene a su cargo la representación del país que lo acredita como diplomático en otro Estado que el Poder Ejecutivo de su Estado de origen le indique ejercer su servicio como agente diplomático para representar oficialmente a su Estado de origen y al jefe del mismo.

Cabe mencionar que la ley del Servicio Exterior define más en atención a las instituciones y sus funciones que a las personas que las ejercen, así se observa cuando en su artículo 1 bis no refiere a la definición de embajador sino a la de Embajada y señala:

Artículo 1 bis La representación permanente del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país. Sus principales funciones son de carácter político;

9. CÓNSUL.

²⁷ RODRÍGUEZ ARAYA, Raúl, Enciclopedia jurídica Omeba, Tomo IX, ed. Driskill Argentina 2007, pág.929-937.

De acuerdo a Ramón Xílotl Ramírez se entiende por consular “la representatividad de un Estado en el territorio de otro para la protección administrativa –no política- de los intereses del primero y de sus nacionales para el fomento de las relaciones económicas, culturales, científicas y de amistad entre ambos y para el ejercicio de diversas funciones administrativas”²⁸

En virtud de las múltiples convenciones firmadas por nuestro país se ha tenido que presentar variedad de criterios para conceptualizar la figura del cónsul, ya que existen países como Polonia y China que no requieren de su nombramiento expreso, basta con que se acredite a cualquier funcionario como jefe de oficina. En tales condiciones sucede casi lo mismo que con el embajador la Ley del Servicio Exterior no prevé una definición como tal de cónsul, sino que encaminada a dar un criterio institucional define Oficina Consular en su artículo primero bis de la siguiente manera:

Artículo 1 bis: La representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario;

Tal como los diplomáticos, los miembros de las oficinas consulares también gozan de ciertos privilegios o prerrogativas bajo dos principios:

a) El de reciprocidad, que para no abundar mas en el tema refiere a la reciprocidad internacional que rige el Derecho Internacional Público, y

b) El de la garantía a las funciones consulares, es decir que el Estado receptor otorgue ciertos privilegios o facilidades a los integrantes de las oficinas consulares con la finalidad de que estos últimos puedan cumplir a cabalidad con las funciones que les fueron encomendadas. Por mencionar algunas conforme a las convenciones internacionales más avanzadas en la materia, está el deber del Estado receptor para proveer un local u otro inmueble idóneo para el establecimiento de las oficinas consulares, otra es la protección que debe otorgar el Estado receptor para que el cónsul desempeñe sus funciones,

²⁸XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, “Derecho Consular Mexicano”, Porrúa, segunda edición, México 2009, pág. 3

y finalmente creo prudente indicar que dichos funcionarios (los que integran la oficina consular) también están exentos del pago de impuestos en el Estado receptor.

Para efectos prácticos, de acuerdo al diccionario jurídico de consulta el cónsul es el *“agente oficial establecido por un Estado en los principales centros extranjeros –especialmente en los puertos- con la misión de velar por la protección de sus nacionales, residentes, traficantes, y viajeros; y cumplir a su respecto todo un conjunto de funciones administrativas referidas al estado civil, legalización de documentos, etc., ejercer la policía de la marina mercante y suministrar informaciones sobre el movimiento comercial de los países extranjeros.”*²⁹

Por lo tanto es importante discernir que los Embajadores y los funcionarios que integran la Embajada se destinan a funciones políticas, mientras que los funcionarios que integran las Oficinas Consulares atienden a actividades de protección, ayuda y asistencia a sus connacionales, que requieren de dicho servicio público.

²⁹MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, op. cit. pág. 235

Capítulo II: Antecedentes del Servicio Exterior Mexicano

1. EL CUERPO DIPLOMÁTICO DURANTE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ (NUEVA ESPAÑA)

Para abordar este tema he tomado como base el pensamiento de Omar Guerrero, en virtud de ser un autor especializado en temas referentes a la administración pública, y dado el enfoque de este trabajo de investigación.

Habiendo dicho lo anterior, es preciso señalar que Omar Guerrero indica en su obra que *“El modelo que sirvió como inspiración directa e inmediata para la organización de la administración pública mexicana provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz...”*³⁰

La Constitución de Cádiz, que data de 1812, proviene de una serie de importantes reformas que se realizaron en el gobierno español, mejor conocidas como reformas borbónicas, mismas que tuvieron importantes consecuencias para la Nueva España, derivado de la dependencia gubernamental que imperaba durante esa época.

Posterior a la Constitución de Cádiz se encuentra la Constitución de Apatzingán que data de 1814, donde la administración pública se contempla en el artículo 134, mismo que establece la existencia de solo tres secretarios de Estado: uno de guerra, otro de hacienda y uno mas de Gobierno, que juntos formaban el “Supremo Gobierno”. De acuerdo al artículo 159 de dicha constitución era el “Supremo Gobierno” el encargado de celebrar tratados tanto políticos como comerciales, función que ejercían por sí o a través de los ministros públicos que el “Supremo Gobierno” tenía facultad de nombrar; dicha facultad se menciona en el artículo 104, que a la letra indica “nombrar los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática hayan de enviarse a las demás naciones”, desde esta carta magna puede observarse el poder jerárquico y de mando que se ejerce sobre los embajadores y cónsules, toda vez que el artículo 159 señala

³⁰ GUERRERO, Omar “Historia de la SRE”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1993, página 2.

que los ministros públicos “...han de entenderse inmediatamente con el gobierno...” con lo que se pone de manifiesto que el gobierno del México independiente sigue la línea de la administración pública de la colonia.³¹

En noviembre del 1821, la Regencia del Imperio Mexicano instituyó como Secretarías de Estado las siguientes: Secretaria de Estado y del Despacho de Hacienda, Secretaria de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaria de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores e Interiores; de conformidad con esta organización es clara la funcionalidad e importancia de lo que hoy se conoce como la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que siempre han existido secretarías de Estado que administran el gobierno, las finanzas y la milicia, pero han sido mezcladas con otros asuntos como la economía y la iglesia; empero siempre se ha dado una clara división a los asuntos de política internacional, sabiendo que debe existir un despacho del Ejecutivo dedicado a la administración de esos temas. Es de mencionar que durante este período de formación los miembros del personal diplomático ya contaban con ordenamientos especiales dentro del orden jurídico, como el “Decreto de la Regencia”, que señalaba las normas para los nombramientos, sueldos e instrucciones de dicho personal, fue expedido el 7 de mayo de 1822.³²

Cabe mencionar que las reformas sustanciales que se dieron durante el gobierno de la casa de Borbón en España fueron clave para la rápida organización del México independiente. Fueron los españoles quienes dejaron un patrón a seguir para la organización del país independiente que hoy conocemos, cosa que no resulta contradictoria ni sorprendente pues basta recordar que los precursores de la independencia de México fueron personas de ascendencia u origen español que no creían conveniente ni justo someterse al gobierno de la corona española, mismas personas que permanecieron en México al conseguir su independencia, por lo que también era natural que pretendieran conservar la organización y estructura interna con la que se gobernaba como colonia; por supuesto que hubo cambios sustanciales,

³¹ H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Las Constituciones de México 1814-1989”, Ediciones facsimilares del Comité de asuntos editoriales, México 1989. pág. 121-130.

³² ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. pág. 445.

comenzando por la forma de gobierno, sin embargo, siempre se pugnó por guardar el orden ya existente, entonces, no es extraño que se asumieran las mismas directrices, con la novedad del cambio de gobernantes.

En particular a la Ley del Servicio Exterior, se puede decir que la primera ley que regula el cuerpo diplomático representante del México independiente es la promulgada por el entonces Presidente de la República Vicente Guerrero, misma que como cita Miguel Acosta Romero en su preámbulo pronuncia:

*“Que siendo uno de los medios más eficaces para conservar y afianzar la independencia nacional y forma de gobierno, extender y fijar de manera sólida, por medio de tratados, las relaciones diplomáticas y comerciales que deben existir entre la República Federal Mexicana y las demás potencias del globo, y considerando absolutamente necesario para tan interesantes objetos establecer previamente las bases que arreglan las legaciones tanto extraordinarias como ordinarias... se expide...”*³³ Como se desprende de este texto desde tiempos de inicio del México independiente, nuestros gobernantes han tenido gran interés y conciencia de la importancia de la necesidad de la ejecución, integración y evolución de México en la política internacional.

Por todo lo anterior expuesto la Constitución de Cádiz resulta ser el parteaguas para la adopción de un modelo de organización de administración pública; no sólo en el virreinato, sino también en el México independiente, en donde siempre se contemplará la existencia de la administración y ejecución de los temas de política internacional.

2. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES

Como ya se aludió, la transición de la colonia española a Estado soberano e independiente, en cuestiones de administración pública, no sufrió muchos cambios en virtud de que se adoptó la organización existente en el entendido que la misma se apegaba a las reformas borbónicas, influenciadas

³³ *Ibíd.*, pág. 445

en gran parte por las ideas de la ilustración. La adopción de tales ideas fue ejecutada principalmente por la Secretaría del Virreinato.

Las instituciones gubernamentales que conocemos nacieron bajo los principios de la ilustración, que pugnaba por la “racionalización política” a través del desarrollo intelectual y material de las personas que integraban el servicio público, se hablaba de una rendición de cuentas, de “instruccionar” debidamente al servidor público, todos los principios adoptados iban encaminados a dar al hombre condiciones favorables de vida, tanto del servidor público como a la colectividad, ya que potencializar sus capacidades y habilidades otorgaba bienestar al mismo al sentirse útil y a la vez beneficiaba a la comunidad con un adecuado y satisfactorio desempeño de sus actividades. Las ideas de la ilustración que desembocaron en la revolución francesa tomaron como punto central a las personas que no pertenecían a las clases privilegiadas o gobernantes, es decir el pueblo en general, que dejó de llamarse “los súbditos” para comenzar a llamarse “ciudadanía”, iniciando así una corriente intelectual que promovía la importancia de los gobernados, hablando de sus prerrogativas y derechos, incluyendo el de formar parte de la clase gobernante tal y como se establece en la histórica *“Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”* que en 1789 establece en su artículo sexto:

“La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que las de sus virtudes y la de sus talentos.”³⁴

En tal orden de ideas no resulta sorprendente que el gobierno del México independiente estuviese en pro de las ideas revolucionarias del pueblo francés, con previa influencia de los criollos españoles que adoptaron dichos ideales; de manera que no solo se continuó con muchas formas de gobierno del virreinato, sino que también se adoptó la institución de Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, que fue creada durante el virreinato del

³⁴<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

Virrey Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas, que incluso conservó la misma organización y a los mismos funcionarios públicos a cargo.

Siguiendo el relato de Omar Guerrero, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores del Estado Mexicano nació el 8 de noviembre de 1821, teniendo a su cargo las relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras, el correo, las composturas de caminos, calzadas, puentes; así como todo lo que concernía puramente al Estado.

Para administrar correctamente el cúmulo de funciones de esta Secretaría, el primer titular de dicha institución, José Manuel Herrera, dividió todas las funciones en cuatro secciones:

- De Estado
- De Gobierno
- De Beneficencia
- De Fomento

La sección que es de interés en el presente trabajo es la de Estado, puesto que ahí se desenvolvían los asuntos diplomáticos del naciente Estado, por lo que era una labor por demás complicada, ya que tenía la particularidad de carecer de experiencia, aunado al hecho que una de sus nuevas labores estaba destinada a obtener el reconocimiento de los demás Estados en el mundo, actividad que se complicaba frente a Estados con centenares de años de existencia que además tenían el concepto de que toda América era territorio Europeo, sin embargo, el Estado mexicano tenía a su favor las ideas de la Ilustración que pugnaban por la descolonización de muchos otros territorios en América, con lo que casi de inmediato se obtuvo el reconocimiento y establecimiento de relaciones amistosas con naciones nacientes como Perú y Chile.

Uno de los reconocimientos de independencia con más beneficios para México fue el que otorgó Estados Unidos en 1823³⁵, ya que paulatinamente permitió la negociación con Inglaterra respecto los empréstitos a su cargo, negociación que desembocaría en su reconocimiento definitivo en 1825.

³⁵ GUERRERO, Omar op. cit.

Otra de las grandes tareas de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores fue la de atender las mermas que sufrió el Estado Mexicano durante su nacimiento, esto en virtud de que el territorio del sur conformado por Guatemala, decidió separarse de México al término del Imperio instaurado por Agustín de Iturbide; y a su vez, durante la Presidencia de Antonio López de Santa Anna, la pérdida del territorio de Texas mediante los Tratados de Córdoba, finalmente perfeccionados con el Tratado de Guadalupe Victoria, que también vino a modificar la estructura nacional, por lo que durante la consolidación del México independiente. La Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se centró en esta exhaustiva y frustrante negociación para establecer los límites del territorio mexicano, tanto con el norte, como en el sur donde la controversia continuó hasta 1882.

Con la Constitución de 1824, se consagra el régimen presidencialista donde el ejecutivo se concentra en una sola persona, y se apoya del vicepresidente, al presidente corresponde nombrar a los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del senado, lo anterior conforme al artículo 110 fracción VI. Respecto los secretarios de Estado la Constitución de 1824 establece en su artículo 117, que habrá el número de secretarios que establezca el congreso mediante de ley, de tal forma que no se especifica clasificación y asuntos que atenderá cada secretario, dejando esta determinación a una ley secundaria.³⁶

En 1826 la Secretaría se dividió en Departamento Exterior y Departamento Interior logrando relevancia y orden en las funciones que realiza.

Posteriormente la Constitución de 1836 convirtió a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a las funciones del Estado para con sus homólogos, y en cuanto a las funciones del Estado en asuntos interiores se confiaron al Ministerio de lo Interior, sin embargo, su reglamentación no sufrió cambios sustantivos ya que es de recordarse que el país en ciernes adolecía de un gran desorden.

³⁶ H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *op. cit.*

El gran adelanto en materia administrativa de separar a las instituciones encargadas de lo interior y exterior del estado respectivamente, sufrió un retroceso cuando en 1841 nuevamente se unen ambos Ministerios al no contar con personal apto y suficiente para llevar a cabo sus quehaceres, otorgándosele el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación; añadiendo mediante múltiples derivaciones y cambios en el nombre el de “Policía” que conservó hasta 1853.

Respecto las funciones exteriores resulta crucial entender la práctica que había adquirido el Estado mexicano para con otras naciones ya que se establecieron relaciones comerciales con cuanto país podía sin importar si lo reconocía como una nación libre y soberana, esta práctica ocasionó un gran descontrol para la SREI toda vez que no siempre contaba con una representación diplomática y otra consular que dedican sus actividades a funciones distintas, incluso existían funcionarios que nada tenían que ver con la formación consular o diplomática y que además no contaban con la instrucción suficiente para manejar dichos asuntos y sin embargo eran impuestos mediante actos de mera improvisación, con la consigna de incrementar el comercio exclusivamente, ocasionando que la labor de dichos funcionarios fuese desordenada, no obstante que se lograron frutos que dieron pauta para que los otros Estados comenzaran a considerar al Estado mexicano como una nación independiente. Derivado de tales circunstancias la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores se vio en la necesidad de reconocer la valiosa aportación de la labor consular, por lo que en 1830 separó tajantemente las funciones diplomáticas de las consulares; en consecuencia, para esa época al fin pudo hablarse de reglamentos acerca de funciones diplomáticas específicas, con la finalidad de dar un campo de acción definido a la actividad consular en virtud a su reconocimiento y enaltecimiento.

Respecto a la profesionalización y organización del cuerpo diplomático y consular es de destacar la labor de Lucas Alamán que mediante su *“Proyecto de arreglo del Servicio Exterior Mexicano en 1831”* logró la especialización del servicio consular y diplomático organizando ambos ámbitos de la siguiente forma:

Cuerpo Diplomático

- Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios
- Ministros plenipotenciarios
- Encargados de negocios
- Secretarios de las legaciones
- Legaciones ordinarias (establecidas permanentemente)
- Legaciones extraordinarias (constituidas solo para atender comisiones especiales)

Cuerpo Consular

- Consulados generales
- Consulados particulares
- Viceconsulados (podían ser atendidos por extranjeros y no se les otorgaría sueldo alguno)

Dicho proyecto incluyó el uso de uniformes, el establecimiento de reglas para ascensos, jubilaciones y jerarquías.³⁷

El proyecto en cuestión también estableció que ambos cuerpos podrían suplir en funciones al otro, de modo que, si por necesidades del Estado existía solo consulado en un país determinado, éste podría ejercer funciones diplomáticas y viceversa.

Es el proyecto de Lucas Alamán la pauta que provocó el interés en el desarrollo de diversos proyectos por parte de los subsecuentes secretarios, que versaban prácticamente en los mismos puntos, y que facilitaron el relativo orden y profesionalización de sus integrantes, particularmente los del Servicio Exterior Mexicano.

Ante el desorden del país que emergía, el servicio público en general sufrió muchos atropellos, como prueba, en el año de 1833 se otorgó al ejecutivo federal la potestad de remover libremente a aquellos servidores

³⁷ GUERRERO, Omar, op. cit., pág.155.

públicos que no se considerasen dignos de su confianza –criterio sumamente subjeivo-. Cabe destacar que desde épocas virreinales en el servicio civil - servicio público como se le conoce hoy en día- existía un derecho de propiedad que aseguraba la permanencia en la labor administrativa del Estado a sus colaboradores, este derecho fue defendido por varios diputados de la época, así como por José María Lafragua, Secretario de Relaciones Exteriores durante el periodo presidencial provisional de José Mariano Salas, indicando que este derecho solo garantizaba a los servidores públicos la permanencia en su puesto³⁸; sin embargo este derecho daba pie para que algunos funcionarios heredaran dichos puestos a sus descendientes, lo que provocaba vicios y malas prácticas en el servicio público; por lo cual hubo posiciones muy ambiguas respecto los derechos y prerrogativas de los servidores públicos; de igual forma se produjeron desencuentros respecto la preparación que debían ostentar los funcionarios, ya que el mismo Lafragua en una posición coherente defendía el derecho de propiedad, pero también exigía la preparación de los integrantes del Servicio Exterior con al menos un idioma extranjero, conocimientos de geografía y del derecho de gentes.

3. REFORMA JUARISTA

A pesar de las reformas de 1853, la Institución en comento no conllevó cambios sustanciales, fue hasta 1857 que en consecuencia de la expedición de la nueva Carta Magna, la SRE fue transformada junto con toda la administración pública.

Para entender esta nueva organización hay que tomar en cuenta que la Secretaría fue adquiriendo funciones variadas no necesariamente relacionadas con las relaciones exteriores, toda vez que fue conociendo de asuntos de industria, justicia y hasta eclesiásticos; por lo que resultó necesario delegar y desahogar funciones hacia otras instituciones para encaminar a cada secretaría a un propósito específico.

³⁸ Ibídem, pág.143.

Una de las primeras modificaciones importantes en la organización administrativa de la Secretaría que nos ocupa, fue la creación del Consejo de Estado, el cual se organizó en cinco secciones, relativas a la existencia de cinco secretarías de Estado, conservando funciones relativas al gobierno, al dictaminar asuntos encomendados al mismo por las demás Secretarías y que databan de asuntos exteriores, en abril de 1853 la Secretaría de Relaciones Exteriores adquiere el manejo de las relaciones internacionales limitando de esta forma sus actividades y funciones a la administración y ejecución de asuntos de política exterior.

Por otra parte el Ministerio de Justicia adquirió los asuntos interiores que anteriormente se relacionaban con los exteriores, sin embargo, al poco tiempo se dio la importancia y lugar correctos al crear la Secretaría de Estado y de Gobernación que ahora se sabe que es sustancial para la organización política del país.

En cuanto hace a las funciones de industria que también eran encomendadas a la extinta Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, conllevaron a la creación de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que bien puede entenderse como la antecesora de la que hoy conocemos como Secretaría de Economía.

De esta forma, se abrió paso a una eficiente Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto que ya contaba con un rubro y un fin específicos, incluso Omar Guerrero cita las competencias que quedan a cargo de dicha Secretaría:

- Relaciones exteriores
- Consulados
- Designación y límites de la república
- Expedición de cartas de seguridad y naturaleza
- Pasaportes y legalización de firmas
- Academias y establecimientos literarios dedicados a la enseñanza de la primaria y secundaria tales como :
 1. Academias de historia y lengua castellana
 2. Archivo general

3. Biblioteca
 4. Museo
 5. Academia de Bellas Artes de San Carlos
- Ceremonial del Palacio
 - Impresiones del gobierno a cargo del erario
 - Loterías de San Carlos y Guadalupe³⁹

Por la naturaleza de su creación, la Secretaría de Relaciones Exteriores no ha podido -hasta el día de hoy- deshacerse de deberes relativos a asuntos internos del Estado, sin embargo, si representó una gran avance para la administración pública mexicana el hecho de separar en rubros más claros a las Secretarías de Estado; estas decisiones son responsabilidad de brillantes estadistas como Benito Juárez y Lucas Alamán que pugnaron por el orden, eficiencia, excelencia y eficacia en la organización del gobierno mexicano, ya que si bien es cierto que las modificaciones sustanciales se produjeron en 1853 año en el que Antonio López de Santa Anna era Presidente de la República, fue gracias a las Leyes de Reforma que el país pudo comenzar a caminar a paso seguro y firme, a pesar de las invasiones de Estados Unidos y Francia en 1847 y 1862 respectivamente, fortaleciendo el sistema político del país a través de cambios medulares que propiciaron el avance y estabilidad que el país requería, incluso las Leyes de Reforma segregaron aun más claramente el quehacer de cada una de las Secretarías, estableciendo en forma precisa y diferenciada conforme a los asuntos que tenían a su cargo, de esta forma Guerrero cita nuevamente las actividades a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Relaciones exteriores
- Consulados
- Límites de la República
- Legalización de firmas
- Gran sello de la Nación
- Archivo general
- Ceremonial

³⁹ Ibídem, pág. 112

- Publicaciones oficiales
- Matrícula de casas de comercio y compañías extranjeras⁴⁰

De estas lista de actividades se observa que la función principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores es la de la administración y ejecución de la política exterior, ya que se disminuyen las actividades relativas al gobierno interior, sin embargo se le otorgaron funciones nuevas que no están del todo relacionadas con su actividad central, tal como la matrícula de casas de comercio que hoy en día se puede traducir al permiso que otorga a las sociedades mercantiles para constituirse como tales, no tiene relación con la política exterior, salvo cuando existe participación extranjera, sin embargo, es menester de la SRE dar los permisos para la constitución de las mismas, de esta peculiar situación se deduce la herencia de múltiples funciones en rubros distintos, de las que desde su primera aparición ha tenido que ocuparse la institución a cargo de las Relaciones Exteriores en México.

Si bien las Leyes de Reforma modernizaron a nuestro país, particularmente a la administración pública, su aplicación se vio afectada por el gran desorden que vivía la nación en aquellos días pues no fue fácil superar las dos invasiones que dejaron México en crisis económica y social, por lo que hubo que tomar medidas muy estrictas para salir adelante de tan complicado periodo, es por ello que volvieron a fusionarse los asuntos exteriores e interiores del país en una sola Secretaría, pero esta vez mas que por criterios, fue en atención a fines prácticos y económicos (ya que se reducía la nómina y recursos materiales considerablemente). Es de notar que por esta ocasión se conservan las divisiones sustanciales, continúa la existencia de dos departamentos: uno para asuntos internos y otro para asuntos externos, de modo que en el año de 1867, vuelve a instaurarse y de forma definitiva la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Acerca de los servidores públicos se destaca la Ley de Presupuesto de 1855 que elimina el derecho de propiedad que ostentaban los servidores públicos de la época, a partir de esta ley se extingue dicho derecho y

⁴⁰ *Ibíd*em, pág. 120

comienzan a celebrarse contratos de carácter laboral entre el Estado y servidor público.

4. CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

Fue en el año de 1867 que comenzaron a institucionalizarse las funciones y la organización de la SRE, ya que como se comenta en puntos anteriores, su forma de trabajo era toda una tradición desde épocas virreinales, sin embargo, su aplicación era constantemente interrumpida por los hechos históricos que fueron labrando la Constitución de la República Mexicana moderna; en virtud de lo anterior se precisa que especialmente en materia administrativa el año en comento es el año que se considera que se crea la SRE moderna que hasta hoy brinda sus servicios a la nación.

Como ya antes se mencionó la Secretaría se organizaba en secciones, para este momento en su historia, -como lo comenta el multicitado autor Omar Guerrero-, contaba con la sección de Europa, la de América, la de la cancillería, el archivo y finalmente la de servicio.

La Secretaría estaba a cargo de un oficial mayor, mientras que las secciones de Europa y América eran dirigidas por un jefe, el archivo tenía un oficial de archivo, un oficial de partes y un escribiente y por lo que hace a la cancillería, es de destacar que tuvo una transformación afortunada en tanto que se profesionalizó al tener integrantes un poco más preparados como el traductor, el oficial canciller y el escribiente.

En cuanto hace a los servidores públicos y la regulación de su servicio, es de mencionar que debido a los constantes cambios de gobierno que sufrió el Estado Mexicano desde su constitución como país, no hubo una regulación clara y estable respecto su responsabilidad administrativa y laboral, como era de esperarse siguió la tendencia caótica del país y con ello dio lugar a muchos abusos, tales como empleados que cobraban más de un sueldo, inexperiencia, falta de instrucción y favoritismos; sin embargo, posterior a las Leyes de Reforma comenzó un régimen más disciplinado para los servidores públicos,

particularmente para los integrantes de la SRE, los cuales debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo.⁴¹

En 1883 se presentó un cambio que representa una evolución muy importante: que fue la creación del Departamento Comercial y Consular, mediante el cual se dividieron y trasladaron los asuntos puramente comerciales que se llevaban a cabo con otros países, con esta subdivisión, la Secretaría avanzó hacia la profesionalización y especialización de los servidores públicos que la integraban, determinando sus tres funciones principales: la diplomacia, la cancillería y el comercio exterior, de tal suerte que fueron creados y nombrados tres departamentos dentro de la Secretaría:

- Departamento Político
- Departamento de Cancillería
- Departamento Comercial

La creación de los tres departamentos a finales del siglo XIX denota la profesionalización y especialización de los servidores públicos integrantes de la SRE, toda vez que todos los titulares de cada uno de los departamentos debían dominar el idioma inglés y el francés.

Para el Departamento Político la instrucción era trascendental, debían conocer el idioma inglés y el francés además de dominar de Derecho Marítimo, Derecho Diplomático y Derecho de Gentes, para realizar funciones como atender tratados y convenios establecidos con Estados Unidos, Europa, Asia y África, así como las extradiciones y quejas hechas por extranjeros y la atención de las quejas de mexicanos para con países extranjeros. También ese Departamento tenía a su cargo el nombramiento y remoción de todos los agentes diplomáticos en el extranjero y el control de la correspondencia con diplomáticos y cónsules.

Para el caso de la cancillería la profesionalización de sus integrantes era de suma importancia contando con un servicio de traducción tanto en inglés como en francés, debiendo tener conocimiento de derecho diplomático ya que se encargaban de expedir credenciales, plenos poderes, cartas autógrafas y

⁴¹ *Ibíd.*, pág. 147

promulgación de decretos, por tanto, para la certificación gubernamental de los mismos, contaban con la custodia de el Gran Sello de la Nación (que también se ocupaba para asuntos de carácter interno del gobierno mexicano). El departamento de cancillería era el responsable del resguardo de los tratados y convenios firmados con otros países, sin dejar de mencionar que era el encargado del Archivo General de la Nación, función donde se observa que la Secretaría de Relaciones Exteriores siguió conservando actividades de carácter interno. Este departamento tenía a su cargo la administración interna de la Secretaría puesto que llevaba el control de su tesorería, el presupuesto y la administración del personal.

Finalmente el Departamento Comercial tenía a su cargo todo lo relacionado con la protección del comercio nacional en el exterior, a excepción de la correspondencia que era llevada por el Departamento Político. El departamento Comercial era el encargado de realizar todas las negociaciones posibles para abrir nuevos destinos de comercio para México, era este departamento el que otorgaba los exequátur a los cónsules, vicecónsules y agentes comerciales extranjeros en el país, por lo que sin duda las actividades del Departamento Comercial fueron cruciales para el avance en materia de derecho internacional público para México al restablecer o establecer muchas relaciones quebradas o inexistentes con otros países a través de intereses comerciales que se llevaban a cabo a pesar de las enemistades como es el caso de Italia e Inglaterra, países con los que se logró una reconciliación diplomática mediante la vía comercial.

