

De los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández, Gabriela Cuevas Barrón y Daniel Gabriel Ávila Ruíz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76 y VII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los suscritos Laura Angélica Rojas Hernández, Gabriela Cuevas Barrón y Daniel Gabriel Ávila Ruíz Senadores de la República de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72, y 73, fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 163 numeral 1, fracción I, 164 numeral 1, y 169 del Reglamento del Senado de la República somete a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76 y VII del artículo 78 constitucionales a fin de establecer lineamientos y criterios específicos para regular el proceso de ratificación de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales en virtud de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El origen de la facultad de ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales en el constitucionalismo mexicano tuvo su primera expresión en la Constitución de 1824 donde se estableció como una facultad del Presidente de la República la de “nombrar, con aprobación del Senado a los enviados diplomáticos y cónsules”. Esta norma dejó atrás el artículo 104 de la Constitución de Apatzingán que, de hecho, le otorgaba la facultad de efectuar esos nombramientos al propio Congreso de la Unión. En efecto el artículo referido de la Constitución de Apatzingán dispuso que “el Congreso nombra a los ministros públicos que, con el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones.” La Constitución de 1857 estableció, por su parte, que el Congreso, de carácter unicameral pues el Senado había sido suprimido, estaba facultado “para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules” mientras que el Presidente lo estaba para efectuar esos nombramientos.

No sería sino hasta la Constitución de 1917 que se restableció esta facultad como exclusiva del Senado de la República para la ratificación de “los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales en los términos que la ley disponga”. En su momento esta disposición recibió una clarificación importante cuando la Ley del Servicio Exterior Mexicano, originalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, dispuso en su artículo 23 que “las designaciones de jefes de misiones diplomáticas permanentes ante Estados y organismos internacionales, de Embajadores Especiales y de Cónsules Generales serán sometidas a la ratificación del Senado de la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, según lo disponen las fracciones II, VII y III de los artículos 76, 78 y 89 respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y que “sin este requisito, la persona designada no podrá tomar posesión de su cargo.”

El 29 de marzo de 2011, un grupo de Senadores integrantes de los tres partidos con mayor representación durante la LXI Legislatura, los entonces senadores Rosario Green Macías, Carlos

Jiménez Macías, Rosalinda López Hernández, Rubén Camarillo y Jaime Rafael Díaz Ochoa, presentaron ante el pleno una iniciativa con proyecto de decreto de Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76 y VII del artículo 78 constitucionales en lo relativo a la ratificación de agentes diplomáticos y cónsules generales. El 15 de noviembre de 2011 la iniciativa, dictaminada a favor por las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Estudios Legislativos, fue aprobada por el pleno del Senado por unanimidad de votos y enviada, en términos del apartado A del artículo 72 constitucional, a la Cámara de Diputados como Cámara revisora donde fue desechada definitivamente el 3 de febrero de 2016.

La Iniciativa tenía como propósito esencial dar respaldo procesal a la facultad constitucional del Senado para ratificar dichos nombramientos robusteciendo y dando certidumbre jurídica a una serie de normas consuetudinarias que se observan prácticamente desde el 22 de diciembre de 1982 cuando los Senadores integrantes de la LII Legislatura aprobaron un acuerdo destinado a establecer “requisitos previos a la dictaminación que las Comisiones del Senado hagan para el caso de nombramientos de funcionarios diplomáticos sujetos a ratificación”. En aquel acuerdo se establecían los criterios mínimos a fin de que, por ejemplo, las Comisiones contaran con una copia del expediente personal y de servicio de la persona propuesta y que en caso de que no tuviera antecedentes en el Servicio Exterior se solicitarían todos aquellos elementos que hicieran posible el conocimiento de sus antecedentes. El acuerdo es además el primer documento formal en donde se prevé que “las Comisiones Dictaminadoras podrán invitar a la persona propuesta a sostener una entrevista que agregue mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen”.