Es denotativa dentro de la historia del SEM, no solo su permanencia e importancia dentro de la administración pública, también el constante interés en conservar dentro de sus filas a los individuos mas aptos y preparados para ejecutar la política exterior, son características fundamentales dentro de las anécdotas, discursos y actividades de diplomáticos cónsules el amplio conocimiento del Estado mexicano que deben tener los miembros del SEM, verbigracia historias como la de Isidro Favela, Lucas Alamán, Eduardo Carrillo Flores, o Gilberto Bosques quien justifica su ingreso y permanencia en el SEM al colaborar de forma muy cercana al Comité Mexicano para el Estudio Científico de las Relaciones internacionales, para posteriormente ser nombrado

cónsul general en París, donde fue nombrado delegado ante del Comité Ejecutivo Permanente del Instituto de Altos Estudios Internacionales, apuntando a que su ingreso al SEM fue producto de su ardua preparación y conocimiento en temas de relaciones internacionales.⁴²

5. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El logro de un gobierno constitucionalista que hasta hoy continúa, no fue una transición perfecta, estuvo sujeta a etapas de prueba y error, así sucedió con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ya que la Constitución del 5 de febrero de 1917 la integró junto con la Secretaría de Gobernación a la llamada Secretaría de Estado, de esta forma asuntos del interior y del exterior volvían a integrarse en una sola dependencia, esa decisión fracasó de tal forma que en diciembre del mismo año se vuelve a institucionalizarse por separado a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cabe resaltar que en el periodo de legitimación de la Constitución vigente hubo especial atención en la consolidación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano, para el año de 1922 durante el gobierno de Álvaro Obregón se promulgó la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su reglamento, normas que marcaron pautas importantes como el ingreso al servicio público por méritos y aptitudes permitiendo ingresar al servicio exterior mediante concurso público.⁴³

Un hecho importante en el prelude de la promulgación de la Constitución de 1917 es la profesionalización, no solo del Servicio Exterior en especial, sino de la carrera como servidor público en general. Si bien es cierto que desde épocas virreinales el cuerpo diplomático y el cuerpo consular ya establecían ciertos requisitos y adiestramiento para la ocupación de cargos dentro de la Secretaría, la cúspide de la profesionalización de carrera de todos los servidores públicos fue la creación de la Escuela Superior de Comercio y

⁴² BOSQUES, Gilberto, "Historia oral de la diplomacia mexicana", Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Futura Editores, México 1988. Pág. 36.

⁴³ GUERRERO, Omar, op. cit. pág. 101.

Administración que después fue especializada como Centro de Formación de Funcionarios de la Administración Pública en 1905.⁴⁴

En dicho centro se formaban a los agentes públicos para el comercio exterior, siendo este el antecedente inmediato del servicio profesional de carrera.

Una vez vistos los acontecimientos históricos que nos atañen durante la época de promulgación de la Constitución de 1917, a continuación señalaré las normas constitucionales que dan vida jurídica al Servicio Exterior Mexicano.

De acuerdo con los conocimientos generales del Derecho Administrativo, la administración pública surge del poder Ejecutivo, que es un poder integrante de los tres poderes de la unión sobre los que descansa nuestro Estado de derecho, la existencia de esta organización política tiene su fundamento constitucional en el artículo 41, mismo que en su primer párrafo a la letra indica:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Continuando con esta segmentación de conceptos, los Poderes de la Unión a través de los cuales se auto gobierna el pueblo mexicano, respetando el pacto federal celebrado por todos los estados que integran la nación mexicana, se dividen y contraponen en forma tripartita; el Poder Legislativo; el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, siendo cada uno inalienable, es decir, no se pueden transmitir, ni ceder legalmente, toda vez que así lo indica nuestra Constitución en su artículo 49:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

⁴⁴ *Ibíd*em, pág. 169.

Una vez establecida la división constitucional de los poderes federales, se puede ahondar en el que tiene el protagonismo del derecho administrativo y por ende en el presente trabajo, el poder ejecutivo, el cual se consagra de manera particular en el artículo 80 constitucional el cual textualmente establece:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La supremacía del poder ejecutivo versa en el depósito total y absoluto de todas las facultades que se le otorgan en una sola persona a la que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que distribuye y ejerce el poder ejecutivo a su cargo a través de las entidades que integran la administración pública, es decir, que el presidente se auxilia de la administración pública federal para el despacho de los negocios administrativos que se le encomiendan al poder ejecutivo.

Comenzando con la parte más general, hago hincapié en que tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores, como el cuerpo diplomático que la integra son instituciones que forman parte de la administración pública federal que tiene su fundamento en el artículo noventa de la Constitución, mismo que a la letra indica:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

En el primer párrafo del artículo se establece la organización de la administración pública federal diferenciando la centralizada de la paraestatal, siendo la centralizada el lugar donde se sitúa la SRE y dentro de la misma el SEM.

La administración pública centralizada y la paraestatal se rigen primordialmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se establece que existen diecisiete Secretarías de Estado que forman

parte de la administración pública federal centralizada, numerando en su artículo veintiséis a cada una de ellas incluyendo a la SRE.

Una vez abordada la administración pública a nivel constitucional, podemos enfatizar en el sensible tratamiento que reciben embajadores y cónsules, derivado del artículo 89 fracción II de la Carta Magna, ya que en el citado artículo se establece la facultad y obligación depositada en el Presidente de la República sobre dichos integrantes del SEM para nombrar y remover tanto a embajadores como a cónsules generales entre otros integrantes de la administración pública, para fines de exactitud cito el artículo y la fracción en comentario:

*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
I. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

Cabe destacar que la facultad expresa en la Constitución para el Presidente de remover a embajadores y cónsules generales no es una facultad libre, como en contraste si lo es la de remover a secretarios de Estado, este texto es una de las razones que merecen especial atención para lo que atañe a la Justicia Administrativa en el SEM, ya que el Presidente de la República aun en su carácter de titular del poder ejecutivo y por ende de la administración pública, tiene acotada dicha facultad por la propia constitución, misma que refuerza esta acotación con la fracción II del mismo artículo:

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

Ya que es una facultad que no puede ejercer de manera discrecional, se sujeta a la ratificación del Senado y debe sujetarse a un procedimiento que se encuentra regulado por las leyes especializadas en dichos servidores públicos -que más adelante se analizarán- máxime si se añade el principio de derecho que dicta que a la autoridad lo que no le está permitido, le está prohibido, y con ello no se pone en tela de juicio el poder jerárquico que ejerce el Presidente de la República ni la facultad que el artículo 89 fracción II le confiere, pero si se propone una interpretación a la ley suprema para limitar dicha facultad.

Como ya se mencionó la SRE tiene a su cargo al SEM, así lo establece el artículo 28 fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que tiene su fundamento en el artículo 90 constitucional al indicar que a la SRE le corresponde dirigir al SEM para cumplir a con todos los asuntos que el ejecutivo le confiere, sin excluir otras obligaciones, ya que el artículo en cita señala como función de la SRE coadyuvar con las embajadas y consulados que integran el SEM a la promoción comercial y turística de nuestra nación, así como instruir tanto en el rubro comercial como el turístico a los integrantes del SEM, con el objeto de que diplomáticos y cónsules logren cumplir con la función de promoción comercial y turística del país. La SRE dirige estos aspectos en el marco de la Ley del Servicio Exterior que es, junto con su reglamento, el ordenamiento medular del SEM.

El segundo fundamento obedece a los integrantes del SEM concebidos como servidores públicos trabajadores del Estado, y como tales la Constitución los contempla en su artículo 123 que regula a toda la fuerza trabajadora de la nación dividida en dos apartados; en el apartado A se encuentran los trabajadores particulares y en el apartado B los trabajadores al servicio del Estado. En la particularidad que caracteriza al SEM el propio Artículo Constitucional en su fracción XIII menciona y distingue a militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales para regirse por leyes propias, es decir inherentes a la institución a la que pertenecen y a la función que desempeñan. Cito artículo en comentario:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

...
XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Con lo anterior se excluye al personal del servicio exterior de regirse por leyes generales en materia laboral expedidas por el Congreso de la Unión. En este orden de ideas se infiere que siendo la LSEM, su reglamento y el Código de Conducta de los Servidores Públicos los ordenamientos jurídicos que

norman al SEM, son dichas leyes las que rigen erga omnes todas y cada una de las obligaciones, deberes derechos y sanciones a todos aquellos que integran al SEM, ordenamientos que deben ser observados para cualquier determinación que afecte la esfera jurídica de dichos servidores públicos; en otras palabras, la LSEM, su reglamento y el Código de Conducta de los Servidores Públicos son las normas que posteriores en jerarquía a los preceptos constitucionales citados, pero primarias en cuanto a su especialización, deben fundamentar cada uno de los actos jurídicos que se lleven a cabo dentro del SEM, con miras a la preservación de la constitucionalidad, legalidad y certeza jurídica dentro de dicha institución.

Cabe mencionar que la diferenciación que realiza la Constitución respecto las relaciones laborales del SEM no excluye a sus integrantes de los derechos laborales de los que gozan los servidores públicos como el servicio de salud (incluyendo dependientes económicos filiales), y servicios sociales como la jubilación, añadiendo las compensaciones que señala la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que los Servidores Públicos que prestan sus actividades al SEM obtienen derechos, prestaciones y obligaciones como los demás servidores públicos, pero entendiendo la relación Estado y funcionarios del SEM de naturaleza administrativa y no laboral.

De lo anterior puedo determinar que la administración pública centralizada *“es el aparato a través del cual se manifiesta de manera prioritaria y cotidiana, el Estado en la vida social”*⁴⁵, incluidos los representantes de la política exterior.

6. INJERENCIA DE LA CÁMARA DE SENADORES EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

La importante influencia de la Cámara de Senadores en el Servicio Exterior tiene como fundamento a la propia ley suprema, es decir que la

⁴⁵ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, “La Administración Pública Centralizada”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág.1

injerencia del Senado dentro del SEM es de carácter constitucional; incluso existe una dualidad en dicha injerencia, la primera función es formalmente legislativa pero materialmente ejecutiva, a continuación la explicación a detalle.

De acuerdo con el artículo 76 fracción I Constitucional, el senado tiene la facultad exclusiva para ratificar los nombramientos de diversos funcionarios que integran el poder ejecutivo, entre los que se encuentran embajadores y cónsules generales. Respecto a esta función se observa que es formalmente legislativa ya que se otorga dicha facultad exclusivamente al Senado, entonces formalmente, es decir el poder constitucional de la que emana dicha potestad, es el poder legislativo aun cuando la esencia de esta función no sea la creación de leyes.

La calidad ejecutiva que tiene dicha facultad es otorgada desde el punto de vista material de dicha función, ya que la ejecución de tal facultad no comprende la creación de norma alguna, que es la función esencial del poder legislativo; sin embargo, es la Constitución quien otorga la decisión a la cámara alta para elegir a los principales integrantes del SEM, función que le es otorgada en aras del sistema de contrapesos entre los tres poderes de la federación que impera en la esencia constitucionalista de México, tratando de evitar una excesiva politización del procedimiento de designación de cónsules y diplomáticos. Así mismo lo señala Jorge Carpizo: *“Se ha considerado debe utilizar esta facultad por encima de la política partidista, y los únicos elementos que el Senado ha de juzgar son la habilidad y la lealtad para servir al presidente y al pueblo.”*⁴⁶

Con lo anteriormente expuesto, es notable la importancia del senado en la vida activa del SEM ya que su injerencia representa la voluntad del pueblo a través de su representación distrital ejercida a través de la cámara de senadores, para aceptar a los servidores públicos encargados de ejecutar, servir y representar al Estado mexicano en el extranjero. Un segundo matiz representa la esencia de pesos y contrapesos en los tres poderes de gobierno que constituyen al Estado mexicano. Ambos matices denotan el imperante

⁴⁶ CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, “ELPRESIDENCIALISMO”, Ed. Siglo XXI editores, Argentina 1978, pág. 118.

constitucionalismo con el que se pretende llevar todas las decisiones de Estado, tendencia que debería llevarse a cabo en todos los ámbitos, empresa técnicamente sencilla ya que poseemos muchas herramientas jurídicas para llevar esta doctrina constitucionalista a cabo, no obstante que se necesita educación, conocimiento, conciencia y respeto a la existencia de dichos instrumentos para consolidar un Estado de derecho, siguiendo el ejemplo y orden que tiene lugar en la ratificación del nombramiento de embajadores y cónsules de nuestro país.

7. INTEGRACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El servicio exterior se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, este personal se encuentra distribuido en dos ramas: la rama diplomático consular y la rama técnico administrativa, es decir encontraremos personal de carrera, asimilado y temporal en la rama diplomático consular y viceversa.

Para la integración del personal del Servicio Exterior Mexicano se toman en cuenta factores como la preparación, la capacidad y la permanencia, es decir que cada uno de los que integran o pretenden integrarse al SEM es evaluado y calificado individualmente. La evaluación principal de la rama diplomática consular y la rama técnico administrativa se basa en dos aspectos fundamentales: la preparación y la experiencia, el primer aspecto es calificado a través de exámenes, entrevistas y cursos; mientras que la experiencia es fundamental a través de la exigencia y requisitos que establece de la LSEM, tales como contar con experiencia de servicio dentro de las labores diplomáticas para la mayoría de los aspirantes o integrantes del SEM.

Cabe mencionar que la creación de las rama técnico administrativa y diplomático consular es un notable avance legislativo ya que genera una clara división entre los funcionarios que toman decisiones y ordenan la ejecución de tareas a través de sus facultades, que en este caso son los integrantes de la rama diplomático consular; y los que exclusivamente las ejecutan o ejercen delegación o reglamentariamente tal y como cita Ramón Xilotl Ramírez a

Manuel Serra Rojas.⁴⁷ Tal ramificación constituye un gran avance ya que delimita las actividades y funciones de todos los integrantes del SEM tanto funcionarios como técnicos administrativos y en consecuencia existe un acotamiento en las responsabilidades derivadas de dichas actividades encomendadas o a su cargo.

Para relacionar las ramas técnico administrativa y diplomático consular respecto a las jerarquías que a cada una le han sido asignadas, Ramón Xílotl expone en un listado ordenando los nombramientos de mayor a menor rango:

Respecto la rama diplomático consular enlista:

- a) Embajador
- b) Ministro
- c) Consejero
- d) Primer secretario
- e) Segundo secretario
- f) Tercer secretario
- g) Agregado diplomático

En cuanto hace a la rama técnico administrativa su jerarquía es la siguiente:

- a) Coordinador administrativo
- b) Agregado administrativo A
- c) Agregado administrativo B
- d) Agregado administrativo C
- e) Técnico-Administrativo A
- f) Técnico-Administrativo B
- g) Técnico-Administrativo C⁴⁸

En las siguientes líneas describiré las cualidades de cada uno de los tipos de personal que existe en el SEM.

⁴⁷XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, op cit. pág 148.

⁴⁸Ibídem, pág. 146-148.

7.1 PERSONAL DE CARRERA

Dentro de la LSEM se integra al personal de la Secretaría en: personal de carrera, asimilado, temporal, honorario y auxiliar. En este punto toca ahondar en el personal de carrera, la principal característica del personal de carrera es que es permanente, es decir que puede ser removido de manera temporal o definitiva por el ejecutivo federal la facultad que la Constitución le otorga en el artículo ochenta y nueve fracción segunda, y la confirma y reglamenta mediante la LSEM que como puntualmente menciona Ramón Xílotl⁴⁹ en el artículo veintiuno de dicha ley se indica que el personal del carrera podrá ser privados temporal o definitivamente de sus cargos mediante los procedimientos que la misma ley establece.

Otra característica importante es la profesionalización con la que debe contar para asumir el cargo, ya que debe de tratarse de un profesional de las relaciones internacionales y de la política exterior, esto incluye no solo que cuenten con la preparación debida, sino que además tiene que ser capaz para la adquisición de nuevos conocimientos y asumir los retos y obligaciones como integrantes del SEM en todos sus niveles y actividades, para ello debe superarse constantemente. El nivel de importancia que tienen la preparación capacidad y superación constante del personal de carrera es tal, que estas tres características son consideradas principios con los que debe contar cada uno de sus aspirantes e integrantes, de manera que la propia ley resalta la exigencia de un personal altamente preparado para pertenecer al servicio profesional de carrera.

Para integrarse al personal de carrera es necesario presentar exámenes de oposición mediante los que se pretende evaluar el nivel de preparación y capacidad con los que cuenta el aspirante con la finalidad de saber si es el más apto para desempeñar las funciones del puesto que pretende ocupar. Existe un proceso general de ingreso, regulado y reglamentado por la LSEM y su reglamento, sin embargo, existen requisitos y procedimientos distintos de acuerdo a las circunstancias especiales del aspirante debido a la complejidad y

⁴⁹ *Ibíd*em, pág. 149.

gran extensión del proceso de ingreso al SEM, abordaré de forma más puntual dicho proceso en el desarrollo del tema siguiente.

Finalmente la propia LSEM establece que los integrantes del personal de carrera se encontrarán en alguno de los supuestos siguientes conforme al artículo sexto de dicha ley:

- I. En activo
- II. homologados;
- III. comisionados conforme al artículo 18 de la ley;
- IV. en licencia, o
- V. en disponibilidad.

Para efectos de resumir y crear un mapa mental de todo lo anterior expuesto respecto el Personal del Carrera del SEM, agrego el siguiente diagrama:



7.2 PERSONAL TEMPORAL

El personal temporal es designado por acuerdo del Secretario. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo que no excederá de 6 años, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no forman parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figuran en los escalafones respectivos.

7.3 PERSONAL ASIMILADO

El personal asimilado se conforma por los integrantes del SEM que originalmente pertenecen a otra dependencia de la administración pública Federal, pero que han sido propuestos para comisiones especiales relativas SEM, por lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá dar trámite y en caso de ser procedente, acreditar a dicho personal asimilado de manera temporal, otorgándole un rango ya sea como funcionario o agregado de misiones diplomáticas o consulares.

La LSEM, delimita sucinta y claramente al personal asimilado en su artículo octavo, que a la letra indica:

ARTÍCULO 8.- El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Cuando la Secretaría considere procedente la solicitud dicho personal será acreditado con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

8. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. PROCESO DE INGRESO AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Ahora bien, puntualmente el personal asimilado del SEM se integrará por:

- Agregados civiles
- Agregados militares
- Agregados aéreos
- Agregados navales

- Técnicos que procedan de otra Secretaría

8.1 REQUISITOS

Todos los aspirantes a integrar el SEM deberán ser acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores a petición de la dependencia de origen del servidor público del cual se trate, para recibir dicha acreditación será necesario que cumplan con algunos de los requisitos generales para los candidatos de ingreso a la rama diplomático consular:

ARTÍCULO 32.- Los candidatos a ingresar a la rama diplomático-consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;

II. Ser menores de 30 años de edad. 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;

III. Tener buenos antecedentes;

IV. Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;

V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y

VI. Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial.

8.2 POLÍTICAS DE JERARQUIA Y ASCENSO

Una vez que el servidor público propuesto haya cumplido con los requisitos anteriores, será tarea de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Comisión de Personal determinar si es necesario que el personal asimilado deba recibir cursos dentro del Instituto Matías Romero.

La acreditación involucra la mera designación del rango y la notificación oficial que se debe realizar al país receptor o bien al organismo internacional correspondiente.

Todo lo anterior a simple lectura parece una serie de procedimientos exhaustivamente burocráticos, empero es de considerar que el personal asimilado originariamente pertenece a otra dependencia con distinto mando, actividades, finalidad, presupuesto, etcétera; y que una vez concluida la misión

podrá regresar a la dependencia de la que provino, aun cuando encontrándose en misión es parte del cuerpo activo del SEM, con todos los derechos y obligaciones que conlleva tal nombramiento, por lo que no es de extrañarse que ante esta inusual figura la SRE pretenda tomar las precauciones debidas.

Conforme lo que establece el artículo octavo de la LSEM, anteriormente citado, podría inferirse que los miembros del personal asimilado son independientes del SEM, en virtud de su origen y pertenencia a otra dependencia de la administración pública federal que incluye su independencia presupuestal, es decir que el órgano administrativo de origen cubrirá los emolumentos que le correspondan al integrante del personal asimilado; y para culminar, el nombramiento solo durará el periodo que comprenda la comisión para la que fue designado. Cabe señalar que el personal asimilado durante el tiempo que se encuentre en funciones de SEM debe total obediencia y subordinación al Jefe de la misión, ya sea de carácter diplomático o de carácter consular; y deberán cumplir con las mismas obligaciones que se le impone al personal de carrera, preponderantemente se indica de manera expresa que el personal asimilado deberá reportar sus actividades y atender las recomendaciones que le formule el Jefe de la Misión al que se encuentre subordinado, con especial atención a temas tocantes de las prácticas y políticas relativas a su quehacer de política y relaciones internacionales.

En contraste, para el caso del personal asimilado que cometa faltas graves o incumpla con las obligaciones que asume en virtud de su nombramiento, es decir las mismas que corresponden al personal de carrera (y que más adelante se ahondará en ellas), el artículo noveno del Reglamento de la LSEM, prevé a la SRE de la facultad de informar a la dependencia o entidad respectiva los hechos y promover ante esta la remoción del servidor público, para que de ser necesario se le apliquen las sanciones correspondientes. De esta disposición me surge un cuestionamiento: Si la falta o incumplimiento se realizó en pleno cargo y ejercicio de funciones relativas al SEM, como el reglamento en cita lo señala, ¿No es conveniente que sea la entidad encargada de sancionar a los miembros del SEM en razón de competencia por materia dentro de la propia administración pública federal?. Ya que, finalmente es quien conoce de las funciones y obligaciones que tiene a su cargo el servidor público

y es dentro de la estructura del SEM donde se originan los hechos. La “información” y “promoción” por parte de la SRE ante la “dependencia o entidad respectiva” (cabe mencionar que el reglamento no deja muy claro si es la dependencia o entidad de donde proviene el funcionario o se trata de la encargada de investigar y sancionar a los servidores públicos como la extinta Secretaría de la Función Pública) contiene un carácter fiscalizador que no tiene lugar entre una dependencia de la administración pública federal para con otra, ya que forman parte del mismo “equipo” y considero solo da lugar a descalificaciones y politización de la remoción del servidor público en incumplimiento, al respecto Luis Humberto Delgadillo menciona:

“La imposición de sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento”⁵⁰

Otra perspectiva indica que la dependencia o entidad de donde proviene el servidor público puede faltar al principio de legalidad consagrado en nuestra Constitución al no contar con los elementos suficientes para comenzar un procedimiento por responsabilidad administrativa.

Por lo anterior considero que en igualdad de obligaciones y derechos el Servidor Público debe obtener el derecho de agotar todas las instancias legales como es el procedimiento administrativo disciplinario con el que cuenta la SRE. Finalmente no garantiza un seguimiento y en su caso sanción a la falta en que puedan incurrir los miembros del personal asimilado.

Invoco también al simple razonamiento en que los casos de incumplimiento a las mismas obligaciones, pero cometidas por el personal de carrera son turnadas dentro de la SRE, por lo que no existe incompetencia técnica para conocer de dichos asuntos.

⁵⁰DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, ed. Porrúa, cuarta edición, México 2001, pág. 151.

Por lo cual estimo conveniente y necesario que la SRE se encargue a través del área respectiva (en este caso la Comisión de Personal) del conocimiento, atención y resolución de las faltas graves e incumplimientos del personal asimilado, en aras de una seguridad jurídica en materia de responsabilidades administrativas, donde existirá mayor eficacia y continuidad.

Capítulo III: Procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Servicio Exterior Mexicano

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Este tema está destinado a mencionar cada una de las disposiciones constitucionales donde se origina y se norma de manera general, el procedimiento al que se encuentran sujetos los servidores públicos para hacer frente a las responsabilidades de carácter administrativo derivadas del cargo que desempeñan.

Como titular de la administración pública federal el Presidente de la República cuenta con facultades trascendentales en la vida profesional de un servidor público con funciones dentro del quehacer administrativo a nivel federal; así se pone de manifiesto través de la facultad que la Constitución le otorga en el artículo ochenta y nueve fracciones segunda y tercera, con particular hincapié en los servidores públicos del SEM, que desempeñan las principales funciones de la política exterior; es decir diplomáticos y cónsules a quienes puede nombrar (mediante ratificación del Senado) y remover a los mismos, enseguida el texto:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:...

... I. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

II. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

Las facultades descritas en las fracciones I y II del artículo 89 constitucional que el Presidente de la República realiza constituyen lo que en la doctrina se conoce como poder de nombramiento y remoción, que ponen de manifiesto la relación de subordinación que existe entre el presidente y los integrantes de la administración pública federal; sin embargo está facultad no

cae en la arbitrariedad del presidente, ya que “... condiciona el nombramiento a la ratificación del Senado de los funcionarios superiores de las fuerzas armadas, de hacienda y del servicio exterior...”⁵¹; sin embargo, para una justicia y eficiencia administrativa estos requisitos no son suficientes para determinar el merecido nombramiento de los servidores públicos de la administración del Estado, particularmente de los miembros del SEM. También deben tomarse en cuenta sus aptitudes, preparación y capacidades para estar ciertos de que podrá responder y cumplir con los deberes que se le encomienden, para ello existe el servicio civil de carrera, mismo que personalmente considero debería establecerse como requisito a nivel constitucional.

La remoción también resulta ser una facultad que demuestra la subordinación en la organización de la administración pública, José Roldán Xopa, el auto en cito, apunta al respecto: “*La atribución de remoción es la otra cara del nombramiento. La misma puede ser libre o condicionada. La Constitución señala para la primera hipótesis a los titulares de las dependencias y de la Procuraduría General de la República. Las limitaciones a la remoción deben ser decididas por criterios de esencialidad dada la función de gobierno y las justificaciones de autonomía de los órganos*”⁵² La remoción de cónsules y embajadores, también es libre, ya que el artículo 89 fracción I señala que el Presidente tiene la facultad de remover a los embajadores y cónsules la LSEM se apoya en el artículo 89 constitucional para determinar la libertad que tiene el presidente para remover a embajadores y cónsules, dicho sea de paso invocando a la fracción II, siendo incorrecto el fundamento, toda vez que la fracción II del artículo 89 establece la facultad para nombrar a los embajadores y cónsules. La fracción que menciona la facultad de remoción es la I. Como ya se mencionó se trata de una remoción libre, manifestando la subordinación y poder de nombramiento que se consagra en el presidente hacia los miembros de la administración pública.

⁵¹ROLDÁN XOPA, José, “Derecho administrativo” ed. Oxford, México, 2008, pág. 219

⁵² Ídem.

Una vez que se deja en claro quién es el titular de la administración pública federal y se le otorgan facultades para con la misma, se le define y describe de manera muy sucinta en nuestra Constitución, de manera que diversos administrativistas han definido al artículo 90 constitucional como el precepto que da origen y fundamento a la administración pública federal con todas las figuras jurídicas que auxilian a la misma en su tarea.

El texto exacto del artículo constitucional en comento es el siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En este artículo se establece de forma clara la organización que posee la administración pública federal, misma que de acuerdo a lo que escribe José Roldán Xopa obedece a un modelo histórico napoleónico que “...requiere de unidad de mando y estructura piramidal... La rica teoría alemana sobre la regla de la instrucción explica la relación jurídica básica. Alguien manda, y otro obedece: instrucción y relación de sujeción especial son los extremos de la jerarquía”⁵³. También Alfonso Nava Negrete menciona esta organización estructural de jerarquía y mando con influencia francesa “... la administración contemporánea reconoce órganos y organismos que la integran, que la forman; cuando los primeros se unen en una relación de jerarquía se da la centralización administrativa que es la forma de organización de influencia francesa más antigua...”⁵⁴

Cabe mencionar que esta norma es la que da origen a la LOAPF, misma que regula toda la administración pública federal; incluyendo la centralizada y la paraestatal, en donde la SRE forma parte de la primera, y es en la LOAPF en su artículo 28, donde se le atribuye la facultad de dirigir y capacitar a los miembros del SEM.

⁵³ *Ibíd.*, pág. 216 y 217.

⁵⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Estudios administrativos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ed. UNAM, México, 2009. pág. 413.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dedica todo el Título Cuarto a “Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, partiendo del artículo 108 donde determina quienes son considerados servidores públicos, como ya se mencionó en el capítulo primero, los integrantes del SEM, realizan tareas que forman parte de las facultades conferidas a la SRE, secretaría de Estado que es parte integrante de la administración pública federal, de ahí que sean reputados servidores públicos, toda vez que tienen a su cargo la ejecución de una parte de la política exterior de México. Para dotar a los mismos de los efectos de las responsabilidades administrativas; conforme lo que dicta el artículo 108 que a continuación se transcribe:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Una vez que la propia Constitución ha establecido claramente quienes se sujetan a los efectos de la responsabilidad administrativa, es decir que pone de manifiesto los destinatarios de la norma, tendrá que indicar también quienes son los encargados de elaborar las leyes secundarias que regularán esta responsabilidad, esto lo determina mediante el artículo 109, a través del cual faculta al poder legislativo, en el ámbito de su competencia territorial, para expedir las leyes.