La iniciativa justificaba que a prácticamente tres décadas del establecimiento de esta práctica parlamentaria, quedaba de manifiesto que no satisfacía las necesidades de un proceso de análisis y ratificación de los nombramientos riguroso y sistemático y que, al contrario, dejaba abierta la posibilidad a grandes insuficiencias y a la necesidad de improvisar distintos aspectos del mismo ante la falta de un criterio formal y objetivo para celebrar, por ejemplo, las comparecencias. Pero más allá de sólo subsanar la inexistencia del ordenamiento específico, según sus proponentes la Iniciativa tenía también por propósito “dar al Legislativo los elementos jurídicos necesarios y suficientes para dar cumplimiento sólidamente fundamentado a una de sus más altas responsabilidades, consistente en avalar la representación del Estado mexicano en el exterior”.

Sin duda, es prácticamente imposible no coincidir con las premisas de esta iniciativa, con el diagnóstico de la situación que en su momento presentó y con los elementos básicos de esta propuesta. Hoy día distintos hechos alrededor del nombramiento y la ratificación de Embajadores y Cónsules, algunos de ellos con escasa o nula experiencia diplomática, con una reputación cuestionada en relación con su desempeño previo en posiciones semejantes o bien provenientes de otras actividades ajenas y distantes al terreno diplomático y consular sin que queden claras sus capacidades en esta área, apuntan a favorecer la interpretación de que el esfuerzo regulatorio de estos procesos resulta impostergable. Son varias las preocupaciones convergentes entre la exposición de motivos de la iniciativa del 2011 y la situación actual. Desde entonces se señalaba la necesidad de que, con fuerza de ley, se contara con una guía específica y criterios definidos, públicos y transparentes, para dar cumplimiento a una de las más altas responsabilidades del Senado

Mexicano y a fin de garantizar que las representaciones del Estado Mexicano en el exterior fueran ocupadas por personas que por su formación, experiencia y capacidades resultaran idóneas.

Especialmente la preocupación en relación con los nombramientos políticos a cargos diplomáticos y consulares es tan vigente el día de hoy como lo fue en la LXI Legislatura. En la exposición de motivos de la iniciativa de 2011 se recuerda la necesidad de observar lo que establece el artículo 19 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano en el sentido de que “Sin perjuicio de lo que dispone la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de Embajadores y Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular”. De acuerdo con José Ramón Cossío y Gabriela Rodríguez Huerta, el alcance de la expresión “preferentemente” implica al menos dos sentidos: “uno, de carácter cuantitativo, donde la mayoría de los designados por el Presidente debieran ser funcionarios de carrera y otro, cualitativo, donde las designaciones efectuadas por el Presidente tengan que hacerse de entre personas de las carrera, de modo que cuando quiera hacerse respecto de una externa, se aduzcan motivos explícitos y razonables”. [1] En consecuencia, estos autores argumentan que la interpretación correcta de esta disposición entraña que cuando el Presidente “quiera nombrar a una persona a cualquiera de los dos cargos apuntados, habrá de hacerlo de entre el personal de carrera y cuando quiera hacerlo respecto de alguien que no pertenezca a ella, deberá aducir razones puntuales, mismas que deberán girar en torno a las cualidades específicas del designado, la naturaleza de las funciones diplomáticas o consulares que hayan de asignársele, o la falta de disponibilidad de personas idóneas dentro de la carrera, por ejemplo”. En todos casos, sin embargo, Cossío y Rodríguez afirman que “estos criterios deberán ser explicitados pues es precisamente a partir de ellos que el Senado habrá de realizar su labor de verificación o rechazo”. [2]

En efecto, la tendencia de las últimas administraciones federales del país ha sido la de reducir de manera consistente los nombramientos políticos de Embajadores y Cónsules que no pertenecen al Servicio Exterior Mexicano. Mientras el gobierno de Carlos Salinas de Gortari presentó a la aprobación del Senado 54 nombramientos políticos (43%) durante su sexenio, Ernesto Zedillo solamente 44 (39%), Vicente Fox Quesada 31 (25%) y Felipe Calderón Hinojosa 24 (23%); en lo que va de la administración del presidente Peña Nieto van ya 23 y se pretende que con nombramientos de reciente ingreso al Senado se conviertan ya en 29 (34%). Lo mismo ocurre con nombramientos de carácter político para ocupar Consulados Generales toda vez que mientras en el sexenio de Vicente Fox Quesada se enviaron 19 nombramientos políticos al Senado (30%) para estas posiciones y la administración de Felipe Calderón Hinojosa hizo lo propio con 16 (36%), en lo que va del sexenio del presidente Peña Nieto, contando los nombramientos recientemente enviados al Senado, serían ya 14 (41%) frente a apenas 20 designados como Cónsules Generales provenientes del Servicio Exterior Mexicano.