El poder legislativo federal deberá expedir leyes relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Administración

Federal, considerando las salvedades que la Constitución establece, siendo aplicables a los integrantes del SEM las siguientes:

- Los delitos cometidos por los servidores públicos serán perseguidos y sancionados por los términos que la legislación penal les señale, es decir que están sujetos a una responsabilidad penal dentro de sus funciones, misma que se juzgará como delito en lo que sea conducente en dicha materia. La responsabilidad penal no excluye ser sancionado y juzgado por vía administrativa. Las figuras delictivas mencionadas por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que determinan la existencia de un ilícito oficial son:

- ✓ Ejercicio indebido de servicio público
- ✓ Abuso de autoridad
- ✓ Coalición de servidores públicos
- ✓ Uso indebido de atribuciones y facultades
- ✓ Concusión
- ✓ Intimidación
- ✓ Ejercicio abusivo de funciones
- ✓ Tráfico de influencia
- ✓ Cohecho
- ✓ Peculado
- ✓ Enriquecimiento ilícito

Dicho autor, señala la importancia del establecimiento de la responsabilidad penal dentro de las responsabilidades de los servidores públicos: *“La regulación de la responsabilidad de los servidores públicos a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas.”*⁵⁵

⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit. pág. 31.

- Para dar origen a una responsabilidad administrativa es necesario un hecho generador, es decir una conducta, esta puede ser de acción u omisión, y para que este hecho pueda generar una responsabilidad administrativa, debe ser originarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión. Y un tercer factor es que tal acto u omisión afecte los principios que rigen a los servidores públicos: legalidad, imparcialidad, honradez, eficiencia y lealtad. Es decir, para que se pueda hablar de una responsabilidad administrativa, la ley debe prever normas que indiquen los casos en que se está ante un acto u omisión cometido por un servidor público en funciones, que trasgreda los principios con los que debe actuar todo servidor público.

Finalmente es de mencionar que el artículo 109 menciona la regulación que merecen los servidores públicos de los estados, la cual se materializará mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o los congresos locales en los ámbitos de sus respectivas competencias, pero sin dejar de lado el pacto federal, sujeta a los servidores públicos de los Estados a los principios que rigen a los servidores públicos del orden federal.

Artículo 109

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Otro de los artículos constitucionales aplicable a las responsabilidades de los servidores públicos en el SEM es el artículo 113, que realiza una especie de instructivo técnico para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; toda vez que establece que dichas leyes deben determinar:

- a) las obligaciones de los servidores públicos,
- b) las sanciones que se les aplicarán,
- c) los procedimientos para aplicarlas y
- d) las autoridades encargadas de su aplicación

En cuanto al rubro de sanciones, deberán consistir, por mandato constitucional expreso, en suspensión, destitución e inhabilitación, sin perjuicio de que las leyes que normen la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos establezcan sanciones adicionales. Para el caso de la LSEM refiriendo a su artículo 57 una destitución equivale a una inhabilitación para reingresar al SEM, situación que considero se contrapone con lo que la Constitución dicta, ya que expresamente demanda y requiere a las leyes reguladoras tres tipos de sanciones, y si bien le otorga a las leyes la posibilidad de extender el catálogo de sanciones no así la posibilidad de reducirlas, aun en aras de promover una mayor disciplina entre sus integrantes; basta con recordar el adagio jurídico que establece que a la autoridad “lo que no le está permitido le está prohibido” y si la Constitución es expresa en este sentido y determina las sanciones mínimas que debe contener toda ley que regule la responsabilidad administrativa, ninguna ley debe suprimir alguna de las sanciones mínimamente requeridas.

La Constitución, norma de manera dinámica y sistemática las bases para la aplicación de la responsabilidad administrativa; como bien lo señala J. Jesús Orozco Henríquez: “Es así como el presente artículo junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos”⁵⁶. Estos son los preceptos normativos con mayor jerarquía dentro de la pirámide de jerarquía de normas en materia de responsabilidad administrativa, puesto que emanan de la Constitución, por lo que las leyes, reglamentos, circulares y cualquier otro ordenamiento administrativo que desentrañe las normas constitucionales en atención a la entidad o dependencia que corresponda no deben contradecir o incumplir la Constitución. Así, la LSEM debe sujetarse a estos preceptos para establecer las normas que regulen la responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos que lo integran, a modo que no solo estarán impedidas de contradecir la Constitución –en cumplimiento a la supremacía constitucional que impera en México- , sino que deberán apegarse a los artículos constitucionales que dan origen a tal responsabilidad.

Cabe mencionar que los servidores públicos del SEM también se encuentran supeditados a actuar bajo los principios que rigen a los servidores públicos en general, es decir: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, conforme lo que artículo 113 constitucional señala; además de los que la LSEM les establece, mismos que ya fueron abordados en el capítulo anterior del presente trabajo.

Como bien apunta J. Jesús Orozco Henríquez, *“El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente no impidan la adecuada gestión administrativa; así mismo*

⁵⁶OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de la República, ed. UNAM, quinta edición, México 1994, pág. 486. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1788/117.pdf>

*tales disposiciones deben respetar los derechos laborales constitucionales garantizados de los servidores públicos.*⁵⁷

Aquí transcribo el precepto constitucional que nos ocupa:

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.*

Otra base normativa de la responsabilidad de los servidores públicos a nivel constitucional, se encuentra en el artículo 114, misma que dota de prescripción a dicho procedimiento, para el caso de servidores públicos que no sean sujetos de juicio político, es decir que no correspondan a los llamados “altos funcionarios”. La Constitución prevé que tanto para el juicio político, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa debe existir una prescripción; y mientras que para los dos primeros establece expresamente un plazo, no así para la responsabilidad administrativa, ya que en este caso deja a arbitrio de la ley secundaria –como en este caso es la LSEM- determinar el plazo, con la única limitante para el supuesto de actos u omisiones graves, donde el plazo de prescripción deberá ser mínimo de tres años.

En relación a este artículo para con los servidores públicos del SEM, el plazo de prescripción es igual en todos los casos, y es de cinco años, contados a partir de la comisión del acto u omisión que lo genera, o bien, hasta que cese para el caso de actos u omisiones de carácter continuo, sin embargo esto se abordará puntualmente mas adelante.

Artículo 114. *El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres

⁵⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, op. cit. pág. 487

años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

2. CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES

México es uno de los países más activos en la celebración de tratados internacionales, por lo que no es extraño que cuente con instrumentos jurídicos internacionales para regular las conductas y actividades de funcionarios diplomáticos y consulares, mismas que por ende tienen una repercusión no solo en el derecho y política internacional, sino también en la esfera administrativa de dichos servidores públicos; toda vez que establece normas que determinan distintos aspectos de su actuación en ámbito de la ejecución y administración de la política exterior.

Lo anterior, subrayando que los convenios y tratados internacionales son elevados constitucionalmente a la categoría de ley suprema de la unión; así lo menciona Ramón Xilotl: *“De conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución, todos los tratados que celebre el Presidente de la República, con aprobación del Senado, y que estén de acuerdo con la propia Constitución, serán Ley Suprema de toda la unión... a pesar de las disposiciones que pudiera haber en las leyes locales.”*⁵⁸ De ahí la importancia de estos instrumentos internacionales, ya que se encuentran por encima de las propias leyes locales, y en situación de contraposición con las mismas prevalecerá la norma de carácter internacional.

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

Uno de los instrumentos internacionales que prevé la esfera jurídica del servidor público en el SEM, es la Convención de Viena sobre Relaciones

⁵⁸XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, op. cit. pág.21.

Consulares, que forma parte del derecho positivo desde el diecinueve de marzo de 1967.

En este instrumento jurídico se establece claramente que los servidores públicos no se supeditan al Estado receptor, sino que solo realizan las funciones consulares que les fueron encomendadas, es decir que existe una relación únicamente de presencia oficial del Estado emisor ante el Estado receptor (que en el caso de las relaciones consulares envuelve “...*el interés de un Estado en proteger a sus súbditos que se encuentren en territorio extranjero, así como prestarles servicios.*”⁵⁹ En virtud de la naturaleza de dicha relación, el artículo 43 de la convención en cita, establece la inmunidad de jurisdicción para con el Estado receptor:

ARTÍCULO 43 INMUNIDAD DE JURISDICCIÓN

1. Los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares.

Sin embargo establece dos excepciones a la aplicación de este artículo solo para el caso de procedimientos civiles, y son los siguientes:

- a) que resulte de un contrato que el funcionario consular, o el empleado consular, no haya concertado, explícita o implícitamente, como agente del Estado que envía, o
- b) que sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, ocurrido en el Estado receptor.

Para el caso de su participación como testigo en un procedimiento judicial o administrativo existe una diferencia entre los servidores técnico administrativos⁶⁰ y los servidores diplomático consulares: los primeros no podrán negarse, a menos que su testimonio verse sobre hechos o documentos relativos a sus actividades consulares; en cambio los servidores

⁵⁹ *Ibíd.*, pág. 31.

⁶⁰ Se adecuó la terminología utilizada en la Convención a la LSEM para la mejor comprensión del precepto.

diplomático consulares si podrán negarse a participar sin que exista sanción para los mismos. Así lo expresa el artículo 44:

ARTÍCULO 44 OBLIGACION DE COMPARECER COMO TESTIGO

1. *Los miembros del consulado podrán ser llamados a comparecer como testigos en procedimientos judiciales o administrativos. Un empleado consular o un miembro del personal de servicio no podrá negarse, excepto en el caso al que se refiere el párrafo 3 de este artículo, a deponer como testigo. Si un funcionario consular se negase a hacerlo, no se le podrá aplicar ninguna medida coactiva o sanción.*

2. *La autoridad que requiera el testimonio deberá evitar que se perturbe al funcionario consular en el ejercicio de sus funciones. Podrá recibir el testimonio del funcionario consular en su domicilio o en la oficina consular, o aceptar su declaración por escrito, siempre que sea posible.*

3. *Los miembros de una oficina consular no estarán obligados a deponer sobre hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones, ni a exhibir la correspondencia y los documentos oficiales referentes a aquellos. Asimismo, podrán negarse a deponer como expertos respecto de las leyes del Estado que envía.*

Es de notar que esta Convención otorga al Estado emisor la decisión de renunciar a los privilegios e inmunidades que el mismo instrumento otorga a los servidores públicos encargados de las labores consulares, así lo expresa el artículo 45:

ARTÍCULO 45 RENUNCIA A LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES

1. *El Estado que envía podrá renunciar, respecto de un miembro de la oficina consular, a cualquiera de los privilegios e inmunidades establecidos en los artículos 41, 43 y 44.*

2. *La renuncia habrá de ser siempre expresa, excepto en el caso previsto en el párrafo 3 de este artículo, y habrá de comunicarse por escrito al Estado receptor.*

3. *Si un funcionario consular o un empleado consular entablase una acción judicial en una materia en que goce de inmunidad de jurisdicción conforme al artículo 43, no podrá alegar esa inmunidad en relación con cualquier demanda reconvenzional que esté directamente ligada a la demanda principal.*

4. *La renuncia a la inmunidad de jurisdicción respecto de acciones civiles o administrativas no implicará, en principio, la renuncia a la inmunidad en cuanto a las medidas de ejecución de la resolución que se dicte, que requerirán una renuncia especial.*

- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas

Esta Convención se encuentra vigente en México desde el 24 de abril de 1964 y capta la necesidad de reconocer las inmunidades y privilegios que se

otorgan a los funcionarios diplomáticos y aclarando que las mismas obedecen a la finalidad de garantizar la eficacia en el desempeño de sus funciones.

En dicho documento, también se establece claramente la inmunidad que gozan los diplomáticos respecto de la jurisdicción penal, civil y administrativa del Estado receptor, salvo excepciones respecto a acciones civiles que involucren un derecho real o sucesorio que no sea ejercido en virtud de su representación diplomática; o bien, cualquier acción referente a actividades profesionales o comerciales desempeñadas fuera de sus funciones oficiales. El mismo artículo que regula la inmunidad diplomática, establece una paridad justa, en cuanto a que aclara que la inmunidad en el Estado receptor a la que tienen derecho los agentes diplomáticos no los exime de los procesos jurisdiccionales que pudiera enfrentar en el Estado emisor derivados de sus conductas.

Artículo 31

1. El agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa, excepto si se trata: a. de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión; b. de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como executor testamentario, administrador, heredero o legatario; c. de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales.

2. El agente diplomático no está obligado a testificar.

3. El agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a, b y c del párrafo 1 de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia.

4. La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante.

Con respecto las renuncias a dicha inmunidad, el artículo 32 establece que el Estado que acredita a los agentes diplomáticos, en otras palabras, el Estado emisor, está en posibilidad de renunciar a dicha inmunidad de jurisdicción. Sin embargo es de mencionar que la Convención en comento regula que para los casos donde el agente diplomático entable una acción judicial, está renunciando a la inmunidad que se le ha otorgado, esto queda de

manifiesto cuando el mismo artículo 32 establece que para estos casos el agente diplomático está impedido de invocar tal inmunidad si es reconvenido respecto la acción judicial que hubiere iniciado. En otras palabras, si utiliza las herramientas jurídicas para dirimir controversias que existen en el Estado receptor, tendrá que asumir las consecuencias inmediatas de su utilización, como lo es la reconvenición. Sin embargo, para la ejecución del fallo, es necesaria una nueva renuncia al respecto; supuesto normativo que me parece ocioso, toda vez que ya se ha activado el aparato jurisdiccional y resulta un desperdicio procesal que se lleve un proceso sin que exista la garantía de que lo resuelto judicialmente llegue a ejecutarse materialmente, toda vez que es de esperarse que si el agente diplomático no haya un fallo favorable, se reserve un perjuicio mediante la invocación de su inmunidad jurisdiccional. Aquí el texto del artículo.

Artículo 32

1. El agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa, excepto si se trata:

a. de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión; b. de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como executor testamentario, administrador, heredero o legatario; c. de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales.

2. El agente diplomático no está obligado a testificar.

3. El agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a, b y c del párrafo 1 de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia.

4. La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante.

- Convención sobre las misiones especiales y protocolo facultativo sobre la solución obligatoria de controversias

Este convenio, se regula en los mismos términos que la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, por lo que considero repetitivo desglosar

los artículos relativos al tema de la situación jurídico-administrativa que guardan los funcionarios confinados a las misiones especiales. Como ya indiqué, se les otorga inmunidad penal, civil y administrativa, salvo excepciones reguladas y pueden renunciar a su inmunidad mediante requisitos expresos. Tal inmunidad no los exime de las responsabilidades que puedan enfrentar en el Estado emisor.

Como se puede observar, la regulación de los agentes diplomáticos y consulares es uniforme, probablemente debido a que las convenciones multilaterales que las abordan fueron pactadas consecutivamente, no hubo muchos años de por medio entre la firma de uno y otro, además el lugar siempre fue el mismo, por lo que los criterios son casi iguales, las diferencias prácticamente imperceptibles radican en las actividades que desempeñan (ya sea diplomática o consular).

Mediante los instrumentos internacionales que regulan las actividades de los agentes diplomáticos y consulares, los miembros del SEM se enfrentan a condiciones de mayor certeza y certidumbre jurídica en el país que los recibe; ya que no solo conocen cómo y hasta que límite se les aplicará la legislación doméstica (del Estado receptor), sino que también se encontrarán ante un escenario más equitativo, en virtud de que todos los agentes diplomáticos y consulares de otras naciones firmantes de la Convención, que se encuentren en el mismo Estado que ellos, recibirán el mismo trato, bajo el mismo marco normativo. Los agentes diplomáticos y consulares tienen certeza jurídica respecto cuando comienzan y cuando terminan las inmunidades a las que tienen derecho, en todas las Convenciones comienzan con su acreditación y terminan con la finalización de sus funciones, o bien la suspensión de las mismas. Llama la atención la previsión para evitar un daño tanto al servidor público como al entorno político internacional, al conceder dicha inmunidad un tiempo considerable posterior a la conclusión de funciones, para abandonar el Estado receptor de manera segura; esta prerrogativa se concede aun cuando el Estado receptor se encuentre en guerra.

Cada una de las Convenciones que se mencionan, expresa su preocupación por evitar que se entorpezcan las funciones diplomáticas y consulares, por ello se creó una “inmunidad perpetua”, para estudiar y en su caso sancionar, los actos realizados por agentes diplomáticos y consulares en ejecución de sus funciones. Sin embargo, la principal finalidad de las Convenciones signadas es evitar el abuso de las inmunidades establecidas y esto es posible si existe una regulación al respecto. Empero, como casi todo el derecho internacional existente, estas normas carecen de una coercitividad, tal vez en virtud de la soberanía y cortesía internacional, ya que se delega esta tarea al Estado emisor para que aplique sus propias leyes, o bien entregue dicha actividad al Estado receptor, pero debe ser previa renuncia a la inmunidad adquirida, por lo que en resumen, la coercitividad de las faltas cometidas por los agentes diplomáticos y consulares queda a consideración y voluntad del propio Estado emisor.

Cabe mencionar que en todos los casos las inmunidades se extienden a familiares que no sean nacionales del Estado receptor –puesto que se generaría una situación de desigualdad para con sus connacionales-; y les es concedida hasta que haya pasado el tiempo considerable entre la conclusión de funciones de los agentes diplomáticos y la fecha considerada para la salida del país receptor.

3. CONTENIDO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR

Como antecedente inmediato a la LSEM se encuentra la Ley Orgánica del Servicio Exterior, de 1967, que como expresa Aída González Martínez *“...fija al Servicio Exterior su línea de autoridad superior, las diferentes categorías o niveles jerárquicos, así como las obligaciones de los funcionarios y sus prohibiciones; igualmente señala los requisitos de ingreso, de las promociones, de los traslados, establece la comisión de personal como órgano auxiliar del Secretario, cuyas obligaciones son las de vigilar el cumplimiento de*

*la actuación de los empleados y funcionarios del Servicio.*⁶¹ Este resumen es la forma mas sucinta y clara de explicar el contenido de la LSEM, ya que aun cuando la autora citada se refiere a una ley anterior, todos los aspectos que menciona son regulados por la LSEM vigente. Incluso el nombre de la ley anterior es más preciso, ya que su carácter es orgánico, es decir que reglamenta los aspectos de funcionalidad de este servicio, tanto en las funciones que lo afectan directamente de manera interna, como las que lo afectan directamente de manera externa. Sin embargo, omite un aspecto trascendental; el proceso de sanción derivado de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del SEM.

Este tema es agregado con la finalidad de situar, describir y a su vez conocer cómo se integra la LSEM, cuales son los aspectos que aborda y como se capitula; lo anterior para que una vez que se conozca la integración general de la LSEM, se puedan estudiar aspectos particulares de la misma. Es una especie de desmembramiento y sistematización de la misma, con la finalidad de hacer un análisis más completo y cierto, al conocer todo el contenido de la ley.

Por lo que hace a su ubicación en el sistema jurídico que regula al Estado Mexicano, Ramón Xílotl comenta: “A la LSEM no podríamos situarla en la categoría de una ley reglamentaria sino ordinaria dentro de la pirámide jerárquica o de supremacía de normas, pues en realidad no reglamenta un precepto constitucional; es decir no desglosa ni amplía principios básicos señalados en la Constitución, simplemente llena un vacío, ya que la justicia social obtenida en el artículo 123 Constitucional, para los trabajadores al servicio de particulares y al servicio del Estado, no comprende a los miembros del SEM”⁶² Sin embargo, el autor clasifica a la LSEM, desde la óptica del derecho laboral donde ciertamente los integrantes del SEM reciben una clasificación *sui generis* en un régimen jurídico especial junto con los militares,

⁶¹GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Aída, autor de exposición “Reclutamiento, selección, formación y remuneración del personal del servicio exterior mexicano”, ed. INAP, SERIE PRAXIS, núm. 28 Métodos de reclutamiento y estudios jurídicos de los funcionarios públicos en México y Polonia, s/a, México, pág. 28.

⁶²XÍLOTLRAMÍREZ, Ramón, op. cit. pág. 159.

marinos y cuerpos de seguridad pública; sin embargo la LSEM no sólo regula el aspecto laboral de los servidores públicos que integran el SEM sino que además regulan aspectos de ejecución de la política exterior así como aspectos orgánicos de dicho cuerpo de funcionarios públicos, que a su vez forman parte de la Administración Pública Federal. Es de recordar que ambos aspectos son normados a nivel Constitucional, por lo que estimo que la LSEM si puede considerarse una ley reglamentaria dentro de la pirámide jerárquica de normas.

Para efectos de su estudio, considero que la LSEM, se divide en cuatro aspectos: normas dirigidas al SEM como una entidad, regulando la institución; una segunda parte que regula el ingreso, ascenso y traslados de sus miembros; una tercera parte que regula las obligaciones, derechos, prestaciones y prohibiciones de los servidores públicos del SEM, en su calidad de prestadores de un servicio público; finalmente la cuarta sección es la de categoría punitiva, es la que regula las sanciones que tienen lugar ante una falta administrativa cometida por los servidores públicos del SEM.

La LSEM se divide en once capítulos, donde la primera parte, es decir, los lineamientos generales del SEM se encuentran en los capítulos primero, segundo, tercero y quinto; donde, la primera parte comprende las normas de carácter objetivo, y tiene lugar en el capítulo primero de la LSEM: se establece el origen y definición del SEM⁶³, así mismo establecen sus facultades primordiales de manera general, viendo al SEM como un todo, abarcando cuestiones diplomáticas y cuestiones consulares, hablando del SEM como un ente, donde el trabajo en equipo es dado por hecho, toda vez que no se menciona la ejecución de las funciones a cargo exclusivamente de un funcionario determinado, sino hechos y acciones continuados y permanentes con independencia de quien los ejecute, ya que el SEM es una actividad de servicio con carácter de interés público, es decir que es en atención a una necesidad colectiva que se vale de los servidores públicos necesarios para

⁶³ Como ya se mencionó con anterioridad, la creación y existencia del SEM proviene de las facultades a cargo del Ejecutivo establecidas en la propia Constitución y su existencia tiene lugar en el fundamento del artículo 90^a de la creación de la administración pública federal.

satisfacerse, el SEM es visto (de acuerdo al texto de la LSEM) como una actividad pública.

Así queda de manifiesto con el listado de competencias de la SRE que aporta Rafael Martínez Morales:

*“...2. Dirigir el SEM en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la ley y, por medio de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos e impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás tareas que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la federación en el extranjero.”*⁶⁴ El autor in citu indica las funciones más importantes que realiza el SEM dirigido por la SRE, así mismo comenta que dichas funciones son ejecutadas a través de agentes diplomáticos, otra vez se pone de manifiesto la unidad de los funcionarios que integran el SEM.

El capítulo segundo pone orden en la unidad del cuerpo que ejecuta la política exterior del país, desmembrando al mismo tiempo en los distintos tipos de personal de acuerdo a sus características temporales y de propósito, ramas en las que se divide el personal atendiendo a su preparación académica, y las categorías de ascenso que existen en ambas ramas.

La organización general de las funciones en misiones, consulados, organismos internacionales y actuaciones del SEM en términos amplios se encuentra en el capítulo tercero.

Finalmente el quinto es el que establece las funciones e integración de la Comisión de Personal, que como ya se trató anteriormente es parte medular dentro del SEM, con particularidad en el personal de carrera.

La segunda parte de la LSEM regula las cuestiones de profesionalización, y ascenso dentro de dicho cuerpo de servidores públicos.

⁶⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., “Derecho administrativo 1° y 2°. Cursos”, Ed. Oxford, México 2006. pág. 99.

De manera clara -como ya se explicó con anterioridad- establece requisitos, procesos y criterios que regulan el servicio profesional de carrera en base al cual los aspirantes e integrantes, en su caso, podrán avanzar y prosperar en su carrera administrativa. Todo lo anterior es previsto en los capítulos sexto y séptimo.

Todas las obligaciones, derechos y prestaciones a cargo y en beneficio de los servidores públicos del SEM, así como los casos y efectos que de la separación de un miembro del SEM están previstos en los capítulos octavo, noveno y décimo de la LSEM y se abordarán en el siguiente apartado del presente trabajo.

El ultimo tipo de normas contenidas en la ley marco del presente trabajo son las que señalan el procedimiento de sanción de conductas, y en caso de ser procedente establecen las sanciones a las que se hacen acreedores en caso de que efectivamente incurran en responsabilidad; por lo que hace particularmente a la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir estos servidores públicos, se abundará de manera mas amplia y con el respectivo análisis que el tema amerita en el presente trabajo, toda vez que la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los miembros del SEM y su procedimiento es un tema toral en la justicia administrativa en el Servicio Exterior Mexicano.

4. CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

De acuerdo con la Constitución, los servidores públicos pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades: civil, penal, política y administrativa. Ricardo de la Luz Félix Tapia señala: *“En el desempeño de su función los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.”*⁶⁵ Y de

⁶⁵ DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, Ricardo “Procedimiento Administrativo Disciplinario” ed. Sista México 2005, pág. 84.

igual forma determina los tipos de responsabilidades reguladas; “La doctrina, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales puede incurrir un servidor público en el desempeño de sus funciones, estas son: responsabilidad penal, política, civil y administrativa.”⁶⁶ La primera tiene por objeto que el servidor público responda por un daño económico o moral ocasionado, ya sea a particulares que demanden dicha responsabilidad, o ya sea al Estado cuando éste vea afectado el patrimonio público en cualquiera de los órdenes de gobierno que existen en México.⁶⁷ La responsabilidad penal se refiere a un delito cometido por un servidor público relativo a sus funciones, el catálogo de tipos penales y las penas que les atañen, se encuentran regulados en el libro segundo del título X del Código Penal Federal, los tipos penales a que se refiere este título ya han sido mencionados en el primer tema de este capítulo. Por lo que hace a la responsabilidad política, corresponde responder a ella, solo a los denominados “altos funcionarios” -quienes son enunciados limitativamente por la Constitución en su artículo 110⁶⁸-; puesto que sus funciones atañen “intereses públicos fundamentales”; como bien menciona Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez “...se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos

⁶⁶ DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, Ricardo, op. cit. pág. 85.

⁶⁷ Federal, estatal y municipal

⁶⁸ Expresamente el artículo 110 Constitucional señala: “Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda...”

los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.⁶⁹ Los servidores públicos que enfrentan un juicio político, pueden obtener una sentencia podrá desembocar en destitución o inhabilitación del servidor público enjuiciado. El juicio político es normado a través de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la cual es el antecedente legislativo inmediato de la LFRASP, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos sigue vigente, pero solo para regular el juicio político y la declaración de procedencia en lo que concierne al ámbito de competencia federal⁷⁰; y regula las responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito local del poder legislativo, judicial y ejecutivo; así lo establece el artículo segundo transitorio de la LFRASP:

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.

La cuarta responsabilidad es la de carácter administrativo y tiene lugar cuando un servidor público falta a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia; así como el incumplimiento a las leyes administrativas que los regulan, que mas adelante se abordará a detalle.

Para una mayor claridad en el tema de las distintas modalidades de responsabilidad de los servidores públicos la SCJN estableció este criterio:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la constitución federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: a).-la responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; b).- la responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; c).-la responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y d).-la responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación

⁶⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit, pág. 41.

⁷⁰La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, es la ley que regula el juicio político y la declaración de procedencia, en virtud de que es el único ordenamiento jurídico que desarrolla lo previsto en la Constitución acerca del juicio político y la declaración de procedencia y sigue vigente.

ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

P. Lx/96

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número lx/1996, la tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. Véase pág. 93.

Semanario judicial de la federación y su gaceta, novena época, tomo iii, abril de 1996, pág. 128.⁷¹

Como parte de la alternancia producida en el año 2000, se puso especial atención a las conductas de los servidores públicos, ya que continuamente podía observarse como faltaban a la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, y eficiencia en perjuicio de los intereses colectivos. Con la expedición y promulgación de la LFRASP se pretende prever y subsanar estas faltas administrativas. Este tema no es una novedad, sino que se trató de una renovación del interés por exigir a los servidores públicos el cumplimiento de sus funciones; así lo expresó con anterioridad el Presidente Miguel de la Madrid:

“...reconoció la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de facilitar los procedimientos para que los afectados puedan exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el Estado de derecho.

⁷¹Jurisprudencia y tesis aisladas novena época

Además, se tuvo como presupuesto la existencia de corrupción y distintos vicios entre los servidores públicos: la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, si tema político que nos hemos dado los mexicanos.” Precisamente con el fin de terminar con dichos vicios y corrupción fue que el licenciado Miguel de la Madrid, desde su campaña como candidato a la Presidencia de la República, quien tomó como una de sus banderas la “renovación moral de la sociedad”, con base en el respeto de la legalidad y la consecuente vigencia del Estado de derecho.⁷²

Este plan de trabajo sucumbió en una ley de carácter reglamentario; es decir que norma un precepto Constitucional, concretamente el artículo 109 fracción III, que establece la existencia de la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos y como indican Alcaraz Mondragón y Matamoros Amieva “...se traduce en la aplicación de sanciones de carácter administrativo, que se impongan a los servidores públicos a causa de sus actos u omisiones que afecten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichos actos se encuentran contemplados en el artículo 47 de la LFRASP, cuyo incumplimiento puede dar lugar a las siguientes sanciones:

I. Apercibimiento privado o público.

II. Amonestación privada o pública.

III. Suspensión.

IV. Destitución del puesto.

V. Sanción económica.

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

⁷² MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M., colaborador, artículo “La Responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente.”, Código de conducta de los servidores públicos, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, pág. 125.

Es importante señalar que en el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) se establece un catálogo de obligaciones (24 fracciones en total), encomendadas a los servidores públicos a nivel federal.

Al respecto, para fines del presente estudio, sobresale la obligación impuesta a todo servidor público de “cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión” (artículo 8o., fracción I, LFRASP)...”⁷³

Además de establecer obligaciones y sanciones, así como los procedimientos para aplicar estas últimas, también dota al servidor público de medios de defensa: el recurso de revocación y/o juicio administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, regulando todo el procedimiento de dichos medios de defensa. Cabe mencionar que los servidores públicos del SEM son sujetos de estos medios de defensa una vez agotado el procedimiento previsto en la LSEM.

Otro rubro que aborda la LFRASP es el registro patrimonial de los servidores públicos al que también se obligan los integrantes del SEM, de acuerdo con el artículo 40 de la citada Ley, en este registro se inscriben “...datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.” Esta información será de carácter público siempre y cuando el servidor público titular de los datos esté de acuerdo en que se publicite.

⁷³ALCARAZ MONDRAGON Eduardo y MATAMOROS AMIEVA, Erik Iván, “Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos”, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001. pág. 26. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2654/4.pdf>

Finalmente existe un elemento un tanto modernizador de la LFRASP: se trata de la prevención, son una serie de preceptos que pretenden asegurar el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos a través de evaluaciones con base en criterios establecidos por cada dependencia o entidad en atención de las actividades que cada una desempeña. Todos los servidores públicos deberán de observar lo establecido en el Código de Ética emitido por la desaparecida Secretaría de la Función Pública, en aras de “conservar una plena vocación de servicio en beneficio de la colectividad”. Además, cada dependencia o entidad deberá autoevaluar anualmente, las acciones y medidas que hayan tomado para la prevención para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público y en su caso, tomar las medidas de corrección y cambio que consideren necesarias para alcanzar este propósito.

4.1 ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES, OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

En particular, el cuerpo diplomático y consular, así como los empleados que desempeñan las funciones técnico administrativo regulan sus obligaciones, derechos, y prohibiciones a través de la LSEM, misma que no sustituye a la LFRASP, sino que regula especialmente lo que concierne a los integrantes del SEM, incluso se complementan para lo general está la LFRASP y lo especial de las condiciones que conllevan las funciones del SEM, está la LSEM.

Para muestra es la división de las obligaciones de los integrantes del SEM de acuerdo al tipo de funciones que desempeñan; enlistando las obligaciones de los jefes de misión (diplomáticos) y los jefes de las oficinas consulares (cónsules), sin dejar de establecer obligaciones comunes para ambas funciones; y estas obligaciones salen del marco normativo de la LFRASP.

Para efecto de implementar los métodos de investigación y análisis más efectivos se utilizará el método deductivo, es decir que partiré de la LFRASP complementando con la LSEM, con especial énfasis en la LSEM, en virtud de

ser el ordenamiento que conoce y domina todas las funciones, cargos, funcionamiento y escenarios que abarcan el ejercicio de los integrantes del SEM.

Como ya se ha expuesto, el SEM es parte del régimen especial en cuanto a prestaciones laborales se refiere, ya que no se rige por lo establecido en el apartado B del artículo 123, como sucede con la mayor parte de los servidores públicos al servicio del Estado, sino que se regula –en este y otros aspectos- a través de la LSEM y su reglamento, así como las circulares, acuerdos y decretos expedidos por el Ejecutivo; en función a sus empleos, cargos o comisiones dentro del SEM.

4.1.1 PRINCIPIOS ÉTICOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO

Como ya se advirtió con anterioridad, con fines didácticos y de más sencilla explicación, partiré de lo general a lo particular, por lo que es total indicar que existe un código de ética de los servidores públicos, que los integrantes del SEM también deben observar al entrar en la categoría de servidores públicos; dicho código tiene una actuación preventiva dentro de la LFRASP; también persigue la finalidad de otorgar una formación ética uniforme dentro de la capacitación y cultura de los servidores públicos. Finalmente puedo decir que constituye uno de los avances más importantes en la regulación de la actuación de los servidores públicos en sus empleos, cargos o comisiones.

Para un análisis deductivo de las funciones, derechos y obligaciones de los servidores públicos que integran el SEM, los lineamientos éticos resultan fundamentales, ya que son los principios que guían lo bueno y lo malo de las conductas generadas por los humanos, a través de razonamientos regidos por principios establecidos por la sociedad. En palabras de Eduardo Sánchez Mejorada: *“Se trata de sostener de modo racional un principio rector de la conducta del hombre, generador del derecho y fundamento de cohesión y*

*viabilidad de la vida social de toda comunidad.*⁷⁴, De tal forma que las conductas a realizar por cada servidor público, deberán ser razonadas por el mismo, partiendo de ciertos principios rectores de sus actividades y funciones en específico. Tales principios surgen ante la deficiencia de la conciencia para determinar si se actúa bien o mal, ya que la conciencia individual por sí sola puede caer en argumentos falaces o convencionalismos derivados de la formación que cada persona y de la educación que en lo individual recibe, que objetivamente no siempre es lo bueno o busca la satisfacción del interés público; como lo menciona Sánchez Mejorada *“La propia conciencia deja de ser un juez imparcial, pues está domesticada por el voluntarismo de la persona en cuestión.”*⁷⁵

La moral, son una serie de valores fundamentales establecidos por la sociedad, valores individuales y sociales que han sido convalidados por la sociedad a través de tiempo, ya que a través del tiempo y de distintas corrientes de pensamiento, la moral ha tomado distintas formas; así Platón no hablaba de una moral de obligación exagerada, de resignación y sacrificio, sino que intenta conciliar y armonizar la necesidad imperante de placeres e instintos animales que integran al ser humano, con el aspecto superior del mismo: el ser racional⁷⁶ Santo Tomás de Aquino habla de partir de principios internos y externos, donde lo externo es establecido por Dios mismo, quien se encuentra sobre el hombre y es quién dicta las normas que regirán al mundo, y a su vez deposita en el hombre los principios internos que, a través de la razón, lo incentivarán a perseguir esas máximas de manera natural.⁷⁷ Es así que la moral es cambiante conforme al tiempo, las ideologías, el grupo social donde se desarrollan sus principios, entre otros factores; sin embargo, la moral siempre tendrá el común denominador de ser preceptos o máximas adoptadas por una sociedad determinada, que tiene cierto nivel de convalidación para

⁷⁴SÁNCHEZ MEJORADA, Eduardo, “Servicio civil de carrera en México”, ed. Grupo Parlamentario PRD, México 2004. pág. 43

⁷⁵ Ibídem, Pág. 44

⁷⁶BELEÑA LÓPEZ, Ángel, “Obligación y consecuencialismo en los moralistas británicos”, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2003.

⁷⁷GRABMANN, Martín, “Historia de la filosofía medieval santo Tomás de Aquino” Minguijón, Salvador traductor, ed, Labor, Barcelona, 1928, disponible en:http://mercaba.org/Filosofia/Medieval/historia_3_capitulo3.htm

regir la conducta de los hombres, que es la aceptación de la misma, ya por tradición o ya por convicción; por lo que siempre será un elemento importante para normar la conducta de los hombres. Sin embargo, estos valores fundamentales, han padecido una crisis crónica que va en aumento, sobre ello Antonio García Valencia reflexiona: *“El mundo contemporáneo se encuentra sumido en una confusión que abarca todos los órdenes, se ha dado cuenta de cómo se derrumban las bases fundamentales de la convivencia social. Una angustia avasalladora se infiltra en todas las sociedades, la humanidad no intuyó el cambio radical que iban a sufrir las vivencias de la vida contemporánea. La fe se ha diluido, los hombres están vinculados en forma de intereses para el logro de sus fines económicos, sus relaciones se caracterizan por el hecho de que cada uno representa un medio para un fin, el hombre ha desarrollado sus apetitos y ha dejado perecer por abulia sus propósitos de superación; los grupos humanos desorientados, avanzan penosamente por la historia, escuchando la doctrina del odio y la incredulidad. El hombre siente tedio de sí mismo y de sus instituciones”*⁷⁸ Los servidores públicos no son la excepción en esta decadencia de valores morales, además son los más expuestos al escrutinio público, en virtud de las funciones que llevan a cabo.

Como juristas, sabemos que las leyes también pueden presentar errores y no son siempre justas, máxime que una ley es potencialmente interpretable por quien la invoca y puede ser utilizada en detrimento de la propia justicia; verbigracia la inmunidad de la que gozan ciertos miembros del SEM: es un derecho contemplado en la ley, sin embargo puede utilizarse para evadir una responsabilidad ante un acto u omisión sancionado por la ley misma. Existen, como bien menciona Sánchez Mejorada, leyes anticonstitucionales que afectan negativamente la esfera jurídica de sus destinatarios, ya incluso con la sola promulgación de la misma.

⁷⁸GARCÍA VALENCIA, Antonio, “Las relaciones humanas en la administración pública mexicana”, Porrúa, México, 1978 pág. 20 y 21.

Sin embargo, cuando la conciencia, es validada por la moral pueden construirse principios que pretendan regir la conducta de los seres humanos hacia lo correcto, como lo es la ética.

La ética, pretende resolver a través del conocimiento, las conductas buenas y malas; así lo expone y cita Sánchez Mejorada: “Sócrates, considerando por algunos el fundador de la ética, afirmó: ‘Yo no temeré ni huiré nunca de males que no conozco y que son quizá verdaderos bienes; pero temeré y huiré siempre de males que sé con certeza que son verdaderos males’...

Otra característica de la ética es que se trata de una ciencia (sic), normativa, es decir que dicta normas para la vida, orienta la conducta práctica.”⁷⁹

Entonces, la ética es un “lugar” seguro para imponer los principios básicos del comportamiento de los servidores públicos. Comenzaré por mencionar algunos aspectos que son considerados básicos para estar ante un buen servidor público, desde el punto de vista de Sánchez Mejorada:

“Son dos los atributos fundamentales que debe reunir todo servidor público de cualquier nivel.

- *Vocación para el servicio público*
- *Competencia profesional para el puesto por desempeñar*

...

*La vocación puede definirse como la inclinación hacia una profesión o carrera*⁸⁰. Difiriendo un poco con la opinión del autor, quien comenta que el servidor público no puede considerarse como un trabajador ocasional que requiere ganarse un ingreso en un momento determinado, considero que la realidad del mundo desde tiempos remotos exige, en general, un trabajo como medio de supervivencia, por lo cual no puede estimarse que un servidor público no pretenda la obtención de un ingreso como uno de los factores primordiales para integrarse al servicio público, ya que el servicio público en sí involucra la realización de un trabajo, empero debe ser capaz de realizar las actividades

⁷⁹ SÁNCHEZ MEJORADA, Eduardo, op. cit. pág. 46

⁸⁰ *Ibidem*, pág. 49.

que se encomiendan y estar consciente de la gran responsabilidad que la ejecución de su trabajo conlleva, debe sentirse entusiasmado y satisfecho con las labores que lleva a cabo, el desempeño de las mismas deben inspirarlo y entusiasmarlo. Dicho trabajo es en esencia servir a la nación en las labores del Estado, sentirse inclinado a la tarea de servir a su país, considero, es de donde proviene la vocación para el servicio público. Siguiendo con la idea, la certeza y conocimiento de las actividades y ámbito en el que el servidor público se desenvuelve; es uno de los aspectos secundarios que toma en cuenta Sánchez Mejorada:

*“Dentro de la vocación para el servicio público debe darse la comprensión de los que esto es y será. Debe conocerse el ámbito de trabajo de un servidor público, la normatividad a la que está sujeto, los beneficios y sacrificios de su trabajo.”*⁸¹

El segundo atributo que el autor en cito considera fundamental, es la competencia profesional para el puesto por desempeñar, este aspecto es específicamente solicitado en el SEM, constituye jurídicamente, uno de los principios para el personal de carrera como ya se mencionó con anterioridad. Sánchez Mejorada pronuncia al respecto: *“Por su parte, la competencia profesional para desempeñar el encargo correspondiente resulta fundamental. No resultaría ético emplear un determinado cargo a una persona que no tiene facultades para ello, porque en el mejor de los casos sucederá que ocupará más tiempo y recursos en prestar un servicio deficiente en comparación con aquel que tiene la preparación necesaria.”*⁸² Verbigracia la imposición de distintos servidores públicos en el SEM, no por sus capacidades, conocimientos, méritos y trayectoria, sino por el uso indebido de las facultades discrecionales del Presidente de la República, que politizan el SEM.

Concluye el autor en cito -en lo que coincido profundamente-; *“Tanto la falta de vocación como de preparación generan el enemigo principal del servidor público: la corrupción.”*

⁸¹ Ídem.

⁸² Ibídem, pág. 50.

*La falta de preparación para desempeñar el encargo también genera corrupción porque, al enfrentar la necesidad de desarrollar ciertas funciones y no encontrarse capacitado para ello, el servidor público tenderá a resolver su problema mediante componendas con otros servidores públicos o bien a deformar el perfil del puesto en cuestión hasta adaptarlo a su propio perfil personal, violando con ello procedimientos y normas”.*⁸³

Respecto a cuestiones jurídicas, la ética se materializa objetivamente en el sistema de derecho mexicano mediante códigos de ética; para el caso específico de los servidores públicos los principios éticos se establecen en Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual es emitido por la SFP en virtud de lo dispuesto por el artículo 49 LFRASP.

Dicho código de ética, fue dirigido y dado a conocer a titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la Procuraduría General de la República y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República mediante oficio-circular, es aplicable al SEM de acuerdo al texto del mismo que expresa en “Asimismo, conforme a los preceptos legales mencionados, es indispensable que el Código de Ética sea hecho del conocimiento de todos los servidores públicos adscritos a su institución, propiciando por parte de éstos su comprensión y aplicación en el desempeño cotidiano de sus funciones públicas.”

Los principios de los que se compone dicho código son:

- Bien común. Perseguir la satisfacción de las necesidades sociales
- Integridad. Conducirse conforme la honestidad y la verdad.
- Honradez. Evitar conductas de ventaja o beneficios en provecho propio o a favor de terceros que obstruyan el buen desempeño de sus funciones
- Imparcialidad. Actuar de manera objetiva en el desempeño de sus funciones, evitando prejuicios personales, preferencias o privilegios indebidos.

⁸³ Ídem.

- Justicia. Actuar con apego a las normas jurídicas que los rigen, tomando la responsabilidad de conocer cumplir hacer cumplir dichas normas.
- Transparencia. Hacer un uso responsable y claro de los recursos públicos; así como permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, teniendo como únicos limitantes el interés público y los derechos a la privacidad.
- Rendición de cuentas. Asumir la responsabilidad de ser evaluados por la sociedad y accionar procesos de mejora, modernización y optimización de recursos público.
- Entorno cultural y ecológico. Pugnar, tanto en funciones como en promoción, por el respeto, conservación y defensa del patrimonio cultural y ecológico del país.
- Generosidad. Se resume en sensibilidad y solidaridad especialmente hacia grupos vulnerables como niños, etnias y discapacitados.
- Igualdad. Dar servicio a todo aquel que tenga derecho a recibirlos, sin importar sexo, raza, preferencia sexual, religión, edad, etc.
- Respeto. Reconocer y considerar en todo momento, los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana
- Liderazgo. Promover y fomentar valores y principios en la sociedad, desempeñando sus funciones de tal manera que promuevan la cultura ética y de calidad en el servicio público, construyendo la confianza de la ciudadanía en las instituciones del país.

Los mismos son definidos en El Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, de manera muy sucinta, por lo que la descripción de dichos valores es en palabras de la suscrita, lo que en el código de ética se expresa, pero si es importante tener en cuenta cada uno como concepto.

Respecto este código José Trinidad Lanz Cárdenas observa: *“No es que las reglas establecidas en dicho código no resulten afortunadas dentro de las medidas preventivas que se realizan en la lucha contra las corruptelas en el servicio público, pero sí que además de subrayarse la honradez de los*

servidores públicos, debieron explicitarse las otras cuatro virtudes aludidas, - legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia- que se encuentran destacadas en el texto de la Constitución General de la República (artículo 109 fracción III) y tanto en el Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.”⁸⁴

Los lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones es el marco normativo del que parte cada uno de los códigos de conducta que norman las actividades de los servidores públicos de la administración pública federal. Estos lineamientos requieren a cada dependencia de la creación de un Comité de Ética, el cual a su vez, es el encargado de elaborar un Código de Conducta para la Dependencia que le ha dado origen, atendiendo a las facultades y funciones que se llevan a cabo por la dependencia. En virtud de lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con su Comité de Ética, y este ha emitido el Código de Conducta del Personal de la SRE. Al estar dirigido en su aplicación, a todos los servidores públicos miembros de la SRE y recordando que el personal del SEM es parte de ella, entonces sabemos que dicho Código le es aplicable al SEM.

El Código de Conducta del personal de la SRE, se apega al Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, ya que transcribe los valores contenidos en el mismo; adicionalmente regula las conductas respecto distintos aspectos originados por las funciones de los servidores públicos. Una segunda parte establece el sistema de consecuencias que dota de coercitividad al incumplimiento de los valores, principios y conductas cometidos por los servidores públicos de la SRE.

Respecto las conductas, se expone un cuadro que resume el contenido de las mismas:

⁸⁴ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, “Las responsabilidades administrativas en el servicio público” INAP, México 2006, pág. 460.

CONDUCTAS	ACCIONES	ABSTENCIONES
CONOCIMIENTO Y APLICACIÓN DE LAS LEYES Y NORMAS	CONOCER Y APLICAR LAS LEYES QUE COMPRENDEN SU MARCO NORMATIVO COMO SERVIDOR PÚBLICO	EVITAR VICIAR SU APLICACIÓN, INTERPRETACIÓN O CREACIÓN PARA BENEFICIO PERSONAL O DE TERCERAS PERSONAS
USO DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN	USO DEBIDO DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN, PROPICIANDO BENEFICIOS A LA SOCIEDAD	EVITAR BENEFICIOS PERSONALES HACIENDO USO DEL EMPLEO CARGO O COMISIÓN
USO Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS	UTILIZAR LOS RECURSOS MATERIALES, HUMANOS Y FINANCIEROS EN BASE A CRITERIOS DE RACIONALIDAD Y AHORRO	ABSTENERSE DE DESPERDICIAO HACER UN USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS QUE LA SRE LE PROPORCIONA PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES
USO TRANSPARENTE Y RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN INTERNA	CUIDAR QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A SU VEZ PROTEGER LA INFORMACIÓN A SU CARGO	USAR U OCULTAR INFORMACIÓN A CARGO DE LA SRE EN DETRIMENTO O BENEFICIO PROPIO O DE TERCERAS PERSONAS
CONFLICTO DE INTERESES	APEGARSE A LAS NORMAS QUE RIGEN SU ACTIVIDAD, CON LA FINALIDAD DE ACTUAR CON HONRADEZ	ABSTENERSE DE INVOLUCRARSE EN SITUACIONES QUE COMPROMETAN INTERESES PERSONALES CON LOS INTERESES DE LA SRE
TOMA DE DECISIONES	TOMAR DECISIONES EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD, HONRADEZ, JUSTICIA Y EQUIDAD PROMOVRIENDO EL TRABAJO EN EQUIPO	CAER EN LA FALTA DE HONRADEZ Y OMISIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES
ATENCIÓN A PETICIONES, QUEJAS Y DENUNCIAS DE LA SOCIEDAD	ATENDER, INFORMAR Y DAR RESPUESTA A LAS MISMAS EN EL TIEMPO Y FORMA QUE LA LEY DISPONE	LLEVAR A CABO CONDUCTAS QUE OBSTACULICEN O ENTORPEZCAN LA ATENCIÓN Y RESPUESTA OPORTUNA DE LAS QUEJAS
RELACIONES ENTRE EL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	ESTAR CONSTREÑIDOS A UN AMBIENTE DE COMPAÑERISMO, RESPETO Y CORTESÍA	TENER CONDUCTAS IRRESPECTUOSAS, PREPOTENTES O DISCRIMINATORIAS HACIA COMPAÑEROS DE TRABAJO, UTILIZAR UN NIVEL JERÁRQUICO PARA HOSTIGAR O ACOSAR A SUBORDINADOS. PRESENTAR DENUNCIAS INJUSTIFICADAS O INFUNDADAS EN CONTRA DE COMPAÑEROS
RELACIONES CON OTRAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL Y LOCAL	BAJO EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN ANTES QUE SANCIÓN, PROCURAR LA AYUDA Y COLABORACIÓN MUTUA ENTRE LAS DEPENDENCIAS	EVITAR CONDUCTAS PREPOTENTES, DE BENEFICIO PERSONAL Y TRASLADOS INNECESARIOS
RELACIÓN CON LA SOCIEDAD	MANTENER Y ACTUAR SIEMPRE EN ESPÍRITU DE SERVICIO, CON BASES EQUITATIVAS, RESPETUOSAS, EFICIENTES Y SOLIDARIAS QUE DICTAN EL CÓDIGO DE ÉTICA Y EL CÓDIGO DE CONDUCTA	DAR TRATO INJUSTO A LOS CIUDADANOS, ANTEPONER INTERESES PERSONALES A LOS DE LOS CIUDADANOS QUE RECIBEN EL SERVICIO PÚBLICO
SALUD, HIGIENE, SEGURIDAD Y MEJORAMIENTO ECOLÓGICO	UTILIZAR Y MANTENER LOS RECURSOS NATURALES Y TODOS AQUELLOS RELATIVOS A LA SALUD, HIGIENE Y SEGURIDAD	CREAR SITUACIONES QUE PUEDAN PROVOCAR ACCIDENTES O QUE OCASIONEN DESPERDICIO DE RECURSOS NATURALES
DESARROLLO PERMANENTE E INTEGRAL	UTILIZAR LOS MEDIOS QUE EXISTEN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA ASCENDER, SER EVALUADO, MANTENERSE ACTUALIZADOS, Y PROMOVER ESTAS ACCIONES CON LOS SUBORDINADOS	IMPEDIR U OBSTACULIZAR LA OBTENCIÓN DE ASCENSOS, EVALUACIONES Y ACTUALIZACIONES, PERSONALMENTE O HACIA LOS SUBORDINADOS

El Código de Conducta del Personal de la SRE tiene como objetivos principales, fomentar el sentido de identidad dentro de la SRE, así como estimular su interiorización, lo cual propicia la calidad de trabajo, un clima laboral óptimo, así como cumplir con expectativas y compromisos que los servidores públicos que laboran dentro de la SRE tienen con la sociedad.

En cuanto al sistema de consecuencias, el Código de Conducta del personal de la SRE, señala que corresponde al Comité de Ética de la SRE emitir las recomendaciones derivadas del incumplimiento al código de conducta, dicho pronunciamiento tendrá las características siguientes:

- Imparcial
- No vinculatorio
- Será dado a conocer al servidor público en incumplimiento y a su superior jerárquico

Al conocer el contenido del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y el de Conducta del personal de la SRE, se observa que no existe un medio materialmente coercitivo, ya que aunque el Código de Conducta del Personal de la SRE menciona de un procedimiento de recomendaciones, no establece claramente como se llevará a cabo el mismo y señala que el carácter de dichas recomendaciones no será vinculatorio, por lo que pragmáticamente no existen consecuencias al incumplimiento de los principios éticos que rigen al personal del SEM. Ciertamente el conocimiento de estos principios puede crear un sentido de compromiso con los mismos, particularmente con los servidores públicos de reciente ingreso al SEM e incluso a la propia Secretaría, y pueden ser una guía de comportamiento, pero si no se les considera en un procedimiento sancionador, estos principios no tienen la aplicación que debieran y por tanto los fines tan ambiciosos que persiguen quedan de muy lejano alcance. Particularmente creo que el código de conducta adolece de falta de conductas generadas durante misiones, comisiones y funciones consulares, como el respeto no solo a normas domésticas, sino respeto a cultura, costumbres y normas de aplicación general en el Estado receptor, considero vital que también se considere como valor el respeto y preponderancia de nuestro país en situaciones de diferencias

diplomáticas entre Estados, también la concientización de la soberanía de los pueblos; en mi opinión el Código de Conducta del Personal de la SRE debe atender también a la conducta debida en el desempeño de actividades diplomáticas y consulares, desde el ángulo del ejercicio de funciones de un servidor público.

4.1.2 OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR

La LFRASP establece el catálogo genérico de obligaciones en el artículo octavo dividido en fracciones, mismo que sirve de marco para algunas de las disposiciones que establecen obligaciones en particular para los miembros del SEM, sin embargo por obvias particularidades de las funciones a cargo del SEM existen obligaciones a cargo de su personal que no derivan propiamente de las generales que se establecen en LFRASP, sin duda conservan la esencia de servicio a las labores de Estado y su observancia no se contrapone al cumplimiento a la LFRASP.

Por su parte Ramón Xílotl, divide las obligaciones contenidas en la LSEM en generales y específicas. Las primeras son de aplicación general, es decir que los destinatarios de la norma son todos los miembros del SEM, y se encuentran en los artículos 41 y 42 de la LSEM, y aunque el autor no transcribe los artículos sino mas bien realiza un listado resumiendo dichas obligaciones sin hacer mas comentarios, considero que es conveniente incluir los artículos completos:

ARTÍCULO 41.- Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que esta Ley encomienda al propio Servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría.

Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional.

Asimismo, en términos de la legislación aplicable, los miembros del Servicio Exterior deberán abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista

o electoral incompatibles con el desempeño de su función pública, y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país.

ARTÍCULO 42.- Los miembros del Servicio Exterior deberán guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aún después de abandonar el Servicio Exterior, cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera causar perjuicio a los intereses nacionales.

En el reglamento también se establecen obligaciones generales de los miembros del SEM:

ARTÍCULO 62.- Los miembros del Servicio Exterior, adicionalmente a lo descrito en el artículo anterior, tendrán la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserven bajo su cuidado o a la cual tengan acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de aquéllas. El incumplimiento de esta última obligación dará lugar a la aplicación de las sanciones administrativas descritas en el artículo 57 de la Ley.

ARTÍCULO 66.- Los miembros del Servicio Exterior que contraigan obligaciones personales financieras en sus adscripciones, como préstamos bancarios, hipotecas, compras a plazos, y otras, tendrán la obligación de cumplir con ellas durante el tiempo que permanezcan en esa adscripción, de no dejar deudas o compromisos al término de su comisión en ese lugar, o de garantizar en su caso su cumplimiento, en el entendido de que de no hacerlo así se harán acreedores a las sanciones contempladas en el artículo 57 de la Ley.

Finalmente, el artículo 65 del Reglamento del SEM establece como obligación prioritaria la de “proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero”, la cual es la esencia del quehacer del SEM, y aunque incluye fracciones que enlistan las funciones consulares a desempeñar para salvaguardar esos intereses a través de la asistencia consular, no deja de indicar de forma expresa que la protección de los intereses de los mexicanos en el extranjero es una obligación del SEM en general; Ramón Xilótl no menciona este artículo, pero sin duda deja muy clara la misión del SEM.

Las obligaciones específicas, atienden al rango, son los jefes de misión diplomática o de representación consular los destinatarios de estas normas, mismas que son contenidas en la LSEM en los artículos 43, 44 y 45.

ARTÍCULO 43.- Corresponde a los jefes de misión:

I. Mantener informada a la Secretaría sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social y cultural del Estado ante cuyo Gobierno u organismo internacional estén acreditados, así como de sus relaciones internacionales, en los términos de las instrucciones recibidas de la propia Secretaría;

II. Representar a México ante los organismos internacionales y en reuniones de carácter intergubernamental y mantener informada a la Secretaría de las

principales actividades de dichos organismos o que se desarrollen en esas reuniones. En todo caso, normarán su conducta por las instrucciones que reciban de la propia Secretaría;

III. Requerir, cuando proceda y con las cortesías del caso, las inmunidades, prerrogativas y franquicias que correspondan a los funcionarios diplomáticos mexicanos conforme a los tratados internacionales y especialmente aquéllas que México concede a los funcionarios diplomáticos de otros países; solamente la Secretaría puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de que gozan esos funcionarios en el extranjero; y,

IV. Supervisar el funcionamiento de la sección consular de la misión diplomática a su cargo, misma que quedará bajo su responsabilidad institucional.

ARTÍCULO 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;

II. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;

III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;

IV. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el Reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;

V. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;

VI. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y

VII. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.

Los jefes de oficina consular podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias de las facultades señaladas en el presente artículo, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de la responsabilidad por su ejecución. La delegación se hará en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

ARTÍCULO 45.- Es obligación de los jefes de misiones diplomáticas, de representaciones consulares y de unidades administrativas de la Secretaría informar durante el mes de junio de cada año y con base en las actuaciones desarrolladas por los miembros del Servicio Exterior a sus órdenes, sobre su aptitud, comportamiento y diligencia, sin perjuicio de hacerlo cada vez que lo estimen necesario.