De ahí que en función de estas consideraciones propongo recuperar buena parte de esta iniciativa incorporando nuevos elementos a partir de las mejores prácticas en materia de apertura gubernamental y parlamentaria, y bajo el contexto de obligaciones cada vez mayores para las instituciones del Estado Mexicano en términos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública. Conviene recordar que si bien la facultad del Senado en este respecto es de

ejercicio obligatorio, también lo es de carácter potestativo en la determinación del contenido. Es decir, como bien apuntan Cossío y Rodríguez, puede determinar si aprueba o no el nombramiento a partir de una gama muy variada de elementos que, necesariamente, deben verse reflejados en su dictamen. Así por ejemplo, “puede considerar inadecuados los antecedentes de la persona designada; estimar que no cuenta con los atributos personales para desempeñar las funciones que pretenden encomendársele o suponer que no es la persona idónea, por ejemplo”. [3]

Precisamente a estas necesidades responde esta Iniciativa que, si bien recupera algunos contenidos de la propuesta originalmente presentada en 2011, se ocupa también de algunos aspectos que aquella dejaba sin abordar. En específico, entre los requisitos documentales a presentar, se busca cubrir la necesidad de contar con un documento de motivación del nombramiento a fin de que el Ejecutivo Federal explique las razones fundamentales para considerar al designado merecedor del cargo, la de que el designado presente también una Declaración de Intereses –esencial para determinar de antemano potenciales áreas conflictivas en donde deberá abstenerse de participar, votar, o tomar decisiones- así como un Informe relativo a la situación general en que se encuentra la Embajada, Consulado General o representación permanente que eventualmente el designado deja de ocupar a fin de obtener más información sobre su desempeño anterior en el caso de miembros del Servicio Exterior o de designados con previas responsabilidades diplomáticas o consulares.

Igualmente se establecen criterios y parámetros de evaluación del designado durante las comparecencias lo mismo que se dispone la posibilidad de que a las mismas concurren, a invitación de las Comisiones Legislativas, expertos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y ex diplomáticos para acompañar los procesos de evaluación. También se establecen dos obligaciones adicionales de los designados merecedores de un dictamen aprobatorio quienes, al término de las comparecencias, deberán efectuar dos compromisos públicos en el sentido de entregar informes anuales al Senado de la República sobre la manera en que se ha dado cumplimiento al Plan de Trabajo presentado y a los criterios generales de política exterior establecidos por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo lo mismo que el de mantener actualizadas las páginas electrónicas de sus respectivas Embajadas o Consulados con la información que se considera fundamental de acuerdo con las mejores prácticas en materia de gobierno abierto.

Para la presentación de esta Iniciativa se consideró también fundamental recuperar la esencia del ejercicio de las facultades correspondientes al Senado de la República para ratificar nombramientos de Embajadores y Cónsules como precisamente el mecanismo a través del cual una designación de uno de los Poderes de la Federación termina obteniendo la legitimidad suficiente para ser un auténtico nombramiento de Estado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Cámara el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES II DEL ARTÍCULO 76 Y VII DEL ARTÍCULO 78 CONSTITUCIONALES QUE NORMA EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS DE AGENTES DIPLOMÁTICOS Y CÓNSESULES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley Reglamentaria de las fracciones II del artículo 76 y VII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto el de regular el proceso de ratificación por parte del Senado, o bien de la Comisión Permanente, de agentes diplomáticos y cónsules generales nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