Asimismo, dichos funcionarios deberán informar con diligencia a la Comisión de Personal sobre todas aquellas faltas o violaciones a las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento que cometan sus subordinados, estando facultados para imponer en su caso, amonestaciones y apercibimientos.

El personal del Servicio Exterior de carrera de los rangos de tercer secretario a consejero presentará a la Comisión de Personal, durante el mes de junio de

cada año, una "auto-evaluación" en los términos que señale el Reglamento de esta Ley.

Asimismo, el personal de carrera elaborará, durante el mes de junio de cada año, un informe sobre el desempeño del titular de la misión diplomática, representación consular o unidad administrativa de la Secretaría a que se encuentre adscrito. Este informe se elaborará conforme a los términos que señale el Reglamento de esta Ley, será confidencial y remitido a la Comisión de Personal.

Existen prohibiciones a las que también están sujetos los miembros del SEM, mismas que se encuentran establecidas en el artículo 46 de la LSEM, partiendo del principio de no intervención, se les prohíbe intervenir en asuntos políticos internos del Estado receptor, siempre que no involucre intereses de nuestro país; la segunda prohibición es la de ejercer actividades profesionales o comerciales en provecho propio dentro del país donde se encuentre comisionado, en el caso de países extranjeros podrá realizar dichas actividades siempre y cuando cuente con la autorización de la SRE; la tercera prohibición es desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin previa autorización de la SRE.

4.1.3 DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

En el tema de derechos y prestaciones que reciben los miembros del SEM Ramón Xílotl, también realiza una clasificación a este respecto, atendiendo a los derechos que solo se aplican a los miembros que se adscritos en el extranjero y a los derechos que son aplicables a todos los miembros del SEM sin importar donde se encuentren. Para el caso de los comisionados en el extranjero, indica a manera de lista que sus derechos son:

“a) conservar legalmente su domicilio establecido en el ultimo lugar de residencia en el país.

b) importar y exporta libre de ‘impuestos aduanales’ su equipaje y menaje de casa.

c) importar libre de impuestos su automóvil

- d) *recibir ayuda para pagar el alquiler de su vivienda cuando el mismo repercute de manera grave sobre sus ingresos*
- e) *recibir ayuda para el pago de colegiatura de los hijos menores de edad, cuando sea onerosa*
- f) *la revalidación de estudios hechos por el miembro, por sus dependientes familiares o por sus empleados*
- g) *gozar de 30 días de vacaciones al año, pudiendo acumular hasta 60 de manera continua*
- h) *gozar de pasaje redondo cada dos años, para él y su familia, de su lugar de adscripción a México. Esta prestación podría otorgarse anualmente en caso de adscripción de vida difícil*
- i) *ser incorporado, junto con sus dependientes económicos, al seguro de gastos médicos que tiene contratado la cancillería”⁸⁵*

En el tema del domicilio, se trata de conservar el último que tuvo en México para todos los efectos legales a que haya lugar, en primer lugar conserva su último domicilio como domicilio legal que es definido como *“el lugar donde la Ley le fija su residencia para el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté ahí presente.”⁸⁶* Así lo dispone expresamente el Código Civil Federal en su artículo 31 fracción VII:

Artículo 31.- Se reputa domicilio legal:

VII. De los funcionarios diplomáticos, el último que hayan tenido en el territorio del estado acreditante, salvo con respecto a las obligaciones contraídas localmente

Por lo que en cuestiones civiles, el domicilio legal surte sus efectos en demandas, sucesiones, presunción de muerte, etcétera. Empero, guarda la soberanía del Estado receptor, ya que para las obligaciones adquiridas localmente, crea una salvedad a esta disposición, donde no podrá hacer uso del domicilio del país acreditante. Cabe mencionar que este derecho solo se otorga a funcionarios diplomáticos y se excluye a los consulares.

⁸⁵ XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, op. cit, pág. 164.

⁸⁶ *Ibidem*, pág. 165.

El efecto político de la conservación del domicilio –continuando con las ideas que expone de Ramón Xilotl-⁸⁷ se refleja en el ejercicio del derecho de voto, pues el lugar donde se va a votar es el del domicilio. También es importante para efecto de los requisitos de ley para ocupar cargos de senador o diputado, donde se requiere de residencia efectiva de al menos seis meses anteriores a la fecha de elección en el distrito electoral o entidad federativa de que se trate; para el caso del cargo de Presidente de la República se requiere un año de permanencia en el país, anterior al día de la elección; cuando se trate de una designación como ministro de la SCJN, se requisita residencia de cinco años anteriores a tal designación. Por lo que de acuerdo con el derecho de conservación del último domicilio en México del personal del SEM, que se señala en el artículo 47 fracción I, tienen ciertamente cumplido el requisito de residencia que la ley respectiva indica para los cargos de Presidente de la República, senador, diputado y ministro de la SCJN, de ahí una de las razones de importancia de la conservación del domicilio.

Los miembros del SEM también tienen derecho a importar su equipaje y menaje de casa libre de impuestos aduanales, al respecto Ramón Xilotl comenta que los equipajes de viajeros internacionales están libres de impuestos aduanales y que el menaje de casa para estos casos se prevé en el artículo 82 del Reglamento de la Ley Aduanera: *“los miembros del SEM que hayan cumplido con una misión oficial en el extranjero, a solicitud de la SRE y previa autorización de la autoridad aduanera, podrán importar libre del impuesto general de importación, el menaje de casa que hayan tenido en uso y dicha misión se haya prolongado por mas de seis meses, salvo casos de fuerza mayor. Esta exención también se otorgará para su menaje, si desean exportarlo, cuando salgan del país”*⁸⁸

Ahora, el derecho a la exención de impuestos por importación de automóvil, está sujeto a la condición que establece el artículo 62 de la Ley Aduanera que establece los requisitos siguientes: permanencia en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial, un vehículo de su propiedad que hayan usado durante su residencia en el

⁸⁷ Ibídem, pág. 167.

⁸⁸ Ibídem pág. 166.

extranjero y siempre que cumpla con los requisitos que establezca para tales efectos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así también el Reglamento de la LSEM, previene que la SRE notificará a los miembros del SEM los vehículos susceptibles de ser importados con la exención señalada. Considero que estas restricciones a tal derecho son impuestas para evitar desvirtuar el derecho otorgado a miembros del SEM con la práctica de negocios de importación de automóviles libres de impuestos aduanales.

Para que un miembro del SEM tenga derecho a recibir ayuda para el pago de alquiler, deberá encontrarse en alguna de las adscripciones que enliste la SRE –previa consulta a la SHCP- que afecten gravemente en los ingresos de los miembros del SEM, se considera afectación o repercusión grave cuando el pago de alquiler represente la erogación del 30% o más del salario neto mensual.

En cuanto a la ayuda para el pago de colegiaturas onerosas, Ramón Xílotl establece que de acuerdo con el artículo 120 del Reglamento del SEM las características de esta ayuda son:

- La ayuda será anual
- Se contemplan los niveles de primaria, secundaria y preparatoria (o sus equivalentes)
- El derecho se extiende hasta los hijos de cónyuges si son sus dependientes económicos ⁸⁹

Relativo a este derecho, estimo que hace falta complementar que en atención a la optimización y aprovechamiento de recursos, debe hacerse un estudio para determinar las adscripciones que cuenten con un sistema educativo público competitivo, -con base en mediciones a nivel mundial emitidas por organismos internacionales- y evitar la utilización de esta ayuda en dichas adscripciones, ya que normalmente sus institutos educativos privados son muy onerosos y es innecesario cubrir dicho gasto si las escuelas o institutos académicos públicos cuentan con los elementos suficientes para brindar educación de calidad a sus alumnos; y por tanto, se sigue dando una

⁸⁹ Ídem.

educación digna y apropiada a los hijos de los miembros del SEM evitando, a su vez gastos superfluos al erario público.

Las vacaciones de los miembros del SEM, una vez mas el multicitado autor Ramón Xílotl indica las características legales:

- Son contados en días naturales
- Se gozarán cada once meses laborados
- Prescriben a los dos años contados a partir de que el derecho se haya generado
- Deberán de tomarlas preferentemente antes de tomar posesión de nuevos cargos
- Los miembros del SEM podrán disfrutar de una licencia económica de hasta cinco días hábiles cada año calendario

El derecho del pasaje redondo para el miembro del SEM y su familia, partiendo de la adscripción a nuestro país, comprende los *“familiares dependientes económicos en línea recta, ascendente o descendente, que vivan con él; prestación que beneficia a los hijos del cónyuge que sean sus dependientes económicos y vivan en el mismo domicilio. De igual manera, si los hijos menores de los miembros del SEM, viven en otro país por estudios o por resolución o convenio judicial, se les otorgarán los pasajes respectivos para visitar a sus padres en el lugar de su adscripción.”*⁹⁰

Como ya mencioné Ramón Xílotl realiza una clasificación de derechos, respecto los derechos que reciben solo los miembros adscritos en el extranjero, como los que reciben todos los miembros sin importar el lugar de su adscripción, en este último grupo se encuentran:

- a) “En caso de traslado de una ciudad a otra dentro de México, hacia, de, o en el extranjero, se les cubrirán los gastos de empaque, transporte y seguro de menaje de casa familiar

⁹⁰ Ibídem pág. 167.

- b) Gozar de oportunidades de capacitación y preparación académica disponible”⁹¹

Personalmente agrego los derechos siguientes:

- c) Gastos de representación, que no son parte de su sueldo, sino partidas presupuestales que le ayudan al buen desempeño de las atenciones sociales que el cargo que desempeña requieran, sin menoscabar sus propios ingresos; como por ejemplo los gastos de organización de eventos culturales, que son muy latentes en el quehacer diplomático.
- d) Viáticos, que cubren nacional o internacionalmente hospedaje, comida, transporte etcétera.
- e) Sueldo, se establece en base a tabuladores –que la SRE propone y la SHCP autoriza-, que toman en cuenta el rango y nivel de responsabilidades a su cargo, así como “dificultad de vida” de cada adscripción, catalogada en base a publicaciones de la ONU y alguna otra organización internacional
- f) Gastos por instalación. En virtud de recibir un nuevo nombramiento, ya sea que se trate de un traslado de México al extranjero o del extranjero a México
- g) Compensaciones, en la LSEM existen tres supuestos por los cuales los miembros del SEM pueden recibir compensaciones. El primer caso se trata de los miembros que se separan del SEM por voluntad propia, lo que en el régimen laboral se conoce como renuncia, toda vez que la separación por decisión de la SRE a través de la Comisión de Personal presupone un incumplimiento por parte del servidor público, y en tal supuesto no hay lugar a la compensación; entonces cuando el miembro del SEM decide separarse del mismo tiene derecho a una compensación de un mes del último sueldo percibido por cada año de servicio activo dentro del SEM, con un límite máximo de 24 meses, esta compensación es lo que equivale a una prima de antigüedad conforme a la LFT, en una acertada opinión de Ramón Xílotl, la anterior compensación será entregada a los beneficiarios o legítimos herederos para el caso de

⁹¹ Ibídem pág. 168.

fallecimiento del miembro del SEM. El segundo de caso de compensación se presenta cuando los embajadores reciben la categoría de eminente o la distinción de mérito. Finalmente el tercer supuesto que otorga el derecho de compensación a los miembros del SEM, es para el caso de fallecimiento del miembro del SEM, de su cónyuge, de sus dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendiente o descendiente, que vivan con él o ella, según el caso, fallecidos en el extranjero o en delegaciones foráneas, donde los gastos funerales, así como el traslado de sus restos a México, serán por cuenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- h) Finalmente está el derecho a una pensión con motivo de jubilación, rubro en el que el Reglamento de LSEM remite a la Ley del ISSSTE para regular todos los requisitos y procedimientos establecidos en dicha ley para efectos de la jubilación, la LSEM al respecto establece que los miembros del SEM podrán jubilarse al cumplir los 65 años (pudiendo jubilarse antes en términos de lo que la Ley del ISSSTE establece). Para el personal de carrera existe el “premio” de jubilarse en el rango inmediato superior si en 10 años anteriores a su jubilación no han sido sancionados.

4.1.4 INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES Y OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Como ya se mencionó anteriormente la LFRASP, regula las obligaciones, deberes, incumplimientos, procedimiento y sanciones de las responsabilidades administrativas de los reputados como servidores públicos de acuerdo a la CPEUM, incluso los llamados altos funcionarios que señala el artículo 110 de la Carta Magna, al respecto, Godolfino Humberto Juárez Mejía expone:

“Si bien en responsabilidad política solo pueden incurrir los servidores públicos que tienen una alta jerarquía, desempeñan funciones trascendentes o integran

un poder público, esto no significa que no puedan incurrir también en responsabilidad administrativa. Por tanto, los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos en los artículos 108 de la Constitución y 2º de la Ley, que incluye a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión y a ‘todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales’⁹²

Por mandato constitucional existe reglamentación respecto las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que la LFRASP es la encargada en lo general de regular esta responsabilidad, para lo cual dispone que serán autoridad competente para conocer de dichas responsabilidades los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de las dependencias y entidades de la administración pública federal; esto obviamente incluye a la SRE, para mejor referencia cito el artículo mencionado:

ARTICULO 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Al respecto, el Reglamento Interior de la SRE, en su artículo 52 dispone un titular de su respectivo Órgano Interno de Control, quien se auxilia de los titulares de las Áreas de Responsabilidades y Quejas y Auditoría, en sus modalidades de Auditoría Interna y Auditoría de Control y Evaluación. A través de ellos se ejerce lo previsto en la LFRASP. Sin embargo, existe dentro de la LSEM un procedimiento especial de responsabilidades administrativas para los integrantes del SEM. Al respecto, el propio Reglamento Interior de la SRE, el artículo 52 establece dicha distinción al respecto, transcribo el artículo en su totalidad para contextualizarnos al respecto:

ARTÍCULO 52. Al frente del Órgano Interno de Control habrá un Titular, designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los Titulares de las áreas de Responsabilidades y Quejas, y Auditoría Interna y Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, designados en los mismos términos.

⁹²JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto, “La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales”, ed. Porrúa, México 2002, pág. 131.

Con sujeción a su presupuesto autorizado, los órganos desconcentrados contarán en su caso con un Órgano Interno de Control, en los términos del párrafo anterior. En el supuesto de que algún órgano desconcentrado no cuente con dicho Órgano Interno, las facultades a que se refiere este artículo se ejercerán por el Órgano Interno de Control en la Dependencia.

Los servidores públicos a que se refieren los párrafos anteriores, ejercerán, de conformidad con sus respectivas competencias en el ámbito de la Secretaría y de las representaciones de México en el exterior, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

En el caso específico de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el Titular del Órgano Interno de Control y el titular del área de Responsabilidades únicamente actuarán en los términos que la propia Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento determinen.

La Secretaría proporcionará al Titular del Órgano Interno de Control los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos de la Secretaría y sus órganos desconcentrados están obligados a proporcionar el auxilio necesario al Titular del Órgano Interno de Control para el desempeño de sus facultades.

Por lo tanto, jurídicamente se invoca al adagio jurídico de especialidad de la norma, donde “*La ley especial deroga la ley general*”⁹³, pero solo para efectos de la aplicación al SEM, ya que a través de la interrelación sistemática de las normas citadas, se determina a través de las mismas que la LSEM y su reglamento son las que regulan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que integran el SEM.

Una vez expuesto lo anterior, es claro que la LSEM es la encargada de regular los incumplimientos del personal que integra el SEM, dada la especialidad del caso, sin embargo, la LSEM conserva en gran parte los lineamientos generales que regulan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, y es de recordar que se encuentran supeditadas a la CPEUM, por lo que deben considerar los derechos, obligaciones y sobre todo garantías que en ella se consagran.

En la LSEM se denomina procedimiento disciplinario al procedimiento jurídico que determina si un servidor público del SEM incumplió con una de las obligaciones que por ley le corresponden en el marco de su actividad como servidor público y que dan origen al procedimiento sancionador que ejerce la

⁹³ GUASTINI Riccardo, colaborador artículo “Antinomias y Lagunas” Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana núm 29, ed. Themis, México, 1999, pág. 441. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/29/cnt/cnt22.pdf>

misma administración pública federal, partiendo de una relación jerárquica de organización de funciones y del poder disciplinario; es decir el genérico procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Las conductas que se clasifican como faltas graves que dan origen a un procedimiento disciplinario, -de acuerdo al artículo 150 del Reglamento de la LSEM-, y que pueden derivar en una sanción administrativa se encuentran en el artículo 58 de la LSEM y en resumen son:

- a) Abandonar el empleo por mas de tres días consecutivos sin causa justificada; se equipara a una de las causas de rescisión de contrato laboral sin responsabilidad para el patrón que prevé la LFT, en el régimen especial donde se encuentran los miembros del SEM, esta conducta es causante de sanciones administrativas, reforzando que la administración pública también se basa en relaciones jerárquicas como lo hacen los trabajadores particulares. Esta conducta se sanciona con la destitución del servidor público.
- b) Violar las obligaciones que la propia LSEM les señala, mismas que ya expuse en el subtema anterior al presente, salvo el artículo 41, la cual causa la inmediata destitución. La reincidencia en más de tres ocasiones a esta conducta ocasiona la destitución.
- c) Incumplir con las obligaciones a las que están constreñidos genéricamente en su carácter de administradores públicos. En este punto, es de considerar que la LSEM cita a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo existe un artículo transitorio mediante el cual se abrogó la LFRSP respecto las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, se trata del artículo segundo transitorio de la LFRASP, por lo que es necesario actualizar la LSEM en este sentido, ya que las obligaciones que establece la LFRASP que es la ley vigente para regular estas obligaciones, las establece en el artículo octavo, además agrega obligaciones como: la rendición de cuentas, la condición de estar ante una violación de normas, se eliminó la abstención de ejercer el cargo o comisión que se le

haya designado, después de haber concluido o haber sido cesado, entre otras; por lo que es de suma importancia que se actualice la LSEM al respecto. Los miembros del SEM pueden ser sancionados en dos ocasiones por esta conducta antes de ser destituidos.

- d) Actuar con deslealtad a su país o a sus instituciones; esta obligación es toral en virtud de las funciones que desempeña y la trasladabilidad de la que es objeto. La sanción a esta conducta es la destitución.
- e) Ser condenado por sentencia dictada por delito intencional; esta conducta puede ser confusa, ya que en el caso de encontrarse en otro Estado y éste lo condene conforme a su legislación, habrá un conflicto de normas, toda vez que existen Estados que prevén sanciones penales en conductas que en nuestro país no son punibles, por lo que estaría en discusión si solo se aplica a delitos comprendidos en leyes mexicanas o se refieren a cualquier delito de cualquier jurisdicción. En estos casos procede la destitución.
- f) La violación del sigilo profesional, mismo que se establece en el artículo 42 de la LSEM. Esta violación conlleva la destitución.
- g) Incurrir en resumidas cuentas en falta de eficiencia dentro de sus obligaciones oficiales, donde considero que es complicado sancionar, en algunas conductas ya que dicha determinación es de carácter subjetivo en la mayoría de los casos. Los miembros del SEM pueden ser sancionados en dos ocasiones por esta conducta antes de ser destituidos.
- h) Beneficiarse personalmente o ilícitamente con los recursos a los que tiene acceso en virtud de sus funciones, como son: franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales, así como inmunidades y privilegios inherentes al cargo, conducta que se encuentra ligada a las obligaciones que establece la LFRASP y se sanciona con la destitución del SEM.
- i) Expedición de documentación consular o migratoria contraviniendo normas aplicables con fines ilícitos. Lo anterior

sucede con frecuencia originados principalmente por la corrupción. Esta conducta conlleva destitución

- j) Desobedecer las instrucciones de la Secretaría –atendiendo que el SEM forma parte de la administración pública federal y tiene una relación jerárquica con la SRE como parte de la organización de las dependencias y entidades encargadas del despacho de asuntos encomendados al Ejecutivo-, o del jefe superior. Los miembros del SEM pueden ser sancionados en dos ocasiones por esta conducta antes de ser destituidos.
- k) Incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero. La reincidencia en mas de tres ocasiones a esta conducta ocasiona la destitución.
- l) Se refiere al incumplimiento de una de las obligaciones contenidas en el capítulo VIII, pero desde la óptica de un superior jerárquico respecto la vigilancia, evaluación y poder de mando, respecto las funciones de sus subordinados, incluyendo el cumplimiento fuera de tiempo del informe al que está obligado en términos del artículo 45 de la LSEM. Los miembros del SEM pueden ser sancionados en dos ocasiones por esta conducta antes de ser destituidos.
- m) Finalmente, es sancionado con destitución el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 41, que en resumen prevén el cumplimiento de los principios de los servidores públicos: legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia; respetar las el marco jurídico de los Estados receptores, sus costumbres sociales y prácticas diplomáticas internacionales, sin perjuicio de la inmunidad y privilegios que el mismo Estado receptor les otorgue. Así mismo, deberán abstenerse de conductas partidistas o “electorales incompatibles con el desempeño de su función pública” o de realizar “declaraciones que comprometan los intereses del país”. El incumplimiento a las obligaciones que se determinan en el artículo 41 dan lugar a la destitución

Quien conocerá de los asuntos del procedimiento de corrección disciplinaria será la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, que es una de las Subcomisiones que auxilia los deberes de la Comisión de Personal, dicha subcomisión se integra por:

- El Presidente de la Comisión de Personal, quien la preside y tendrá el voto de calidad
- Director General del Servicio Exterior y Recursos Humanos (conforme el nombramiento otorgado por el Reglamento Interno de la SRE, artículo 5º, inciso H, fracción XVII)
- Director General de Asuntos Jurídicos de la SRE
- Representante de la SFP con nivel de director general y en su caso podrá ser quien realice las funciones de Contralor Interno dentro de la SRE

Para iniciar con el procedimiento disciplinario es necesario presentar por escrito los hechos y pruebas que dan lugar al procedimiento ante la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, quien con el apoyo de la contraloría interna iniciará la investigación de los hechos; si así lo considera procedente elaborará y signará un acta administrativa de presunta responsabilidad mediante la cual dará a conocer al servidor público presuntamente responsable los hechos causantes de la o las responsabilidades que se le atribuyen, esta acta se le notificará personalmente; una vez que tenga conocimiento de los hechos que se le imputan, contará con quince días hábiles para presentar los argumentos y pruebas que a su derecho convengan; cuando la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios admita el período de instrucción, deberá señalar fecha para el desahogo de dichas pruebas si lo ameritan; una vez cerrado el período de instrucción la Subcomisión contará con 30 días hábiles para emitir la resolución que corresponde, en base a los elementos que señala el artículo 62:

ARTÍCULO 62.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. La gravedad de la responsabilidad en la que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley y su Reglamento;

II. Las circunstancias socio-económicas del presunto responsable;

III. El rango dentro del Servicio Exterior, así como los antecedentes del presunto infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad en el servicio exterior y, en su caso, en la administración pública;

VI. La reincidencia en el cumplimiento de sus obligaciones, y

VII. En su caso, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos causados como consecuencia del incumplimiento de sus funciones.

Dicha resolución será puesta a consideración de la Comisión de Personal, quien a su vez pondrá a disposición del Secretario de la SRE, es importante mencionar que cuando se trate de sancionar a un embajador o cónsul general la Comisión de Personal pondrá la resolución emitida por la Subcomisión de Personal a la consideración del Presidente de la República. Tanto el Secretario de SRE como el Presidente cuentan con un término de 30 días hábiles contados a partir de que la Comisión de Personal pone a su disposición la resolución para determinar la sanción a imponer. Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 57 de la LSEM existen tres sanciones en el procedimiento disciplinario previsto: suspensión⁹⁴, destitución –que prevé la inhabilitación para reingresar al SEM, o cualquier cargo, comisión o puesto temporal en el mismo- y sanción económica. El encargado de imponer dichas sanciones es el Director General del Servicio Exterior y Recursos Humanos, y se dará vista a la Contraloría Interna; para el caso de las sanciones que impongan penas económicas, se deberá informar a la Tesorería de la Federación, para efectos del cobro de la misma.

4.1.5 TRATAMIENTO DE LA INMUNIDAD DIPLOMÁTICA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La inmunidad diplomática es una de las mayores prerrogativas que ostentan los embajadores y cónsules, esta inmunidad obedece al eficiente

⁹⁴ Que no podrá ser menor a tres días, ni mayor a un año conforme norma el artículo 148 del Reglamento del SEM

desempeño de sus funciones y a la soberanía de los Estados acreditantes quienes son los encargados de administrar justicia a sus embajadores y cónsules, respecto cualquier conducta que genere una responsabilidad civil, penal o administrativa, así lo expresa José Sebastián de Erice y Oshea: *“El diplomático goza de la inmunidad de jurisdicción penal, de su subsidiaria jurisdicción policiaca; y es así mismo inmune ante la civil, tanto ‘rationae personae’ como ‘rationae materiae’”*.⁹⁵ El autor señala ambos tipos de inmunidades toda vez que el diplomático es protegido no solo en las conductas materiales que realiza sino que esta inmunidad está dirigida también a su persona, por tanto el Estado receptor está impedido para juzgar y sancionar toda conducta ejercida por el representante político del Estado acreditante, aun cuando la conducta no se produzca con motivo de sus funciones. Los medios con los que cuenta el Estado receptor para frenar una violación a sus leyes estriban en declarar al diplomático como persona non grata e incluso –en medidas extremas- conducirla a la frontera. Esta introducción teórica se plasma en los instrumentos internacionales que a continuación quedan expuestos en el rubro.

Los convenios internacionales de los que México forma parte que tratan las inmunidades con las que cuentan los cuerpos diplomáticos y consulares respectivamente son:

- Convención relativa a los funcionarios diplomáticos. Adoptada por la Sexta Conferencia Internacional Americana firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928. Este instrumento advierte en su artículo 14 que: “Los funcionarios diplomáticos serán inviolables en su persona, residencia particular u oficial y bienes”, respecto la inmunidad, establece en su artículo 19 que “Los funcionarios diplomáticos están exentos de toda, jurisdicción civil, o criminal del Estado ante el cual se encuentran acreditados, no pudiendo, salvo el caso en que debidamente autorizados por su gobierno, renuncien a la inmunidad, ser procesados y juzgados sino por los tribunales de su Estado.” En este artículo queda de manifiesto la protección internacional que existe para con los funcionarios diplomáticos respecto la aplicación de las leyes del Estado

⁹⁵ DE ERICE Y OSHEA, José Sebastián, “Derecho Diplomático”, ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1954, pág. 105.

receptor, incluso gozan de inmunidad “en los Estados que cruzaren para llegar a su puesto o regresar a su patria, o en el que accidentalmente se encuentren durante el ejercicio de sus funciones, y a cuyo gobierno haya dado a conocer su categoría” (artículo 23), sin embargo existe la salvedad de la renuncia a dicha inmunidad contando con la autorización de su gobierno, esto de acuerdo con el artículo 19 y otra salvedad es sobre asuntos que no se relacionen con las funciones diplomáticas propias de su cargo, estos asuntos podrán invocarse al término de las funciones diplomáticas del funcionario, esto lo dispone el artículo 20. Con lo anterior se infiere que las inmunidades que se le otorgan a los funcionarios diplomáticos son con la finalidad de que sus actividades sean eficientes y que no se vean entorpecidas o inmiscuidas en controversias jurisdiccionales que pueden derivar en hostilidades y conflictos internacionales, todo esto en atención al cargo y funciones propias de la diplomacia; nada tienen que ver con asuntos personales o de índole distinta al desempeño de funciones diplomáticas, por lo que si aparece una controversia jurisdiccional que no se relacione con las actividades diplomáticas encomendadas al funcionario, una vez separado de su cargo perderá la inmunidad para que se le apliquen las leyes conducentes al asunto de que se trate; esto a diferencia de las controversias que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones, en donde conservarán inmunidad aun después de ser separados del cargo. Sin embargo, en el artículo 19, claramente se establece que los funcionarios diplomáticos responden frente a las responsabilidades que adquieren frente al Estado acreditante al que deben su servicio “no pudiendo... ser procesados y juzgados sino por los tribunales de su Estado” de tal forma que no pueden sustraerse de la aplicación de la ley invocando la inmunidad diplomática, incluso de la aplicación de la ley respecto el desempeño de sus funciones, de lo cual se ocupa la LSEM como ya se explicó con anterioridad.

- Convención sobre las misiones especiales. Adopción: Resolución 2530 (XXIV) de la Asamblea General de la ONU, 8 de diciembre de 1969. La inmunidad en el artículo 31 de este instrumento establece que:

1. Los representantes del Estado que envía en la misión especial y los miembros del personal diplomático de ésta gozarán, de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor.

2. Gozarán también de inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa del Estado receptor, salvo el caso de:

- a) Una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la misión;
 - b) Una acción sucesoria en la que la persona de que se trate figure, a título privado y no en nombre del Estado que envía, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario;
 - c) Una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la persona de que se trate en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales
 - d) Una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales de la persona de que se trate.”
- Sin embargo, como lo hace la Convención anterior, establece muy claramente las responsabilidades que los funcionarios tienen frente al Estado acreditante y lo manifiesta en el mismo artículo 31, en el punto “5. La inmunidad de jurisdicción de los representantes del Estado que envía en la misión especial y de los miembros del personal diplomático de ésta no los eximirá de la jurisdicción del Estado que envía.

También indica las condiciones que deben existir para la renuncia a la inmunidad, en resumen indica que deberá realizarse por el Estado acreditante, la renuncia deberá ser expresa, quienes gozan de la inmunidad diplomática entablan acción judicial no tendrán permitido inmunidad de jurisdicción respecto cualquier reconvencción ligada a la demanda principal (esto es una renuncia tácita a la inmunidad), finalmente resalta que la renuncia a la inmunidad civil o administrativa, no deberá entenderse como renuncia también a la inmunidad de la ejecución del fallo. Lo cual da una clara ventaja al funcionario respecto a la renuncia tácita de la inmunidad.

- Convención sobre prerrogativas a inmunidades de las Naciones Unidas. Adopción: Resolución 22 A (1) de la Asamblea General de la ONU, 13 de febrero de 1946. Este instrumento deja muy clara la finalidad de la inmunidad tratada en el presente subtema:

“Sección 14: Se concederán privilegios e inmunidades a los representantes de los miembros no en provecho propio sino para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus funciones en relación con las Naciones Unidas. Por consiguiente un miembro no tiene solo el derecho sino la obligación de renunciar a la inmunidad de su representante en cualquier caso en que según su propio criterio la inmunidad entorpecería el curso de la justicia, y cuando puede ser renunciada sin perjudicar los fines para los cuales la inmunidad fue otorgada.”

Respecto esta convención, estimo muy atinado el comentario de Lucía Irene Ruíz Sánchez al respecto de los representantes permanentes en las organizaciones internacionales como la ONU: *“En estos casos la exigencia de que un enviado extranjero responda por cualquier conducta indebida es mucho*

*mayor que lo que se establece para los agentes diplomáticos. Con base en el principio jurídico que la inmunidad solo se concede en interés de la función y no en provecho del representante, cualquier acto que no esté de acuerdo con la investidura que ostenta el funcionario, deberá ser reclamado.*⁹⁶

- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas⁹⁷ Este es el último instrumento internacional que Labariega Villanueva incluye en su obra, sin embargo incluiré la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, ya que los cónsules son integrantes del SEM. Por lo que toca a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se pone de manifiesto el espíritu de las inmunidades y privilegios que se otorgan: *“Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados.”* Su artículo 31 establece las inmunidades de las que gozan los funcionarios diplomáticos (inmunidad penal, civil y administrativa), con sus excepciones, que es de señalar que son las mismas que previene la Convención sobre las Misiones Especiales ya anteriormente expuestas y que sería ocioso repetir. Así mismo reitera que los funcionarios diplomáticos en general no podrán eximirse de la observancia de la ley de su país, aun cuando internacionalmente se les otorguen inmunidades; señala también la posibilidad a la renuncia a la inmunidad en los mismos términos y condiciones que se establecen en la Convención sobre las Misiones Especiales. Es importante señalar que en esta Convención se establece que aun con los privilegios e inmunidades que por su cargo reciban y sin perjuicio de los mismos, los funcionarios diplomáticos tienen el deber de respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor; así como la obligación de no inmiscuirse en asuntos internos de dicho Estado.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Este documento prevé la posibilidad de que los diplomáticos ejerzan funciones consulares sin perjuicio de las inmunidades diplomáticas que poseen, así como la posibilidad de que un funcionario consular realice actividades representativas del Estado acreditante que corresponden a un funcionario diplomático, situación en la que gozará de

⁹⁶ RUÍZ SÁNCHEZ, Lucía Irene, “DERECHO DIPLOMÁTICO”, ed. Porrúa, México 2005, pág. 271

⁹⁷ LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro G., “Derecho diplomático, normas, usos, costumbres y cortesías”, ed. Trillas, cuarta edición, México 2012.

todos los privilegios e inmunidades que a los funcionarios diplomáticos se les otorguen, pero solo al realizar dichas funciones.

Es importante mencionar que los funcionarios consulares que contempla esta convención tienen inmunidad civil y administrativa, con sus respectivas salvedades claro está, es de subrayar que se menciona que cuenten con inmunidad penal como los funcionarios diplomáticos, así lo establece el artículo 43 de la convención:

Artículo 43:

1. Los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares.

2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán en el caso de un procedimiento civil:

a) que resulte de un contrato que el funcionario consular, o el empleado consular, no haya concertado, explícita o implícitamente, como agente del Estado que envía, o

b) que sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, ocurrido en el Estado receptor.”

Esta convención prevé, la renuncia a la inmunidad civil y administrativa otorgada a los funcionarios consulares en los mismos términos que lo prevé la Convención de Viena para las Relaciones Diplomáticas.

Ahora, habiendo expuesto los instrumentos internacionales que regulan de forma directa las inmunidades y las modalidades de las mismas; partiré de tres particularidades que de forma expresa se indican en las mismas; la primera es que el espíritu de las inmunidades es para dotar de eficacia a las funciones y responsabilidades de los funcionarios diplomáticos y consulares evitando viciar o politizar la aplicación de las leyes del Estado receptor que a la vez podrían entorpecer el quehacer internacional y que a su vez dichas inmunidades no fueron diseñadas para beneficio personal de quien desempeña el cargo “Así, los miembros de la misión especial deberán responder ante las autoridades locales por sus actos relacionados con casos que así se determinen. Para el personal administrativo y técnico así como para el de servicio, la situación es todavía más restringida, pues solo se les concede esa

*inmunidad para actos realizados en el desempeño de sus funciones.*⁹⁸. La segunda particularidad es que dicha inmunidad es renunciable, con lo cual en un contexto de justicia, ya sea el Estado acreditante o el propio funcionario tiene la posibilidad de actuar conforme a derecho y evitar caer en la impunidad conservando la buena imagen y cultura jurídica del país de procedencia al cual representa, así como la imagen propia como servidor público que se conduce con valor y sentido de justicia y cumplimiento de la ley. La tercera particularidad se refiere a la aclaración expresa respecto que las inmunidades otorgadas internacionalmente no eximen al funcionario diplomático o consular del cumplimiento de las leyes del país de procedencia. En el marco de estas particularidades se encuentra la LSEM que sanciona directamente lo consagrado en estos instrumentos: el uso incorrecto de las inmunidades y privilegios que se otorgan a los funcionarios integrantes del SEM, la LSEM se encuentra en perfecta sinergia con la expresa mención en las convenciones anteriormente expuestas en sus artículos 19, 31 y 31 respectivamente, respecto la imposibilidad para refugiarse en dichas inmunidades para la aplicación de la ley en su país de procedencia, y para lo cual, la LSEM expresamente señala:

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

IX. Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales, así como las inmunidades y privilegios inherentes al cargo;

Cabe hacer mención que la propia LSEM establece una sanción para dicha conducta y se trata de la destitución del cargo. Hay que indicar que la LSEM no permite que un servidor público destituido reingrese o desempeñe algún puesto cargo o comisión temporal en el mismo, por lo que considero que la sanción es equiparable a la conducta ya que con dicho castigo se evitará que el servidor público vuelva a tener la posibilidad de abusar o hacer mal uso de dicha inmunidad. Concluyo con la satisfacción de que a través de la ley se prevé y contiene la válvula de escape que puede significar la inmunidad diplomática y consular para un servidor público del SEM, sin embargo es

⁹⁸ RUÍZ SÁNCHEZ, Lucía Irene, op. cit., pág. 190.

necesaria (como gran parte de las normas en nuestro país) la rigurosa aplicación de la misma.

4.1.6 DEFICIENCIAS JURÍDICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CORRECCIÓN DISCIPLINARIA

Tal vez una de las deficiencias técnicas de la LSEM es la que se refiere a la actualización de la derogación de la LFRSP para complementar las obligaciones, deberes y responsabilidades de los miembros del SEM, ya que el artículo 58 fracción III refiere a un artículo que ya no se encuentra en vigor, por lo que al momento de la aplicación de la LSEM puede resultar confusa la interpretación y aplicación de la misma, creando un vacío legal, y aun cuando puede llegarse a un análisis jurídico en el que se infiere que el artículo invocado en la LSEM está derogado, para el caso de que en el acta administrativa que sustenta el proceso disciplinario, originado por presunta violación al artículo 58 fracción III se citará un artículo que se encuentra derogado, lo cual incumple con el principio de certidumbre jurídica respecto los preceptos legales violados por el presunto responsable, es decir que conozca y tenga la seguridad de las normas que se le pretenden aplicar. Considero que para evitar dilaciones y vicios en el procedimiento es prudente que se actualice la LSEM respecto la nueva LFRASP del 2002, con la finalidad de dar a conocer las obligaciones que les señala la Ley vigente para regular la responsabilidad administrativa de los servidores públicos: la LFRASP.

En otro orden de ideas, reflexiono importante dar una mayor aplicación y trascendencia jurídica a los valores éticos; tanto de los servidores públicos en general, como de los que integran el SEM en particular; y es que una falta administrativa importante es violar los principios éticos que rigen a los integrantes del SEM establecidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal así como el Código de Conducta del Personal de la SRE, y no existe un instrumento jurídico que vele el

cumplimiento y observancia en exclusiva de los mencionados códigos, además que cabe mencionar que conforme al análisis realizado en temas anteriores del presente capítulo los principios éticos y las obligaciones de los servidores públicos se encuentran profundamente ligados, por lo que estimo deficiente incluso nula, la coerción a las conductas carentes de los principios éticos de los servidores públicos. Considero que un espacio jurídico coercitivo como el procedimiento disciplinario es ideal para cumplimentar y fortalecer la ética de los servidores públicos, a su vez las directrices éticas que establecen los códigos citados en este punto pueden ser de gran ayuda para casos difíciles donde la actividad juzgadora de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, Secretario de Relaciones Exteriores e incluso el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser orientada respecto sus resoluciones y observaciones en los principios éticos, mismos que pueden ser esas “brújulas jurídicas” que en virtud de su carácter consuetudinario, abstracto e impersonal constituyen uno de los instrumentos jurídicos de fondo que dotan de validez y argumentación cualitativa a las resoluciones que el juzgador emita.

Otra de las deficiencias que existen en el procedimiento disciplinario es la ausencia de la llamada comúnmente “audiencia de ley” que es un elemento procedimental que protege la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, que establece la necesidad de un juicio para poder privar de sus derechos a un individuo –como le ocurre a los servidores públicos sujetos de procedimiento disciplinario- sin que en dicho juicio se cumplan –entre otras características- “las formalidades esenciales del procedimiento” una de esas formalidades es el derecho de audiencia, al respecto Miguel Carbonell indica:

“La primera formalidad esencial de todo procedimiento es que la parte afectada sea llamada ante el órgano de autoridad a fin de que pueda defenderse correctamente; el ser llamado no solamente comprende la posibilidad de que el particular sea ‘avisado’ de que se pretende ejecutar un acto privativo en su contra o de que existe un procedimiento que pudiera culminar con la emisión de un acto privativo, sino que –de forma más amplia- exige poner a su disposición todos los elementos que le permitan tener una ‘noticia completa’, tanto de una demanda interpuesta en su contra (incluyendo los documentos anexos) como en su caso del acto privativo que pretende realizar la

autoridad”⁹⁹ Esto visto desde una teoría formal y genérica del procedimiento, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Ricardo de la Luz Félix Tapia expresa: “... la finalidad que se pretende con el desahogo de la audiencia no es otro que el de la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, que dicho sea de paso esta se integra a su vez por cuatro garantías:

- a) Un juicio previo al acto privativo;
- b) Seguido ante tribunales previamente establecidos;
- c) Con el cumplimiento de las formalidades esenciales; y
- d) Conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho...

A diferencia de otros ordenamientos de los cuales se ocupan detalladamente de regular, en que consiste cada una de las diversas diligencias, estableciendo la secuencia que hay entre la conclusión de una y el inicio de la siguiente, e incluso las diferentes etapas de que se compone cada una de ellas... los fines que persigue el procedimiento disciplinario, consiste (sic) en la observancia de las elementales garantías constitucionales y atendiendo a una sana lógica jurídica procedimental es imperativo establecer las etapas que deben integrar la audiencia que habrá de desahogarse en el procedimiento administrativo disciplinario, así como de las diligencias y actuaciones que la integran”¹⁰⁰.

En la LSEM la substanciación del procedimiento se prevé la emisión de un acta administrativa para dar conocimiento de la responsabilidad que se le imputa al miembro del SEM, sin embargo no se establece que deba contener una relación de los hechos y pruebas que dan origen a dicha responsabilidad, además no otorga la posibilidad de que el servidor público acusado se apersona ante la autoridad que conoce del caso para exponer lo que a su derecho y defensa convenga.

Incluso la LFRASP prevé en su artículo 21 la práctica de la audiencia de ley: “...habrá una audiencia para que el presunto responsable, tenga la oportunidad para responder a todas y cada una de las responsabilidades que se le han imputado, afirmando o negando la existencia de hechos señalados en

⁹⁹ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, “Formalidades esenciales del procedimiento” disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Formalidades_esenciales_del_procedimiento.shtml

¹⁰⁰ DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, Ricardo, op. cit. pág. 118 y 119.

*el pliego de responsabilidades, expresando lo que se ignore cuando no sean propios y en su caso agregando las explicaciones que estime convenientes; la confesión vertida sobre los actos o hechos aludidos no necesariamente se traduce en la aceptación de las responsabilidades imputadas, en todo el caso habrá que estar atentos a los elementos en los que se base para desvirtuar las infracciones señaladas.*¹⁰¹

Si bien es cierto que en el procedimiento disciplinario regulado en la LSEM el presunto responsable tiene la oportunidad de que la autoridad competente lo escuche, no es de forma presencial ni exclusivamente a modo de contraposición de los hechos que se le imputan, sino que se “salta” momentos procesales que garantizan una adecuada defensa, al respecto, también comenta Ana Elena Fierro acompañada de Adriana García: *“Sucintamente el debido proceso comprende la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, la de aportar pruebas y conocer la acusación a fin de estar en posibilidad de defenderse. Para ello es necesario que cada una de las etapas del proceso se encuentren claramente separadas y los tiempos para la respuesta sean adecuados a fin de que el servidor cuente con un plazo razonable para preparar su defensa.”*¹⁰² Es claro que existe una carencia fundamental en el debido proceso, como es la falta de una audiencia de ley, toda vez que no se prevé la misma en procedimiento disciplinario de la LSEM, pero como lo resaltan las autoras anteriormente citadas, el proceso previsto, materialmente priva al presunto responsable de una defensa adecuada, particularmente por las características de sus funciones, ya que si se encuentra en el extranjero tendrá desventajas ante los servidores públicos que ejercen sus funciones dentro del país; aun cuando formalmente tenga los demás momentos procesales necesarios para una adecuada defensa: notificación, período de instrucción, cierre de instrucción, y resolución (incluso el derecho de acudir a los tribunales competentes a efecto de una segunda instancia).

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 126 y 127

¹⁰² FIERRO, Ana Elena Y GARCÍA, Adriana, “La debida defensa y el procedimiento de responsabilidad de servidores públicos, Interpretación de la SCJN en el amparo en revisión 2226/2009.”, Ediciones Aida opera prima de derecho administrativo, revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, opus no. 12 julio-diciembre 2012, UNAM fes Acatlán.

Cabe mencionar que en opiniones de tratadistas de otros países, no hay mucha diferencia en cuanto a los principios jurídicos básicos del procedimiento, como la opinión de Roberto Dromi, que menciona que un procedimiento administrativo materialmente judicial debe guiarse por los principios de legalidad, transparencia, defensa y gratuidad. Sobre el principio de defensa en particular, hace referencia al derecho de ser oído por la autoridad sancionadora, en el mismo se refiere a la publicidad del procedimiento, que traducido al derecho positivo mexicano se trata del conocimiento de las actuaciones de la autoridad durante el procedimiento, también menciona que para ser oído en juicio es necesario tener la oportunidad de que el presunto responsable pueda expresar razones antes de que se ejecute el acto (como lo establece el 14 Constitucional), y después de la ejecución del mismo mediante los medios de impugnación legalmente designados, el autor en comentario señala también el derecho de ser patrocinado y representado profesionalmente,¹⁰³ destacando de nueva cuenta que tal derecho no se encuentra previsto en la LSEM, siendo un derecho fundamental para una adecuada defensa, máxime si el presunto responsable se encuentra fuera del lugar donde se lleva a cabo el procedimiento disciplinario

Es tal la importancia de esta deficiencia, que existen acciones emprendidas por los tres poderes del Estado, mismas que abordaré y analizaré en el último capítulo del presente trabajo.

¹⁰³ DROMI, Roberto, "Derecho Administrativo", Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, ed. Ciudad Argentina 6ª ed, Buenos Aires, 1997. pág. 842.

Capítulo IV: Planteamiento de una mejora en el procedimiento administrativo del Servicio Exterior Mexicano

1. LAS APORTACIONES DEL PODER JUDICIAL

Como ya se advirtió al final del capítulo anterior, los tres poderes del Estado han aportado acciones jurídicas al tema del procedimiento disciplinario. Por cuenta del poder judicial, existe un amparo que ha generado un tema a discutir y resolver en el ambiente jurídico, respecto la responsabilidad administrativa de los miembros del SEM. Este amparo versa sobre el caso de un embajador que desempeña funciones en Irán, quien fue acusado de *“expedir 51 pasaportes con documentos falsos y 31 pasaportes a menores sin los requisitos de consentimiento de los padres o con firmas falsas, del extravío de 8 expedientes de pasaportes así como permitir la intervención de personal no autorizado en la emisión de pasaportes aparentemente con fines ilícitos.”*¹⁰⁴

El contexto del amparo versa en el agravio que representa el artículo 60 de la Ley del SEM, en virtud de ser violatorio del 14 constitucional, uno de los argumentos utilizados en la resolución Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa quien conoció en primera instancia es: *“que se obliga a que la defensa se rinda en un periodo de quince días y en ausencia del afectado, ya que los funcionarios del servicio exterior residen en el extranjero. Lo anterior genera estado de indefensión puesto que le resulta imposible al afectado realizar una defensa adecuada en un periodo tan corto, y sin tener a la mano los elementos probatorios necesarios (los cuales se encuentran en territorio nacional). En este sentido, sostuvo que la ley es inconstitucional al no permitir que el afectado pueda estar presente en territorio nacional, o incluso en la ciudad en la que se lleva a cabo el procedimiento sancionatorio.”*¹⁰⁵

¹⁰⁴ FIERRO, Ana Elena y GARCIA, Adriana, op. cit., pág. 45.

Disponible en <http://derecho.posgrado.unam.mx/Aida/revista/Opus12.pdf>

¹⁰⁵ Ídem.

El amparo invoca al principio de mayor beneficio el cual consiste en que se aborden y se les dé una preferencia a aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio para el gobernado, para mayor claridad en el principio de mayor beneficio transcribo la jurisprudencia que conceptúa dicho principio:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.¹⁰⁶

Derivado del principio de mayor beneficio para el caso del amparo que nos ocupa se aplica que si el amparo versa sobre la violación al artículo 14 Constitucional respecto la garantía de audiencia en el consagrada siendo que el quejoso ya había alcanzado la declaratoria de inconstitucionalidad de todo el procedimiento sancionador, es notorio que al gobernado le beneficiará en mayor proporción la inconstitucionalidad del proceso integralmente y no solo una parte como es la vulneración de la garantía de audiencia.

El procedimiento administrativo sancionador sigue los principios del derecho penal, ya que su resolución conlleva actos privativos como en la destitución del cargo e incluso la inhabilitación definitiva para desempeñar cualquier empleo cargo o comisión dentro del servicio público o bien, el menoscabo en el patrimonio del servidor público, como ocurre con la sanciones que prevé la

¹⁰⁶ (No. Registro: 179,367, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5).

responsabilidad administrativa de los servidores públicos del SEM. También existen pronunciamientos al respecto a nivel internacional, como lo extraen Ana Elena Fierro y Adriana García de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *“Tanto la Corte IDH, como la Corte EDH han señalado que en los procedimientos disciplinarios deben ser aplicadas las mismas garantías del debido proceso de la esfera criminal, puesto que las sanciones que conllevan este tipo de procedimiento son de una gravedad similar; por ende resulta indispensable que el servidor sujeto al proceso pueda contar con el respeto irrestricto a sus derechos fundamentales en particular a la adecuada defensa y el debido proceso.”*¹⁰⁷

El amparo se pronuncia exponiendo que no es propio considerar la falta de apersonamiento del servidor público ante la autoridad sancionadora, ya que en razón a la naturaleza de sus funciones existe un interés estatal relevante en que los integrantes del SEM permanezcan en las adscripciones a las que fueron asignados para ocuparse de los temas de política exterior que les fueron conferidos; sin embargo para salvedad de este punto el mismo SCJN considera la comparecencia por escrito o a través de un representante legal, lo cual considero bastante apropiado y que protege tanto la garantía del servidor público a obtener una debida defensa, como el interés general de mantener a dichos servidores públicos en funciones al servicio del Estado, sin factores de obstaculización de su servicio a actividades del Estado.

Sin embargo, existen momentos procedimentales que debe existir en todo procedimiento que la misma SCJN ha establecido a través de la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento".

¹⁰⁷ FIERRO, Ana Elena y GARCIA, Adriana, op. cit. pág.50.

Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.¹⁰⁸

De esta jurisprudencia se desprende que existen distintos momentos procesales para cada etapa, circunstancia que no se cumple en la Ley del SEM, donde en un solo escrito (el previsto por el artículo 60 fracción III) el afectado debe presentar pruebas y argumentos, sin que puedan existir alegatos finales, ni conocimiento de todas las actuaciones que obran en el expediente; es decir que pruebas, argumentos y alegatos se presentan en un mismo momento, por lo que la misma Sala que se encarga de otorgar el amparo en comento, estima que “no puede existir una adecuada defensa en procedimientos en los que se compacten las etapas procesales en un solo acto.” Y añade: Entonces, la adecuada defensa se entiende como la posibilidad de contar con el tiempo y los medios suficientes para comparecer adecuadamente a cada una de las etapas procesales.

Otra de las consecuencias que advierte el amparo en revisión acerca de la existencia de un solo momento de participación procesal del afectado consiste en que no conocerá los efectos que sufrieron las pruebas que haya aportado, es decir si fueron admitidas o desechadas, además el afectado desconoce de lo sucedido con posterioridad a la presentación de su único escrito. Personalmente agrego que tampoco conoce si se contó con los elementos y diligencias suficientes para desahogar las pruebas que aportó al procedimiento.

Finalmente se estima dentro del amparo en comento que:

De todo lo anterior se concluye, que el procedimiento sancionatorio para los miembros del servicio exterior, no reúne los requisitos formales (no prevé una etapa de alegatos) ni materiales (sólo se permite su participación en el

¹⁰⁸ No. Registro: 200,234, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, Página: 133

procedimiento a través de un único documento) mínimos para garantizar una efectiva defensa del afectado.

Una vez expuesto el amparo del caso en particular, citaré, en el subtema siguiente, algunas jurisprudencias que reforzarán y confirmarán el criterio de la SCJN al respecto.

1.2 JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las tesis que considero más importantes para la mejora del SEM, particularmente de la optimización del procedimiento disciplinario, son las que a continuación se presentan.

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. AL INTERPRETAR LAS NORMAS APLICABLES A SUS MIEMBROS, DEBE ATENDERSE A LA SITUACIÓN PARTICULAR DE ÉSTOS Y A LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A AQUÉL.

Por regla general, la relación entre los miembros de la Administración Pública Federal y el Estado es equiparable a las relaciones laborales, considerándose al Estado como un patrón sui generis. No obstante, conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y los miembros del Servicio Exterior quedan excluidas de este supuesto general; es decir, mantienen su naturaleza administrativa y se regirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Esta regulación particular, especial y distinta de la que rige a los miembros de la Administración Pública Federal, atiende a las funciones específicas que cumple el Servicio Exterior Mexicano, entendido éste como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado de su representación en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución. Entre sus funciones destacan el promover y salvaguardar los intereses nacionales en los Estados extranjeros; mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional, velar por el prestigio del país en el exterior, intervenir en la celebración de tratados y cuidar su cumplimiento. Por lo tanto, al interpretar y analizar las normas que rigen al personal del Servicio Exterior Mexicano, se deberá atender tanto a la situación y las necesidades particulares de sus miembros, como a las funciones encomendadas a este Servicio y a los intereses que el Estado persigue en su política exterior.¹⁰⁹

Esta tesis resulta total ya que contempla la exclusión del SEM dentro del régimen laboral comprendido entre los integrantes de la Administración Pública Federal, junto con los demás reputados como servidores públicos de acuerdo

¹⁰⁹[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 525

con el artículo 108 Constitucional, y va más allá, ya que establece que tanto las funciones que en específico le son encomendadas así como las necesidades particulares de sus miembros son las bases para interpretar y analizar las leyes que los rigen; lo cual confirma que el procedimiento que regula las responsabilidades administrativas no es el más adecuado, toda vez que las principales actividades a cargo del SEM se llevan a cabo en territorio extranjero, lo que conmina a los integrantes del SEM a permanecer fuera del país por largos periodos, haciendo mención también de que cada nación donde México tiene representación oficial, conlleva un estilo y condiciones de vida particulares, es entonces necesario que en atención a sus funciones en general del SEM y a las circunstancias de específicas de cada uno de sus miembros, se cuente con una interpretación adecuada de la LSEM, por ejemplo, en el caso de un procedimiento disciplinario no tendrá las mismas condiciones de facilidad de respuesta un funcionario del SEM que se encuentre en un Estado en guerra, que uno que ejerza sus funciones en una nación en paz.

De igual forma esta tesis cuida el interés jurídico superior que es el beneficio colectivo a proporcionar a través del SEM; la ejecución de la política exterior y a los intereses que el Estado Mexicano persigue con dicha ejecución, como se expuso en el amparo citado en el tema anterior, el apersonamiento – por ejemplo- durante el procedimiento disciplinario puede constituir una desatención de los “intereses estatales relevantes” y estando en posibilidad de otras opciones para proteger el debido proceso, como la comparecencia por escrito o representación; es evidente que es superior el interés público de la ejecución de la política exterior al apersonamiento del funcionario público en el procedimiento disciplinario, en el entendido de que como ya mencioné, existen alternativas para salvaguardar las garantías del afectado.

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA DE SUS MIEMBROS POR PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, NO REQUIERE LA COMPARECENCIA FÍSICA DEL AFECTADO ANTE LA AUTORIDAD JUZGADORA.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizar el derecho fundamental a una defensa adecuada implica que las partes de un proceso jurisdiccional estén en posibilidad de perseguir sus intereses en juicio, ante un tribunal independiente e

imparcial, en el cual se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y que el mismo concluya con la emisión de una sentencia que esté apegada a los principios de exhaustividad y congruencia, así como los requerimientos de fundamentación y motivación. Ahora bien, generalmente en los procesos que pueden acarrear sanciones de carácter privativo, como lo son los de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se requiere la comparecencia física del afectado ante la autoridad que los juzga. Sin embargo, en el caso del procedimiento disciplinario seguido en contra de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, atendiendo a que la mayoría de los funcionarios laboran fuera del territorio nacional, se advierte la existencia de un interés estatal objetivo y relevante, tanto en evitar que los traslados y el tiempo necesario para el desahogo del procedimiento sancionatorio redunden en un perjuicio al Servicio Exterior, como en no interrumpir o entorpecer de manera innecesaria el ejercicio de la acción estatal en materia de responsabilidades de los funcionarios del Servicio Exterior y el debido desempeño de la función pública. Por lo mismo, se considera una medida constitucionalmente legítima y proporcional el que el inicio y desarrollo del procedimiento sancionador no queden supeditados a que el afectado se encuentre en territorio nacional, máxime si sus funciones lo obligan a estar fuera del país por determinados periodos que pueden durar hasta ocho años.¹¹⁰

Como ya mencioné en la tesis anterior si bien es cierto que el debido proceso y la garantía de audiencia son principios constitucionales, también es cierto que existen intereses que no obedecen al de uno solo o unos cuantos, sino que se trata de intereses estatales relevantes que deben cumplirse con los principios éticos de bien común y espíritu de servicio por los funcionarios que tienen el deber de permanecer en la posición que se les ha asignado, evitando que mediante el apersonamiento en el procedimiento se obstaculice o entorpezca el ejercicio de sus funciones que constituyen intereses de Estado a nivel internacional.

Continuemos con la exposición de la siguiente tesis de la SCJN:

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL IMPEDIR QUE EL AFECTADO TENGA UNA REPRESENTACIÓN EFECTIVA Y ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE.