1. México. Los Estados Unidos Mexicanos;
2. Senado. La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión;
3. Secretaría.- La Secretaría de Relaciones Exteriores;
4. Comisión Permanente. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión;
5. Presidente.- El titular del Poder Ejecutivo Federal;
6. Nombramiento.- El nombramiento de agente diplomático o cónsul general expedido por el Presidente;
7. Designado.- La persona nombrada por el Presidente para fungir como Embajador, Cónsul General o Representante Permanente en representación del Estado Mexicano;
8. Embajada.- La representación permanente del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país.
9. Consulado General.- La oficina consular a cargo de un funcionario, generalmente con categoría de cónsul general, de la cual dependen los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción y que desempeñan las funciones establecidas en la fracción XV del artículo 1-BIS de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;
10. Misión Permanente.- La representación del Estado Mexicano ante organismos internacionales;
11. Embajador.- El agente diplomático mexicano que con esa categoría se encuentra a cargo de una Embajada o misión diplomática;
12. Cónsul General.- El funcionario consular mexicano que con esa categoría se encuentra a cargo de un consulado general;
13. Embajador de representación múltiple.- El Embajador acreditado por el Estado Mexicano ante dos o más Estados;
14. Representante permanente.- La persona encargada por el Estado Mexicano de actuar como jefe de una misión permanente;
15. Asentimiento.- La autorización concedida, por el Estado receptor, para que una persona pueda ser acreditada como Embajador de México.
16. Exequátur.- La autorización concedida, por el Estado receptor, para que una persona pueda ser admitida en el ejercicio de sus funciones como Cónsul General de México.

Artículo 3.- Una vez expedido el nombramiento realizado por el Presidente, conforme a la facultad que le confiere la fracción III del artículo 89 constitucional, la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá remitirlo al Senado o, en su caso, a la Comisión Permanente, para los efectos constitucionales de las fracciones II del artículo 76 y VII del artículo 78 acompañado de manera invariable de los siguientes documentos a saber:

1. Copia del nombramiento;

2. Copia del asentimiento o exequátur concedido por el país sede de la Embajada o Consulado General de que se trate;
3. Perfil biográfico del designado y los documentos probatorios que acrediten que el designado cumple con los requisitos establecidos para ello por el artículo 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Si no hubiere antecedentes en el Servicio Exterior, la Secretaría deberá aportar los mayores elementos que hagan posible el conocimiento de sus antecedentes y capacidades;
4. Motivación del nombramiento, signado por el Presidente de la República, en razón de la idoneidad de la experiencia, capacidades o formación del designado para tareas en general y en específico a desarrollar;
5. Informe relativo a la situación general en que se encuentra la Embajada, Consulado General o representación permanente a ocupar y, en su caso, de la Embajada o Consulado o representación permanente que el designado deja vacante;
6. Plan de Trabajo que el designado se propone realizar estableciendo, en donde corresponda, la manera en que se orientará bajo los principios del artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;
7. Informe de la Secretaría sobre las características generales del estado, la circunscripción consular o la representación al organismo u organismos de los que se trate, y
8. Declaración de Intereses del designado.

Artículo 4.- La carencia de la documentación referida en el artículo anterior constituirá un impedimento para que los nombramientos de agentes diplomáticos y consulares puedan ser analizados en el Senado o, en su caso, en la Comisión Permanente, por lo que el plazo para el dictamen correspondiente empezará a computarse a partir de la recepción de la totalidad de dicha documentación.

Artículo 5. En el caso de los designados Embajadores de representación múltiple, la Secretaría de Gobernación podrá someter a consideración del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, la ratificación de su nombramiento desde el momento en que se reciba el asentimiento del Estado sede de la Embajada Mexicana; con la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de remitir posteriormente, cuando se cuente con ellos, copias de los asentimientos que en su momento otorguen los Estados en donde el Embajador tenga concurrencia.

Artículo 6.- En el Senado el análisis de la ratificación de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales que haga el Presidente será encomendado a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Relaciones Exteriores regionales o temáticas que correspondan al ámbito de la adscripción. En el caso de la Comisión Permanente, dicho trámite se encomendará a la Comisión en la que se ubique la atención a la materia de las relaciones exteriores, conforme al artículo 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7.- Mientras dure el proceso de ratificación, los referidos cuerpos legislativos tendrán la obligación de publicar en las plataformas electrónicas a su disposición el perfil biográfico de cada designado, la motivación del nombramiento y su Plan de Trabajo de entre los requisitos documentales exigidos en el artículo 3 de este ordenamiento.

Artículo 8.- Las Comisiones Legislativas que correspondan, o en su caso, de la Comisión Permanente, citarán a comparecer ante ellas a los designados con el fin de dictaminar sobre la procedencia de ratificar el nombramiento que les ha sido conferido.