El derecho a una defensa adecuada implica que la persona sujeta a un proceso debe poder: (i) tener a un representante de su elección que pueda apersonarse en cualquier momento en el procedimiento directamente, imponerse del mismo y realizar cualquier tipo de promoción y (ii) acceder a todas las actuaciones, documentos y pruebas que obran en el expediente. Ahora bien, si el procedimiento previsto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, solamente permite la participación del presunto responsable por vía de una respuesta escrita que se hace en una sola oportunidad, entonces, el curso que toma el procedimiento después de que el afectado presenta su escrito escapa de su conocimiento, impidiendo que él o su representante pudieran imponerse

¹¹⁰[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 525

en autos o participar en el procedimiento una vez que la contestación fue rendida y que sepan si se han aceptado sus pruebas o si la autoridad ha aportado nuevos elementos al expediente. En conclusión, no puede considerarse que el procedimiento administrativo disciplinario garantice a los miembros del Servicio Exterior una defensa adecuada, ya que a pesar de que el servidor público señalado como probable responsable en el procedimiento de responsabilidad administrativa puede contar con un representante legal en territorio nacional que le auxilie en la sustanciación del procedimiento y la defensa de sus intereses, esto resulta insuficiente para determinar que en el procedimiento disciplinario se permite una representación efectiva al afectado.¹¹¹

En esta tesis jurisprudencial se aborda también el debido proceso, refiriéndose en específico a la representación, si bien es cierto la misma SCJN se ha pronunciado en el sentido de que un debido proceso conlleva la posibilidad de ser representado en juicio con la finalidad de tener una adecuada defensa, en la Ley del SEM -aun cuando las funciones del SEM conllevan la residencia en el extranjero de sus integrantes- no existe tal posibilidad, sin embargo no es tarea jurisdiccional determinar la modificación de la Ley del SEM para subsanar esta violación, por lo cual el pronunciamiento refiere únicamente a la inconstitucionalidad de la norma. En virtud de que la SCJN puede obtener soluciones jurídicas de aplicación general a través de la interpretación de las leyes, califica como insuficiente el argumento interpretativo respecto a la analogía de que la previsión de contar con un representante legal en territorio nacional para el presunto responsable en el procedimiento administrativo que contiene la LFRASP es aplicable al procedimiento disciplinario previsto en la Ley del SEM. Opino que la SCJN consideró insuficiente dicho argumento en virtud del principio de especialidad¹¹² del que goza la Ley del SEM, ya que regula en específico a los integrantes del SEM con base a los principios de la Administración Pública Federal, y siendo que la Ley distingue y provee de una regulación especial a los miembros del SEM a nivel constitucional, es claro que la intención es que el cuerpo diplomático sea regulado por sus leyes especiales, tal y como sucede con el Ejército Mexicano.

La tesis siguiente refuerza la falta de debido proceso en el procedimiento disciplinario del SEM.

¹¹¹[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 526

¹¹²El principio de especialidad fue abordado en el capítulo anterior.

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA AL NO PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DEL AFECTADO EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO.

El procedimiento de responsabilidad administrativa seguido en contra de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, no permite la comparecencia directa del afectado ante la autoridad sancionadora para el desahogo del procedimiento. Aunque esta situación responde a intereses constitucionalmente legítimos, la misma redundante en una afectación al derecho a una defensa adecuada, ya que la estructura del procedimiento se caracteriza por limitar la intervención del afectado a la presentación de un único escrito en el que dé respuesta al acta de presunta responsabilidad administrativa y presente las pruebas que estime convenientes. Esta estructura procesal no garantiza al servidor público una defensa adecuada, debido a que, para satisfacer los requisitos de este derecho fundamental, todo proceso debe encontrarse dividido en etapas procesales determinadas, mismas que deben tener un contenido material mínimo que permita al afectado contar con el tiempo y los medios suficientes para comparecer a cada una de ellas. Así, al compactar la intervención del afectado a un solo acto procesal, el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano no satisface los estándares mínimos para tener por cumplido el derecho a una defensa adecuada, ya que no permite que el acusado tenga las mismas posibilidades de defensa que tiene un acusado que está presente ante la autoridad administrativa que lo procesa.¹¹³

Esta jurisprudencia se refiere en concreto a las formalidades esenciales del procedimiento en cuanto a las oportunidades de las partes para participar en el procedimiento disciplinario, las formalidades esenciales del proceso son aplicadas en distinta forma en atención a la materia que se juzga, los procedimientos administrativos son parte del derecho procesal inquisitorio, como sectoriza Héctor Santos Azuela, y se caracteriza por conferir al juzgador *“amplias facultades para el impulso y dirección del proceso. Asimismo cuenta con enorme influjo para establecer el objeto del proceso. Se caracteriza entonces, porque la dinámica y puesta en acción del juicio, depende de la gestión y función oficiosa de las autoridades.”*¹¹⁴ Tanto en el proceso administrativo, como en el proceso penal, la autoridad cuenta con más herramientas para marcar la pauta y ritmo dentro del propio proceso, es el actor que da el impulso procesal y por ello, para evitar falta de equidad y deficiencia en la administración de justicia, el proceso tiene límites más estrictos y debe

¹¹³ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 527

¹¹⁴ SANTOS AZUELA, Héctor, La teoría general del proceso en el sistema de derecho procesal social, Boletín mexicano de derecho comparado, Año 2011, No. 101. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/101/art/art6.htm>

pugnarse por un procedimiento apegado a las garantías constitucionales, para garantizar el debido proceso.

Miguel Carbonell por su parte, menciona que la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende por debido proceso el *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier... acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*¹¹⁵ De la definición anterior, quiero extraer una palabra fundamental para resumir la jurisprudencia aludida, la instancia, que no es otra cosa que el momento procesal para desarrollar las etapas que comprenden un procedimiento jurisdiccional; en el procedimiento disciplinario simplemente se omiten instancias procesales o dichas instancias carecen de elementos esenciales de la misma. La LSEM omite la etapa de alegatos, simplemente no la menciona, ni destina un momento en el procedimiento disciplinario para que el servidor público realice su exposición ante la autoridad sancionadora; por lo que hace a las instancias carentes de elementos esenciales, al prever un solo momento durante todo el procedimiento, para que el presunto inculpado cumpla con la exposición de pruebas y argumentos, se pone de manifiesto la dificultad para que son un solo documento, el inculpado construya una adecuada defensa. Como método comparativo, encontramos la LFRASP, que en su artículo 21 *“establece a grandes rasgos los pasos que integran el procedimiento disciplinario: emplazamiento, audiencia de ley; ofrecimiento y admisión de pruebas; desahogo de pruebas; y formulación de la resolución que deba recaer en el procedimiento y notificación de la misma al interesado. El desarrollo de este procedimiento administrativo disciplinario es, similar al de cualquier otro proceso, con la diferencia de que en éste al quejoso o denunciante no se le reconoce interés jurídico, por lo que puede entenderse que hay una sola parte, el servidor público, presunto responsable, o bien existe una confusión de*

¹¹⁵CARBONELL, Miguel, Formalidades esenciales del procedimiento, Miguel Carbonell.com, 2012, disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Formalidades_esenciales_del_procedimiento.shtml

*papeles entre la parte acusadora y el juzgador, convirtiéndose la acusadora, por lo mismo, en juez y parte*¹¹⁶ Es decir que se observa que en una ley tan cercana a la Ley del Servicio Exterior Mexicano como lo es la LFRASP existe la aplicación de las instancias que garantizan un debido proceso, respetando y entendiendo la particularidad del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ya que no existe esa relación triangular que caracteriza las relaciones procesales, sin embargo dicha particularidad no significa que deban sacrificarse las formalidades esenciales que devienen del derecho procesal.

La SCJN continúa reforzando su criterio respecto el procedimiento disciplinario a través de la siguiente tesis:

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL NO PERMITIR QUE EL AFECTADO HAGA VALER ALEGATOS UNA VEZ FINALIZADA LA ETAPA PROBATORIA.

El procedimiento disciplinario dispuesto en el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, no concede al presunto responsable la posibilidad de rendir alegatos una vez que 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, debido a que la realización de la audiencia de alegatos, conforme a lo previsto en el artículo 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles, presupone que, con anterioridad a la misma, existió un término probatorio, en el cual las partes ofrecieron distintos medios de prueba; el juez les informó si éstos fueron admitidos o desechados y se procedió a su desahogo en una audiencia en la cual las partes pudieron objetar y alegar respecto de cada una de las pruebas. El artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano es incompatible con dicho procedimiento, ya que prevé un proceso sumario, que no cuenta con etapas claramente diferenciadas; no permite al probable responsable saber con certeza cuándo ha terminado el periodo probatorio, ni prevé su intervención en el mismo si las pruebas no requieren diligencias adicionales para su desahogo. Asimismo, la oportunidad de presentar un escrito con alegatos tampoco podría garantizarle al afectado su derecho a alegar, puesto que, dada la configuración del procedimiento disciplinario, el servidor público no puede tener certeza del cierre de la instrucción, por lo que tampoco sabría en qué momento procesal presentar sus alegatos ni sobre qué puntos deben versar los mismos, ya que no ha tenido la posibilidad de intervenir en los actos procesales comprendidos entre la presentación de su escrito de contestación y el cierre de la instrucción.¹¹⁷

En esta tesis se abunda en el tema de los alegatos, donde se subraya que no existe tal momento procesal en la regulación del procedimiento disciplinario del SEM y que no es subsanable con la aplicación supletoria del

¹¹⁶ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, "Elementos para una teoría de la responsabilidad pública" Ed. Porrúa, México 2008, pág. 103 y 104.

¹¹⁷ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 528

Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo prevé la LSEM en el último párrafo de su artículo 60, toda vez que en el mismo existe la etapa procesal probatoria en un solo momento, que es cuando el presunto responsable presenta su escrito de argumentos y pruebas, sin embargo como ya se ha mencionado con anterioridad, que el presunto responsable no conoce si las pruebas son admitidas o desechadas por la autoridad juzgadora, ahora, siendo que los alegatos son, -como Miguel Carbonell cita a Héctor Fix Zamudio-: la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso¹¹⁸. Entonces los alegatos se emiten en un momento procesal diferente, en el momento posterior a la etapa de instrucción justo después del cierre de la misma, sin embargo la LSEM adolece de prever ese momento ya que establece que una vez cerrada la instrucción, la autoridad sancionadora (la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios) contará con 30 días hábiles para formular su resolución; de tal forma que no existe una oportunidad procesal para que el presunto responsable emita los alegatos correspondientes a cada una de las pruebas, ya porque la misma LSEM no los prevé, ya porque no conoce del expediente, únicamente sabe los hechos y la responsabilidad que se deriva de los mismos. Sin duda la falta de oportunidad para presentar alegatos constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, NO OTORGA AL AFECTADO UN PLAZO RAZONABLE PARA FORMULAR SU CONTESTACIÓN Y OFRECER SUS PRUEBAS, POR LO QUE ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA.

La naturaleza intrínseca del Servicio Exterior Mexicano presupone que la mayoría de sus miembros realizan sus actividades fuera del territorio nacional. Además, los agentes diplomáticos no pueden abandonar el país al que fueron designados sino hasta que exista una suspensión o destitución. Derivado de dicha situación, no tienen acceso directo a todos los elementos probatorios que les pudieran resultar indispensables para defenderse, como lo pueden ser documentos, registros y testigos. Lo anterior conlleva el que se alargue el tiempo necesario para que los miembros del Servicio Exterior configuren una defensa adecuada. Por estos motivos, se estima que el plazo de 15 días hábiles

¹¹⁸CARBONELL, Miguel, op. cit.

con el que cuentan los miembros del Servicio Exterior para responder al acta de presunta responsabilidad administrativa y presentar sus alegatos, conforme al artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, incluso con la posible ampliación en otros 15 días hábiles prevista en el artículo 145 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, es inconstitucional, puesto que el mismo no otorga un tiempo razonable para que el miembro del Servicio Exterior pueda tener una defensa adecuada.¹¹⁹

Esta tesis relaciona el deber y actividades como servidores públicos de los integrantes del SEM y el tiempo prudente para formular una defensa adecuada en un procedimiento jurisdiccional, los integrantes del SEM son enviados al extranjero en orden de cumplir con el interés colectivo de la nación de la ejecución de política internacional, el procedimiento disciplinario se lleva a cabo en territorio nacional, y no existe posibilidad de que el servidor público se traslade a los Estados Unidos Mexicanos para defenderse durante el procedimiento en orden del interés estatal relevante que representa el desempeño de sus funciones, esta circunstancia potencialmente impide que en 15 días hábiles (pudiendo ampliarse a un total de 30 días hábiles), el inculpado se allegue de los medios necesarios para configurar una adecuada defensa, toda vez que dichos medios pueden no encontrarse en el lugar de su adscripción, sin duda, está en derecho de solicitar y allegarse de todo los elementos probatorios que estime convenientes para formular una defensa adecuada; sin embargo, un plazo de treinta días hábiles no garantiza que todos los elementos de prueba se encuentren listos para presentarse a la etapa de instrucción, lo que pone en riesgo las formalidades esenciales del procedimiento que garantiza el artículo 14 constitucional.¹²⁰ Godolfino Humberto Juárez Mejía menciona que: “... es evidente que habrá pruebas que por su especial naturaleza requieran de un mayor tiempo de preparación y deba darse facilidades al servidor público para satisfacerlas, pero generalmente ésta no es la regla;”¹²¹ Sin embargo en el SEM considero que ocurre con mucha frecuencia, puesto que las pruebas que medien en un procedimiento

¹¹⁹ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 529

¹²⁰ Verbigracia el caso citado en el principio del presente capítulo, donde el embajador de Irán es presuntamente responsabilizado de expedir 51 pasaportes con documentos falsos y 31 pasaportes a menores sin los requisitos de consentimiento de los padres o con firmas falsas, del extravío de 8 expedientes de pasaportes así como permitir la intervención de personal no autorizado en la emisión de pasaportes aparentemente con fines ilícitos; dichos hechos tomaron lugar durante el servicio prestado como miembro del SEM en el Estado de México, entonces todos los registros, testigos, documentos y todos aquellos elementos que constituyan pruebas o medios de prueba en el asunto; sin olvidar que para obtener dichos elementos es necesaria una indagación previa para posteriormente realizar todas las solicitudes pertinentes para presentar estas pruebas en la etapa de instrucción; en este caso sin duda el período de treinta días hábiles concedido por la Ley del SEM y su reglamento resultan insuficientes, en virtud de la ubicación geográfica de las pruebas y formalidades requeridas para obtener materialmente dichas pruebas.

¹²¹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, op. cit. pág. 106.

disciplinario, por su naturaleza, pueden encontrarse en adscripciones diplomáticas o consulares ubicadas en el extranjero o pueden ser documentos de una relevancia política tal que requieran de exhortos u otras formalidades que resulten particularmente especiales.

2. MEJORAS PROPUESTAS POR EL PODER LEGISLATIVO

Por su cuenta, el poder legislativo ha aportado proyectos de reforma de ley mediante sus diputados y senadores, con la finalidad de contrarrestar las violaciones Constitucionales pronunciadas en varias tesis aisladas de la SCJN. Marta Morineau, por su parte menciona las acotaciones que la Constitución establece en su artículo 71 para presentar iniciativas o reformas de Ley: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ciudadanos que representen el 0.13% de la lista nominal de electores. La autora en comentario menciona que, *“Por otro lado, hay que destacar que en nuestro país, hasta el momento, quien en forma preponderante ha ejercido este derecho, es el Ejecutivo federal...”*¹²², sin embargo, las propuestas de reforma a la LSEM, son originadas por senadores y diputados del Congreso de la Unión, en contradicción con la tendencia presidencialista. Por lo que las reformas presentadas para mejorar la LSEM son legítimamente aportaciones del poder legislativo para mejorar el cuerpo diplomático dependiente de la SRE que forma parte del poder ejecutivo, estimo que este es un ejemplo de trabajo interrelacionado y coordinado entre los tres poderes constitucionales, ya que uno de ellos ejecuta las funciones propias de la política internacional a través del SEM, otro, que es el poder judicial, detecta las carencias o deficiencias de la ley a través de los instrumentos jurisdiccionales de control constitucional y el poder legislativo hace lo propio aportando proyectos de reforma de ley para corregir y evitar los errores que genera la ley a través de su aplicación.

¹²²MORINEAU, Marta, “Iniciativa y formación de las leyes, cuestiones constitucionales”, Año 2001, No. 5. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/5/cl/cl10.htm>

Por ello estimé trascendente analizar cada una de las aportaciones de los poderes de la unión al SEM a través de sus respectivas esferas de competencia.

En virtud de lo anterior, toca el turno de exponer las aportaciones que ha realizado el Congreso de la Unión al mejoramiento de la justicia administrativa dentro del SEM, ya que me es grato mencionar que durante el desarrollo del presente trabajo se han realizado proyectos de reforma a la LSEM, tanto en la cámara de senadores (en el año del 2010) como de forma más reciente en la cámara de diputados (en el año del 2012), por lo cual incluiré no solo las aportaciones que tomé en cuenta al inicio de este trabajo, sino también las actualizaciones al tema en virtud del proyecto de reforma que realizó la cámara de diputados en fechas recientes.

2.1 INICIATIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Como mencioné anteriormente, la cámara de senadores recibió y estudió la primera propuesta legislativa respecto la constitucionalidad del procedimiento disciplinario de la mano y tinta del entonces senador Fernando Castro Trenti, la cual propone la reforma de los artículos 60 y 61, así como la adición del 65 bis a la LSEM. En la exposición de motivos se contextualiza toda la problemática en la inconstitucionalidad que resulta de la aplicación del procedimiento disciplinario previsto en la LSEM, destacando que señala dicho procedimiento como “atípico” que compacta las etapas procesales en un solo acto.

La misma iniciativa sintetiza la propuesta en once puntos:

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.*

Es decir, que mediante la reforma de los artículos 60 y 61 así como la adición del 65 bis el senador no solo pretende subsanar las deficiencias del procedimiento señaladas por la SCJN sino que además dota a los miembros del SEM del recurso de revocación, previendo también cumplimentar el principio de exhaustividad de las instancias, otorgando a los miembros del SEM la oportunidad de contar con todas las instancias posibles que deban analizar las conductas que originen responsabilidades administrativas que culmine con una resolución firme que haya sido estudiada por todos los juzgadores competentes y cumpliendo con todas las formalidades que conforme a derecho le corresponden.

Estimo prudente la propuesta del Senador Castro Trenti para solucionar la inconstitucionalidad de la LSEM, sin embargo, existe un punto contradictorio

respecto lo que la SCJN ha dirimido en sus pronunciamientos; la posibilidad del miembro del SEM para apersonarse en el procedimiento disciplinario. En el punto número uno el Senador propone establecer una audiencia de ley y el derecho a comparecer a la misma asistida por un defensor, previendo incluso, un plazo mayor a 5 días y menor a 15 para fijar la fecha de la audiencia tomando en cuenta la distancia que media entre el lugar de la audiencia y el de la adscripción del servidor público inculpado; sin embargo la SCJN ha calificado cuál es el bien jurídico superior a tutelar: el derecho del miembro del SEM a comparecer personalmente ausentándose de sus funciones, con la finalidad de cumplir con todas las formalidades esenciales del proceso; o el interés general de mantener a dichos servidores públicos en las funciones cuya naturaleza entraña un interés estatal relevante, discerniendo como un bien mayor a proteger el interés público que entraña que los miembros del SEM permanezcan en su adscripción ocupándose de asuntos de política internacional y la protección de sus connacionales en el extranjero así mismo, como ya se señaló anteriormente, existe la opción de la representación, para que el inculpado pueda comparecer en el proceso disciplinario sin la necesidad de abandonar la adscripción que les fue asignada, por lo que el derecho para comparecer personalmente no es necesario para que el miembro del SEM lleve a cabo su proceso de manera justa, ya que como menciona la SCJN existe un interés estatal relevante que supera el derecho a comparecer a la audiencia de ley personalmente ya que este derecho, puede ser ejercido mediante la representación.

Cabe mencionar que esta iniciativa fue retirada por el mismo senador promovente el 15 de noviembre del 2011, mientras se encontraba turnada a las Comisiones de Relaciones Exteriores y la de Estudios Legislativos.¹²³

Posterior a esta iniciativa, se comenzaron otras; algunas substanciales e integrales, otras redundantes y de poco contenido, pero que han servido para que los diputados y senadores pongan ímpetu en observar, analizar y proyectar las necesidades del SEM, no solo en cuanto al procedimiento disciplinario en el marco de la declaración de inconstitucionalidad del mismo por parte de la

¹²³ http://historiaslegislativaspri.blogspot.mx/2010/06/que-reforma-los-articulos-60-y-61-y-se_02.html

SCJN, sino en las necesidades del SEM como parte importante de la administración pública federal, para lograr cumplir cabalmente con los principios a los que se sujetan como servidores públicos, que desempeñen sus funciones bajo los principios éticos y códigos de conducta que se les han establecido, que cumplan con las obligaciones a las que se les constriñe de manera general como miembros del SEM y las obligaciones que tienen en atención a su cargo; pero que a su vez se les juzgue y sancione como corresponde, que se respeten sus derechos como gobernados así como las prerrogativas y derechos que se les otorgan con motivo de su cargo –sin que sea motivo para que abusen de los mismos-, que se les incentive mediante el servicio profesional de carrera conservando y provocando en estos servidores públicos la superación y competencia, evitando conducta apática, desánimo y principalmente corrupción.

La iniciativa del diputado Heliodoro Díaz Escárraga presentada el 4 de enero del 2012, contempla aspectos administrativos como:

- Servicio profesional de carrera
- Traslaticidad del personal del SEM
- Jubilación
- Derechos de los familiares de los miembros del SEM
- Reconocimiento jurídico dentro de la LSEM a la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM)¹²⁴

Es notable que esta iniciativa es más ambiciosa que la anterior y pretende modificar el funcionamiento y condiciones de la mayor parte de la organización administrativa del SEM, sin embargo todas las propuestas de esta iniciativa fueron rechazadas por la Comisión de Relaciones Exteriores, toda vez que presentaron deficiencias en el planteamiento de reforma de los artículos, puesto que los cambios propuestos en aras de solución de ciertos temas a resolver en el SEM, contravienen preceptos constitucionales o incluso ya se encuentran previstos en la LSEM o en su reglamento.

¹²⁴ Es una Asociación sin fines de lucro que fue creada en 1955, cuyo objetivo es cohesionar y representar los intereses colectivos de los miembros del SEM, ejerciendo el derecho de asociación, donde se pretende dar reconocimiento a la misma frente a la SRE para tratar asuntos de rotación, ascenso y disciplina, convirtiendo al mismo en un “sindicato” único para los miembros del SEM.

Pese al fracaso de esta propuesta de reforma, en los puntos de acuerdo por los que se desechó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, propuesta por el diputado Heliodoro Díaz Escárraga, la Comisión expresa su concientización de la necesidad de “...una actualización que ponga al SEM en el contexto de la ejecución de una política exterior más extensa y global...”¹²⁵, por lo que considera retirar el tema para realizar un análisis más profundo con la finalidad de mejorar el sistema administrativo del SEM, incluyendo los beneficios y prestaciones a los que tienen derecho los miembros del SEM, sin que con ello se vulneren normas de mayor jerarquía, es decir plantear una mejoría en el marco de la constitucionalidad y la legalidad; en beneficio no solo de estos servidores públicos, sino de toda la nación. En el documento de los puntos de acuerdo se manifiesta la creación de un grupo de trabajo interno que analizará, en cooperación con los actores involucrados, a fondo la reforma a la LSEM.

Lo trascendente de estas iniciativas es la materialización, en parte, del problema más claro y evidente de todos: la falta del debido proceso en el procedimiento disciplinario. Afortunadamente con fecha del 15 de octubre del 2012, el entonces Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa expidió el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. A través de este decreto se reforman los artículos 40, 96, 97, 119, 120 y 145; de dichas reformas se destaca:

- Se modifica el derecho del personal de carrera del SEM que se encuentra en adscripciones de vida difícil, para disfrutar de salir en dos ocasiones de la adscripción consular por cada seis meses trabajados. Anterior a la reforma el derecho a salir de su lugar de adscripción se otorgaba por cada año laborado.
- Se modifica el Reglamento de la Ley del SEM para crear el concepto de “circunstancias ambientales o de seguridad adversas”, que son situaciones donde se pone en riesgo la salud, integridad y/o la seguridad de los miembros

¹²⁵<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/abr/20120430-III/DictamenaD-4.html>

del SEM, para que en caso de encontrarse en tales circunstancias, se les otorgue una semana sanitaria de siete días naturales por cada seis meses laborados, misma que no se computará como licencia económica o vacaciones.

- En esta modificación se pretende cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento dentro del procedimiento disciplinario, toda vez que indica que el plazo para la presentación del escrito previsto en el artículo 60 fracción III puede ampliarse con el objeto de –conforme lo señala el artículo 145 del Reglamento de la Ley del SEM reformado- “que se recaben más elementos de prueba para su defensa”. Siguiendo con este propósito el mencionado artículo otorga al presunto infractor administrativo un plazo de 15 días para presentar sus alegatos, con lo cual pretende cumplir con la declaración del cierre de instrucción y el estado que guardan las pruebas presentadas, en otras palabras darle conocimiento del expediente al inculpado, cumpliendo dualmente, las formalidades del procedimiento carentes anteriores a este decreto.

En la exposición de este capítulo queda de manifiesto que las labores de cada uno de los Poderes de la Unión, está interrelacionado, y que si bien es cierto la Constitución que les da origen y los separa, les ha dado tales facultades y funciones que las actividades de uno trascienden y tienen efectos en el otro, cada uno actúa en su esfera jurídica dentro de sus atribuciones para resolver intereses colectivos, construyendo y mejorando la impartición de justicia.

En otras palabras, la justicia administrativa en el SEM, ha evolucionado y lo continuará haciendo mientras existan pronunciamientos y criterios de la SCJN que nacen al impartir la ley, criterios que generarán un interés colectivo del que deben de ocuparse los representantes del pueblo, constituidos en el congreso de la unión integrado por la cámara de senadores y cámara de diputados mismos que deberán discutir, analizar y proyectar la creación y mejora de nuestras leyes, que mediante la promulgación y ejecución de las mismas a través del Presidente de la República, son dotadas de validez, vigencia y publicidad. De esta manera nuestro país se materializa como un Estado constitucionalista y republicano.

3. PROPUESTA PERSONAL EN BENEFICIO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Una vez analizado y expuesto el concepto, origen, antecedentes históricos, regulación y problemática del SEM, toca el turno a realizar una pequeña aportación personal con miras a mejorar el desempeño de dicho cuerpo diplomático. Si bien es cierto son propuestas que ya han recibido atención de distintos órganos de gobierno, estimo útil reforzar el tratamiento de la problemática desde mi perspectiva del tema.

En primer lugar considero trascendental para trazar un camino de justicia administrativa el fortalecimiento de la profesionalización del personal del SEM (con miras ambiciosas a todos los servidores públicos en México incluyendo poder ejecutivo, judicial y legislativo).

En el mismo sentido se expresa la Fundación Mexicana cambio XXI Luis Donaldo Colosio, *“Deseamos destacar la conveniencia de que la carrera administrativa exista en México, y que su existencia esté basada en una trípode debidamente articulada de un sistema universitario que produzca candidatos al servicio público; una escuela de formación profesional para el servicio público, dependiente del gobierno; y un servicio público profesionalizado. La formación profesional de servidores públicos, independientemente de la tradición adoptada en favor de la educación universitaria o la preparación de cursos ofrecidos por los gobiernos, requiere de la asociación necesaria entre la enseñanza ofrecida por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por las escuelas de formación gubernamental. Europa misma ha fortalecido a la enseñanza de la administración pública y sus cursos universitarios son muy acreditados, como los que se imparten en la Universidad de París y en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, así como la Universidad Complutense de Madrid, por citar tres casos conspicuos. Es conveniente, pues, que la enseñanza de la administración pública tenga vínculos con la carrera administrativa y que las universidades participen de manera importante en el campo de la gestión pública... en tanto que el Estado*

*debe preocuparse por la formación académica y profesional de sus administradores.*¹²⁶

Cabe destacar que el cuerpo diplomático que representa los intereses de México en el exterior se ha caracterizado, desde sus inicios históricos, por su ímpetu e interés en integrarse con servidores públicos preparados y por prestarles los medios para su capacitación constante, lo anterior queda de manifiesto con la creación del IMRED, que se encarga principalmente de elaborar e impartir los contenidos académicos para el eficiente ejercicio de la política internacional en México. Sin embargo, estimo que existe la necesidad de que los aspirantes a formar parte del SEM reciban instrucción diplomática a través de la perspectiva del Estado desde la licenciatura, ya que representa un estudio y aprendizaje formal ya que otorga un grado académico e incluso de carácter científico, desde la perspectiva de que se abordan temas desarrollados por las ciencias sociales; así lo reitera Omar Guerrero: *“La profesionalización de los servidores públicos de lo exterior ha respondido mas a criterios de formación para el servicio que a la enseñanza propiamente universitaria. En las instituciones de educación superior, el objeto de enseñanza está relacionado, preponderantemente con el entendimiento; es decir inquiriendo en el cómo y produciendo conocimiento sobre el porqué. En las escuelas para la formación de funcionarios del gobierno, en contraste impera la capacitación práctica en técnicas; esto es, el cómo hacerlo”*.¹²⁷ Aunado a la adquisición de conocimientos a través del análisis y cuestionamiento, estimo que los estudios universitarios son la última etapa formativa académicamente, donde se inculcan valores enfocados y contextualizados en las actividades profesionales que se desempeñarán una vez concluida la carrera universitaria, por lo que además de permitir una perspectiva crítica y analítica del conocimiento, imparte valores profesionales que darán como fruto egresados formados con ética. Si los valores de la administración pública se impulsan e inculcan en los aspirantes, al formar parte

¹²⁶ FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO SILO XXI LUIS DONALDO COLOSIO, “El servicio público retos y propuestas”, editor Arguelles, Antonio, Colaboradores: Cabrero, Enrique, Guerrero, Omar, Gómez Mandujano, José Antonio, Méndez, José Luis, Sirvent, Carlos y Uvalle, Ricardo, México, s/a, pág. 32 Y 33.

¹²⁷ GUERRERO, Omar, op. cit. pág. 320.

de ella, ya existirá una inclinación a que los servidores públicos sean practicantes de una ética profesional en sus actividades.

Tanto por la formación académica como por la formación ética, considero vital que los miembros del SEM, reciban instrucción guiada al servicio público desde la universidad, toda vez que permitiría al estudiante conocer y aprender la visión, misión y valores que deberán dirigir el ejercicio de funciones en la práctica profesional, esta instrucción previa le permitiría discernir si gusta del ambiente y tareas que ejerce el cuerpo diplomático y si comparte los valores éticos que rigen las reglas generales de conducta dentro de la Administración Pública Federal.

La instrucción universitaria orientada a la preparación de los interesados en formar parte del SEM, deberá proporcionar conocimientos de carácter científico acerca del derecho internacional, derecho diplomático, derecho consular, derecho constitucional, por supuesto derecho administrativo; así como política y diplomacia internacional, organizaciones internacionales, ciencia política y ética. Considero que en virtud a la formación multidisciplinaria que se requiere para formar parte del SEM la existencia de este programa universitario debe ubicarse dentro de la Facultad de Ciencias Políticas, como una pre-especialidad o especialidad orientada a la formación de profesionales que tengan los conocimientos y aptitudes necesarias que los especialicen para el competitivo proceso de ingreso al SEM; de este modo será óptima su adaptación al estudio y ejercicio de la política internacional actual, el IMRED podrá enfocarse a dotar de los conocimientos más específicos y técnicos necesarios para los diplomáticos y cónsules en funciones, sin tener que preocuparse por instruir a los aspirantes en capacitación sobre temas de administración pública o sobre temas de política y derecho internacional, puesto que se encontrarán ante un aspirante con conocimientos académicos a nivel superior tanto de política y derecho internacional como de administración pública, conociendo e identificando los valores éticos de la Administración Pública Mexicana desde varios años anteriores. Esto se traduce en una formación integral y multidisciplinaria que deberá estar conectada formalmente desde el inicio del programa de estudios con la Administración Pública Federal,

materializando lo previsto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores que dispone en su artículo 48 fracción VII que:

ARTÍCULO 48.

El Instituto Matías Romero contará además de su Titular, con un Director General y tendrá las siguientes atribuciones:

VII. Promover vínculos con otras academias diplomáticas e instituciones nacionales y extranjeras de enseñanza e investigación en materia de relaciones internacionales, estudios diplomáticos y política exterior de México, para la organización de seminarios conjuntos y programas de intercambio de profesores, conferencistas, estudiantes y publicaciones, así como para otros proyectos de cooperación internacional;

De esta forma la SRE a través del IMRED y sus atribuciones legalmente establecidas puede crear un vínculo educativo con el objetivo de preparar de forma integral a sus futuros aspirantes y posibles integrantes del SEM con la seguridad de que al concluir sus estudios tendrán los conocimientos necesarios, así como los valores éticos que la Administración Pública Federal establece en los ordenamientos que la regulan y limitan el servicio público; que mejor que el gobierno se apoye en sus instituciones de educación pública superior para implementar esta vinculación académica, y que mejor que la Universidad Autónoma Nacional de México que goza de prestigio internacional para llevar a cabo dicha vinculación académica.

Esta propuesta surge a partir de que en nuestra máxima casa de estudios han existido proyectos que pretendían ejercer algunas de las actividades que hoy en día realiza el IMRED, así lo menciona Omar Guerrero: *“En efecto la UNAM de acuerdo con la SRE, prometió crear, dentro del programa general de enseñanza de las ciencias políticas y sociales, una carrera profesional destinada a la formación de diplomáticos y consulares.”*¹²⁸ Esta intervención tuvo sus vaivenes que culminaron en la licenciatura de Relaciones Internacionales y la creación del IMRED; tanto la UNAM como el IMRED prescinden de algunos temas o asignaturas necesarias para la formación de los integrantes del SEM: la licenciatura que imparte la UNAM no toca temas de carácter administrativo, no hay una formación en cuanto a los deberes que tiene el SEM en el contexto del servicio público, ni se hace hincapié en la práctica de varios idiomas como herramienta indispensable para el buen

¹²⁸GUERRERO, Omar, op. cit. pág. 333

desenvolvimiento del integrante del SEM¹²⁹; por lo que hace al IMRED se ha enfocado en el pleno ejercicio pragmático de la política exterior, se enfoca en temas actuales centrales de la competencia diplomática, pero no relaciona las posturas o soluciones que ofrece con las teorías que se imparten durante la licenciatura. Sin embargo, si ambas colaboran en un proyecto académico de especialización, para los estudiantes interesados en el SEM, pueden obtener aspirantes a servidores públicos particularmente preparados en el tema y familiarizados con la administración pública; listos para capacitarse en aspectos meramente técnicos, una vez que se encuentren en el proceso formal de ingreso al SEM.¹³⁰

El segundo tema que puede mejorarse dentro del SEM a mi parecer es el tópico de los nombramientos, toda vez que existe una praxis de la ley que afecta negativamente al SEM; se trata del artículo 89 Constitucional, que otorga al Presidente la facultad de nombrar y remover a los embajadores y cónsules generales, limitando el nombramiento a la ratificación del Senado.

Es necesario recordar que, la LSEM prevé el nombramiento de personal temporal y asimilado, pudiendo ser nombrados embajadores o cónsules generales de acuerdo con los artículos séptimo y octavo de la Ley del SEM y cuarto y quinto del Reglamento del SEM, estos nombramientos los realiza el Presidente de la República con ratificación del Senado en cumplimiento con la norma Constitucional. Sin embargo, esta norma ha desatado un conflicto administrativo, respecto los miembros del personal de carrera. La problemática versa en la competitividad, motivación y oportunidad de carrera, toda vez que los servidores públicos que ingresan al SEM a través del proceso que los constituye como personal de carrera, es decir a través de concurso tienen pragmáticamente las mismas oportunidades de ser nombrados embajadores o cónsules generales que cualquier individuo que el Presidente de la República nombre de forma directa como parte del personal temporal, sin que el individuo deba demostrar que cuenta con la preparación suficiente para asumir el cargo,

¹²⁹ Esto de acuerdo con el Plan de estudios publicado en la página de internet de la Facultad de ciencias políticas y sociales de la UNAM, disponible en:

<http://www.politicas.unam.mx/carreras/ri/licenciatura.php>

¹³⁰ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: <http://imr.sre.gob.mx>

incluso sin necesidad de responsabilizarse de sus acciones durante su desempeño en el cargo, toda vez que no están sujetos al proceso de responsabilidades administrativas que la LSEM prevé para el personal de carrera. La igualdad de oportunidades para ingresar al SEM que se otorga tanto a los que se preparan y trascienden dentro del cuerpo diplomático como para los que obtienen este nombramiento a través de la mera voluntad de designación del Presidente, ha desmotivado y adelgazado al SEM, así lo expresa Ramón Xílotl mediante ensayo de su autoría: *“...pese a que el ingreso al SEM implica un compromiso de toda una carrera profesional, estamos experimentando una pérdida de entusiasmo y confianza, la cual se manifiesta en una constante deserción de miembros (renuncias, solicitudes de licencia, de disponibilidad y de jubilación anticipada) que buscan mejores alternativas de vida y de superación personal.”*¹³¹

Tanto el PRI como el PAN han aprovechado la facultad constitucional de nombramiento de embajadores y cónsules tanto para otorgar favores políticos, como para exiliar a sus adversarios o individuos que le son políticamente incómodos. Como ejemplos a estos desmerecidos nombramientos tenemos el de Porfirio Muñoz Ledo como embajador de México ante la Unión Europea, ya que su carrera política se ha desarrollado en el Congreso de la Unión militando por PRI, PRD y PAN, habiendo ejercido tan solo un año el cargo de Consejero Cultural en la Embajada de Francia, concretamente en el año de 1965, siendo esta su única experiencia profesional dentro de la política exterior, desbancando a elementos del SEM que cuentan con toda una carrera académica y de ejercicio profesional para ocupar el cargo de embajador ante una región tan importante como lo es la Unión Europea.¹³² Otro caso donde impera una clara subjetividad en los nombramientos de embajadores es el de María Teresa Segovia de Madero, quien antes de su nombramiento se había desempeñado como diputada local y Presidente Municipal en Nuevo León, y que curiosamente recibió el nombramiento de Embajador de México en Canadá

¹³¹ XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón El Servicio Exterior Mexicano, Propuestas para su Mejoramiento. Revista ADE Página 4. Disponible en

<http://www.diplomaticosescritores.org/obras/RXilotlSobreServicioExtMex.pdf>

¹³² Currículo de Porfirio Muñoz Ledo extraído de la página de la Honorable Cámara de Diputados disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=449

un año después del triunfo electoral de Vicente Fox Quesada como Presidente de la República, sin tener una carrera y experiencia dentro de la política internacional. Otro ejemplo manifiesto es la designación de Dante Delgado Rannauro como Embajador de México en Italia, al término de su cargo como gobernador en el Estado de Veracruz en 1992 siendo que dentro de su carrera política en ningún momento figuró una preparación en lo que a temas internacionales se refiere.¹³³

De esta forma observamos que en varias ocasiones se han desperdiciado valiosas oportunidades para que nuevos talentos incubados en el IMRED den frutos de la capacitación y conocimientos adquiridos mediante el plan de carrera que ofrece el SEM, y que representan una erogación de recursos públicos del país que resulta un tanto inútil y limita la efectividad del ejercicio de la política exterior del país al poner al frente a personas que no cuentan con la capacidad suficiente para tomar el liderazgo de estas funciones tan importantes para el Estado mexicano. También hay que resaltar que los miembros del personal temporal del SEM no son considerados ni previstos en la LSEM para ser sancionados por posibles responsabilidades que pudieran surgir durante el ejercicio de su encargo, lo que deriva en irresponsabilidad durante su gestión e inseguridad jurídica para los gobernados así como para los afectados directos de los actos que se generen con las acciones de dicho servidor público.

En vista de la problemática planteada, estimo pertinente que se acote esta facultad discrecional de la que goza el Presidente de la República, mediante la reforma a la Ley del SEM en el artículo 7 para que:

- Se disminuya este tipo de nombramientos mediante la prohibición de asignarles plazas que pertenezcan al SEM; esta modificación debe realizarse en el último párrafo del artículo quedando de la siguiente manera: *Los nombramientos de personal temporal se harán, en plazas que no pertenezcan al personal de carrera.*
- Motivar ante el Senado -quien los ratifica-, la necesidad del nombramiento de cada uno de los cónsules o embajadores en calidad de personal temporal; para

¹³³ Curriculum vitae de Dante A. Delgado Rannauro, publicado por el Centro de estudios para la transición democrática, A.C. disponible en: <http://cettrade.org/v2/book/export/html/1038>

lo cual debe modificarse el artículo 7 de la Ley del SEM en su primer párrafo para quedar de la siguiente forma: *El personal temporal es designado por acuerdo del Secretario previa ratificación del Senado, para lo cual deberá mediar un informe del Secretario motivando las cualidades y preparación profesionales inherentes al servicio exterior del ciudadano a designar, causas que originan el nombramiento y las funciones que ejercerá en virtud del nombramiento. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo que no excederá de 6 años, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no forman parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figuran en los escalafones respectivos.*

- Finalmente debe responsabilizarse, cuando menos como servidores públicos en virtud de las funciones que desempeñan a cada uno de los miembros del personal temporal, por lo que la Ley del SEM deberá especificar la responsabilidad que recae sobre los individuos que gozan de estos nombramientos mediante la modificación de su artículo 7 segundo párrafo de la siguiente manera: *El personal temporal deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 32 de la presente Ley y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera, por tanto su incumplimiento será objeto del procedimiento disciplinario y en su caso, a las sanciones administrativas que establece el capítulo XI de la presente Ley.*

Finalmente mi tercera propuesta de mejora versa en un justo respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, mediante la posibilidad de representación del probable responsable durante todo el procedimiento, así como incluir una audiencia de ley ya sea por medio del representante legal designado o a través de medios electrónicos como la teleconferencia o videoconferencia (lo que represente un menor costo en beneficio de la erogación y gasto público), para así garantizar sin lugar a dudas y con todos sus elementos los elementos esenciales del procedimiento.

Si bien es cierto que el decreto del 15 de octubre de 2012 subsana el procedimiento disciplinario en el sentido de prever uno de los momentos procesales omisos dentro de los que comprenden un procedimiento

Jurisdiccional, también deben considerarse las circunstancias de residencia del personal del SEM dificultan su debida defensa, puesto que no es posible que se apersonen durante el procedimiento disciplinario en virtud del interés estatal relevante que la SCJN ha planteado como prioritario, y al tomar en cuenta que las sanciones que pueden derivar del procedimiento disciplinario constituyen actos privativos –como sucede en materia penal- debe proveerse al probable responsable de las mayores herramientas jurídicas posibles, no solo para evitar que caiga en un estado de indefensión, sino para que tenga acceso a un procedimiento con todas sus formalidades esenciales conforme a la letra constitucional, que le permitan acceder a una justicia administrativa, que constituye un beneficio general; puesto que evita que el procedimiento administrativo cargue con irregularidades procedimentales que, mediante el amparo, evitan que se estudie el fondo del asunto, a final de cuentas evade determinar si el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa o no, que en realidad es lo realmente trascendente dentro de un procedimiento disciplinario, no solo para el probable responsable, también es muy importante para el interés público, toda vez que las funciones principales de los miembros del SEM como la ejecución de la política exterior constituyen un quehacer del Estado fundamental, que beneficia o perjudica a toda una nación. ¡Nuestra nación!

CONCLUSIONES

Los conceptos que he desarrollado en el presente trabajo, permiten en primer lugar contextualizar el ámbito del derecho que se abordará; donde la justicia toma un papel protagónico puesto que “*La justicia es el principio sobre el cual está fundado el Estado perfecto.*”¹³⁴ Por tanto si aspiramos –partiendo de la premisa que buscar una justicia absoluta es una idea irracional¹³⁵- a un Estado que busque bienestar y paz social debemos constituirlo en base a la justicia y regirnos bajo dicho principio en todas las instituciones, incluido el SEM, el derecho siempre debe perseguir la justicia y la máxima expresión de ello en nuestro país es la Constitución de la que emana el SEM como parte integrante de la Administración Pública Federal para la satisfacción de un interés colectivo específico: la ejecución de la política internacional. Por lo anterior es importante que se hayan abordado los conceptos básicos de derecho en el contexto de la justicia administrativa en el SEM, así como el marco histórico de su creación y transformación, así como su origen constitucional. Tomando en cuenta todas las consideraciones expuestas en el presente trabajo, a continuación enumero las conclusiones finales:

1. Habiendo conocido el origen y concepto del SEM, para la absoluta comprensión del cuerpo de diplomáticos y cónsules encargados de ejercer la política internacional de nuestro país, fue necesario conocer y desarrollar su funcionamiento desde la manera en que se integra el SEM y el servicio profesional de carrera abordando también sus derechos obligaciones, para saber que el SEM es uno de los pocos gremios del servicio público que ha asumido responsablemente el compromiso de una profesionalización y capacitación constante, por lo cual puede incluso constituir un ejemplo y modelo formación para otros sectores del servicio público que tanto necesitan de servidores públicos capaces y eficaces en el desempeño de sus funciones. Sin embargo considero que debe existir un sistema cerrado, donde existan mecanismos que otorguen al IMRED un noventa y nueve por ciento de preferencia al elegir diplomáticos, cónsules e incluso miembros del personal técnico administrativo, por

¹³⁴ RECASÉNS SICHES, Luis, Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XVII, pág. 657

¹³⁵ KELSEN, Hans, “¿Qué es la justicia?”, ed. Fontamara, México 1991.

encima de cualquier persona o personaje que el presidente de la república pretenda imponer como miembro del SEM ya sea asimilado y máxime si es temporal. Considero que con ello se crearía una incentivación al buen desempeño del servidor público, mediante la preponderancia de crecimiento profesional otorgados al personal de carrera, ya que la política de incentivación de crecimiento y escalafón del personal de carrera otorgaría mayores oportunidades a los servidores públicos que se encuentren preparándose en el IMRED, es un paso mas para contribuir a erradicar la corrupción de plazas en el servicio público que tanto daño hace al buen desempeño del Estado mexicano.

2. Otro punto que considero importante es exaltar los valores y principios éticos que rigen la administración pública, es necesario ocupar y difundir estos principios y valores, si los miembros del SEM conocen y tienen presente el concepto y aplicación de la ética en las actividades a ellos encomendadas, podría no solo evitar faltas administrativas, sino crear un compromiso y un alto nivel de lealtad al buen desempeño de sus funciones. El cumplimiento de los principios éticos debe constituir una obligación jurídica para los servidores públicos, y no solo a través del Código de Ética, debe también estar presente en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, con la finalidad de lograr armonía y sinergia entre las normas que rigen a los integrantes del SEM. En este contexto cabe destacar que el Código de Conducta emitido por la SRE adolece de conductas generadas durante misiones, comisiones y funciones consulares, como el respeto no solo a normas domésticas, sino respeto a cultura, costumbres y normas de aplicación general en el Estado receptor, considero vital que también se considere como valor la lealtad de los miembros del SEM hacia nuestro país en situaciones de diferencias diplomáticas entre Estados, también es importante resaltar la concientización de la Soberanía de los Pueblos; en mi opinión el Código de Conducta del Personal de la SRE debe atender también a la conducta debida en el desempeño de actividades diplomáticas y consulares, desde el ángulo del ejercicio de funciones de un servidor público.

La regulación de los agentes diplomáticos y consulares es uniforme, probablemente debido a que las convenciones multilaterales que las abordan fueron pactadas consecutivamente, no hubo muchos años de por medio entre la firma de uno y otro, además el lugar siempre fue el mismo, por lo que los criterios son casi iguales, las diferencias prácticamente imperceptibles radican en las actividades que desempeñan, ya sea que se trate de funciones diplomáticas o bien, funciones de carácter consular.

3. Una clara propuesta de mejora versa en un justo respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, mediante la posibilidad de representación del probable responsable durante todo el procedimiento administrativo sancionador, así como incluir una audiencia de ley ya sea por medio del representante legal designado o a través de los distintos medios electrónicos de comunicación como la teleconferencia o videoconferencia (lo que represente un menor costo en beneficio de la erogación y gasto público), para así garantizar sin lugar a dudas y con todos sus elementos los elementos esenciales del procedimiento.

4. Para tener una justicia administrativa considero que el camino no es idealizarla, sino como el propio Kelsen indica es la solución de un conflicto donde hay dos opciones: la satisfacción de un interés a costa de otro o bien, establecer el compromiso entre ambos,¹³⁶ considero que la segunda opción es la mas sencilla, en la justicia administrativa en el servicio exterior mexicano existirá compromiso entre servidores públicos, normas y autoridades que los regulan si se otorga seguridad jurídica a los servidores públicos a través de normas dotadas de una adecuada técnica legislativa que les permita actuar en el marco de la legalidad, sin temor a ser juzgados y sancionados sin la garantía del debido proceso. Y a su vez, de esta forma es alcanzable la confianza de la ciudadanía hacia sus funcionarios públicos, obteniendo certeza de contar con los servidores públicos mas capaces y eficientes y de que los funcionarios que incumplan serán sancionados.

¹³⁶ Ibidem

BIBLIOGRAFÍA

Libros y revistas:

1. ARILLA BAS, Fernando, "Método para la elaboración de tesis jurídicas de grado", Primera edición, Editorial Kratos, México 1989.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, "Derecho burocrático mexicano" Ed. Porrúa, México, 1995.
3. ALCARAZ MONDRAGON Eduardo Y MATAMOROS AMIEVA, Erik Iván, "Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
4. BELEÑA LÓPEZ, Ángel, "Obligación y consecuencialismo en los moralistas británicos", tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2005.
5. CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, "El Presidencialismo" ed. Siglo XXI editores, Argentina, 1978.
6. CONGRESO DE LA UNIÓN "Las Constituciones de México 1814-1989" H. Congreso de la Unión, Ediciones facsimilares del comité de asuntos editoriales, México, 1989.
7. DE ERICE Y OSHEA, José Sebastián, "Derecho Diplomático", ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.
8. DE LA LUZ FÉLIX TAPIA, Ricardo "Procedimiento Administrativo Disciplinario" ed. Sista, México, 2005.
9. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos" Ed. Porrúa, cuarta edición, México, 2001.
10. DROMI, Roberto, "Derecho Administrativo", Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, ed. Ciudad Argentina 6ª, Argentina, 1997.
11. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomos IX y XVII, ed. Driskill Argentina, 2007.
12. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, "Derecho Administrativo y Administración Pública", ed. Porrúa, México, 2006.
13. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, "Diccionario de Derecho Administrativo", Coordinador, ed. Porrúa, México, 2003.
14. FIERRO, Ana Elena Y GARCÍA, Adriana, "La debida defensa y el procedimiento de responsabilidad de servidores públicos, Interpretación de la SCJN en el amparo en revisión 2226/2009." Ediciones Aida opera prima de derecho administrativo, revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo opus, UNAM, México, no. 12 julio-diciembre 2012.
15. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Ponencia "Concepto y contenido de la justicia administrativa", Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruíz, Jorge, Miguel, López Olvera, Alejandro, coordinadores, Justicia administrativa.

- Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.
16. FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO SIGLO XXI LUIS DONALDO COLOSIO, “El servicio público retos y propuestas”, editor Antonio Arguelles Colaboradores: Enrique Cabrero, Omar Guerrero, José Antonio Gómez Mandujano, José Luis Méndez, Carlos Sirvent, Ricardo Uvalle, MÉXICO, sin fecha de publicación.
 17. GALINDO CAMACHO, Miguel, “Teoría de la Administración Pública”, Ed. Porrúa, primera edición, México, 2000.
 18. GARCÍA VALENCIA, Antonio, “Las relaciones humanas en la administración pública mexicana”, Porrúa, México, 1978.
 19. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Aída, autor de exposición “Reclutamiento, selección, formación y remuneración del personal del servicio exterior mexicano”, ed. INAP, serie praxis, Métodos de reclutamiento y estudios jurídicos de los funcionarios públicos en México y Polonia, México. s/a, núm. 28.
 20. GRABMANN, Martín, “Historia de la filosofía medieval santo Tomás de Aquino” Minguijón, Salvador traductor, ed, Labor, España, 1928,
 21. GUASTINI Riccardo, colaborador artículo “Antinomias y Lagunas” Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm 29, ed. Themis, México, 1999.
 22. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, “Elementos para una teoría de la responsabilidad pública”, ed. Porrúa, México, 2008.
 23. JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto, “La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales”, ed. Porrúa, México, 2002.
 24. KELSEN, Hans, “¿Qué es la justicia?” ed. Fontamara, México, 1991.
 25. LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro G., “Derecho diplomático, normas, usos, costumbres y cortesías”, ed. Trillas, cuarta edición, México, 2012.
 26. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, “Las responsabilidades administrativas en el servicio público” INAP, México, 2006.
 27. LOBATO RODRÍGUEZ, Raúl, “Definitividad del procedimiento administrativo fiscal”, Revista jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, Número 100 , México, 2001.
 28. MARÍA DIEZ, Manuel “El acto administrativo”, ed. Tipográfica editora argentina, Argentina, 1964.
 29. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI, Víctor M. colaborador, artículo “La Responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el medio ambiente.”, Código de conducta de los servidores públicos, ed. Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1994.
 30. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Glosario jurídico administrativo” 1era serie volumen 4, Iure editores, México, 2004.

31. MARTINEZ MORALES, Rafael I., "Derecho administrativo 1° y 2° Cursos", ed. Oxford, México, 2006.
32. MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, "La administración pública federal en México", Instituto de investigaciones jurídicas, serie G. Estudios doctrinales, núm. 45, primera ed. México, 1980.
33. MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio, "Diccionario Jurídico. Economía, sociología política y ecología", ed. La Ley, Argentina, 1998.
34. MORINEAU, Marta, "Iniciativa y formación de las leyes, Cuestiones constitucionales", Revista mexicana de derecho constitucional, Julio-Diciembre 2001, No. 5.
35. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "Primer curso de derecho administrativo" ed. Porrúa, México, 1998.
36. NAVA NEGRETE, Alfonso, "Estudios administrativos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, ed. UNAM, México 2009.
37. OLMEDA GARCÍA, María del Pilar, AGÜERO MARTÍNEZ, Patricia, "Régimen de responsabilidad del servidor público", ed. Universidad Autónoma de Baja California, México 2007.
38. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, Procuraduría general de la república, ed. UNAM, quinta edición, México 1994.
39. OSORNIO CORRES, Francisco Javier, "La Administración Pública Centralizada" Instituto de Investigaciones Jurídicas, ed. UNAM, México, s/a.
40. ROLDÁN XOPA, José, "Derecho administrativo" ed. Oxford, México, 2008.
41. RUÍZ SÁNCHEZ, Lucía Irene "DERECHO DIPLOMÁTICO", ed. Porrúa, México 2005.
42. SÁNCHEZ MEJORADA, Eduardo, "Servicio civil de carrera en México", ed. Grupo Parlamentario PRD, México, 2004.
43. SANTOS AZUELA, Héctor, "La teoría general del proceso en el sistema de derecho procesal social", Boletín mexicano de derecho comparado, Año 2011, No. 101.
44. XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, "Derecho Consular Mexicano", Porrúa, segunda edición, México, 2009.
45. XÍLOTL RAMÍREZ, Ramón, "El Servicio Exterior Mexicano, Propuestas para su Mejoramiento", Revista ADE, México, 2008.

Leyes consultadas

1. Código de Conducta del Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores
2. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.
3. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos
4. Convención de Nueva York 1969
5. Convención de Viena sobre las relaciones consulares 1963
6. Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas 1961
7. Convención relativa a los funcionarios diplomáticos
8. Convención sobre las misiones especiales y protocolo facultativo sobre la solución obligatoria de controversias
9. Ley del Servicio Exterior Mexicano
10. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores
11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
12. Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano
13. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Jurisprudencias consultadas

1. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. (No. Registro: 179,367, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Febrero de 2005, Tesis: P./J. 3/2005, Página: 5).
2. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO No. Registro: 200,234, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95

Tesis consultadas

1. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. AL INTERPRETAR LAS NORMAS APLICABLES A SUS MIEMBROS, DEBE ATENDERSE A LA SITUACIÓN PARTICULAR DE ÉSTOS Y A LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A AQUÉL. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1
2. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA DE SUS MIEMBROS POR PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, NO REQUIERE LA COMPARECENCIA FÍSICA DEL AFECTADO ANTE LA AUTORIDAD JUZGADORA. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1
3. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL IMPEDIR QUE EL AFECTADO TENGA UNA REPRESENTACIÓN EFECTIVA Y ACCESO A TODA LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1
4. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA AL NO PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DEL AFECTADO EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1
5. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA, AL NO PERMITIR QUE EL AFECTADO HAGA VALER ALEGATOS UNA VEZ FINALIZADA LA ETAPA PROBATORIA. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1
6. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY RELATIVA, NO OTORGA AL AFECTADO UN PLAZO RAZONABLE PARA FORMULAR SU CONTESTACIÓN Y OFRECER SUS PRUEBAS, POR LO QUE ES VIOLATORIO DEL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1

Links electrónicos consultados

1. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>
2. http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Formalidades_esenciales_del_procedimiento.shtml
3. http://historiaslegislativaspri.blogspot.mx/2010/06/que-reforma-los-articulos-60-y-61-y-se_02.html
4. <http://www.politicas.unam.mx/carreras/ri/licenciatura.php>
5. <http://imr.sre.gob.mx>
6. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/abr/20120430-III/DictamenaD-4.html>
7. <http://cetrade.org/v2/book/export/html/1038>