Dichas comparecencias gozarán de la mayor publicidad y difusión contando, siempre que sea posible, con transmisión en vivo o bien diferida en el Canal del Congreso y otras tecnologías de difusión como transmisiones en línea.

Artículo 9.- Durante las comparecencias a las que hace referencia el artículo 8 de este ordenamiento, los integrantes de las Comisiones Legislativas competentes adoptarán como parámetros de la evaluación del designado los siguientes: a) Valoración sobre el grado en que el designado cumple con los requisitos establecidos por el artículo 20 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; b) Evaluación de su desempeño en responsabilidades previas vinculadas, asociadas o relacionadas directa o indirectamente con la tarea diplomática o consular de que se trate; c) Estimación de la compatibilidad entre el perfil profesional y académico con los que se considera son los atributos y necesidades indispensables para la representación de que se trate y en función de los temas prioritarios del Plan de Trabajo presentado; d) Apreciación sobre el conocimiento y el interés específico en los temas, países, regiones, agendas, asuntos o problemas principales que entraña la relación de México con la adscripción o representación de que se trate y e) Evaluación en materia de integridad, honestidad y responsable desempeño de la función pública cuando resulte aplicable.

Artículo 10.- Las Comisiones Legislativas competentes podrán invitar a expertos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y ex diplomáticos para acompañar estos procesos de evaluación.

Artículo 11.- Al término de las comparecencias a las que hace referencia el artículo 8 de este ordenamiento, los designados deberán comprometerse ante las Comisiones Legislativas competentes a realizar, en caso de ser aprobado su nombramiento, cuando menos las siguientes acciones:

a) Entregar informes anuales al Senado de la República sobre la manera en que se ha dado cumplimiento al Plan de Trabajo presentado y a los criterios generales de política exterior establecidos por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo y;

b) Mantener actualizadas las páginas electrónicas de sus respectivas Embajadas o Consulados en estricto apego a la agenda de Gobierno Abierto con información accesible, completa y correctamente clasificada sobre, como mínimo, los distintos aspectos de la relación bilateral o multilateral de que se trate, el Plan de Trabajo del Embajador o Cónsul, los Informes anuales presentados al Senado de la República, las principales acciones instrumentadas, las reuniones de trabajo, los principales temas que conforman la agenda de la representación diplomática o consular, los proyectos desarrollados en relación con éstos y los instrumentos jurídicos vigentes que norman la relación bilateral o multilateral de que se trate.

En caso de que los funcionarios designados incumplan con alguno de estos dos compromisos, las Comisiones Legislativas competentes podrán citar en cualquier momento al funcionario para que explique las razones de su omisión.

Artículo 12.- Las Comisiones Legislativas competentes del Senado, o en su caso de la Comisión Permanente, deberán emitir sus dictámenes dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la totalidad de la documentación a la que se refiere el artículo 3º del presente ordenamiento, en complemento del turno de los nombramientos efectuados por el Presidente. Cuando la trascendencia o complejidad del dictamen, o en su caso, la petición fundada y motivada de las Comisiones Dictaminadoras lo amerite, podrán disponer de un plazo mayor al establecido en el presente artículo, autorizado por la Mesa Directiva.

Artículo 13.- El dictamen de las Comisiones Legislativas competentes del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, será sometido a la consideración del pleno del cuerpo legislativo correspondiente para su votación.

Artículo 14.- Los designados que sean ratificados mediante la votación del pleno del cuerpo legislativo correspondiente, deberán rendir la protesta de ley establecida por el artículo 128 constitucional antes de tomar posesión de su cargo.

Artículo 15. Para asegurar el debido seguimiento del desempeño de los agentes diplomáticos y cónsules generales ratificados por la Comisión Permanente, ésta deberá remitir una copia del expediente de cada caso al Senado.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a 29 de marzo de 2016

SEN. LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ SEN. GABRIELA CUEVAS BARRÓN

SEN. DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ

[1] José Ramón Cossío D. y Gabriela Rodríguez Huerta, El Senado de la República y las relaciones exteriores, México, Porrúa- Senado de la República-ITAM, 2003, pp. 243-244.

[2] Idem.

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE RELACIONES EXTERIORES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61543>