

Cofemer Cofemer

HSC- B000170237

**De:** Cicero Fernández, Jorge <jcicero@sre.gob.mx>  
**Enviado el:** miércoles, 25 de enero de 2017 11:05 a. m.  
**Para:** Cofemer Cofemer  
**Asunto:** Se presentan adjuntos comentarios al anteproyecto de Reformas a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, bajo consideración de la COFEMER  
**Datos adjuntos:** comentarios anteproyecto RLSEM rev 7.pdf

“La información de este correo así como la contenida en los documentos que se adjuntan, puede ser objeto de solicitudes de acceso a la información”



Ciudad de México, a 25 de enero de 2017.

## **ALGUNOS COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE REFORMAS AL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO**

### **EN LO GENERAL**

De conformidad con la circular informativa para el personal de carrera del SEM – circular correo institucional, número /2marzo2016/DCP- 00059, del entonces Presidente de la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Anteproyecto de Reformas al Reglamento de la Ley de Servicio Exterior Mexicano (RLSEM) “busca fortalecer al Servicio Exterior Mexicano [SEM]” al “establecer las bases para procesos revisados de ingreso, ascenso, rotación, evaluación, capacitación, concursos de ascenso, separaciones temporales del servicio y asuntos disciplinarios”.

Constitucionalmente hablando, en la medida en que la iniciativa contribuya efectivamente a que “la designación del personal se ha[ga] mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes” y “de los que se desprenden los principios de mérito y capacidad y no de otra índole,” su expedición podrá considerarse en apego a la fracción VII del Apartado B de nuestra Carta Magna. Véase Segunda Sala, Amparo en Revisión 742/2014, concerniente a ciertos requisitos de ingreso al SEM, estipulados en la Ley de Servicio Exterior Mexicano (LSEM). Mismo precepto que prevé asimismo la organización por el Estado de escuelas en la materia -en este caso sin duda el Instituto Matías Romero de la SRE- cuyo fortalecimiento con los recursos relativos debería igualmente contemplarse para la mejor capacitación del respectivo personal de carrera, en la consecución de tales principios.

Así también, siguiendo al propio Amparo citado, la iniciativa debería ajustarse, entre otros, a los siguientes criterios constitucionales:

- “En principio, la igualdad normativa requiere necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro.
- “Así, para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad se debe elegir el término de comparación apropiado que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual.
- “Una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida y, para ello, resulta suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo.

- “La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo exigible que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido.
- “Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.
- “«preparar miembros del [SEM] que ejecuten de forma adecuada la política exterior de nuestro país», no sólo constituye una finalidad constitucionalmente aceptable, sino que es imperativa.
- Por lo tanto, toda diferenciación de trato debe encontrarse “directamente conectada con el fin perseguido, a saber, que los miembros del [SEM] ejecuten de forma adecuada la política exterior de nuestro país.”

Huelga poner de relieve que el RLSEM no podría estar por encima de la LSEM, correspondiéndole, antes bien, precisar las normas más generales de la última. Por ejemplo, el derecho comparado demuestra que países como Perú, con disposiciones legales y constitucionales relativas al nombramiento al rango de Embajador del personal diplomático de carrera, análogas a las vigentes en México, han reglamentado las correspondientes prerrogativas del Ejecutivo mediante concursos y evaluaciones de ascenso sujetos a reglas similares a las de todos los otros rangos y niveles del Servicio Diplomático, en condiciones generales de igualdad normativa. Especial atención merecen las estipulaciones en este sentido, referentes a la correlación reglamentaria entre rango en el Servicio Diplomático, por una parte, y cargo y nivel de responsabilidad en la Cancillería y el Gobierno nacional, por la otra. En efecto:

-La fracción 12 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú prescribe: “Corresponde al Presidente de la República... Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso”.

<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imágenes/Constitu/Cons1993.pdf><http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imágenes/Constitu/Cons1993.pdf> Compárese con el artículo 89, fracción X de la Constitución Mexicana, que establece *mutatis mutandis* lo mismo: “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes... Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales...”

-El artículo 38 de la Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, “Requisitos de ascenso a Embajador” establece: “A fin de estar aptos para ser promovidos a la categoría de Embajador, los Ministros deben, además del plazo de permanencia en la categoría, cumplir los siguientes requisitos:

- a) Haber servido acumulativamente tres años en un cargo de responsabilidad directiva, *de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.*
- b) Haber servido dos años en una misión consular.
- c) Haber servido diez años en el exterior.
- d) Obtener un resultado aprobatorio en la evaluación señalada en el artículo 40º.  
[http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/LeySDR\\_2012.pdf](http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/LeySDR_2012.pdf)[http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/LeySDR\\_2012.pdf](http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/LeySDR_2012.pdf) (énfasis añadido).

El artículo 39 indica que “los ascensos son exclusivamente por méritos”, mientras que el numeral 40º estipula, a su vez: “*El Reglamento de la presente Ley establece un sistema de evaluación cada dos años, transparente y objetivo. Su finalidad es conocer el perfil, profesional del funcionario, evaluar su rendimiento y su capacidad de gestión de acuerdo con los fines de la presente Ley. El funcionario conocerá su calificación y, en caso de desacuerdo, podrá solicitar una reconsideración.*”

“Los resultados de la evaluación son considerados en los procesos de ascenso en los casos señalados en la presente Ley”. [http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/Reglamento%20LeySDR\\_2012.pdf](http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/Reglamento%20LeySDR_2012.pdf)[http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/Reglamento%20LeySDR\\_2012.pdf](http://www.rree.gob.pe/elministerio/Documents/Reglamento%20LeySDR_2012.pdf) (énfasis añadido).

El capítulo IV del Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, “De la evaluación de los funcionarios que se presentan a ascenso” - artículos 124 al 130- prevé, como partes integrantes del proceso de evaluación y ascenso en todas las categorías:

-Un calendario de evaluación y calificación por la Comisión de Personal, con base en los criterios de rendimiento; perfeccionamiento académico y profesional incluyendo estudios, publicaciones, actividad intelectual, académica y docente; Foja de servicios incluyendo desempeño profesional, iniciativas asumidas, distinciones y anotaciones en la misma y calificaciones obtenidas a lo largo de su trayectoria profesional. Ello, “sobre la base de los méritos del funcionario, dentro del grupo objeto de evaluación, por categoría.”

-“Las promociones en el Servicio Diplomático serán aprobadas mediante resolución suprema para las categorías de Embajador y Ministro, y mediante resolución ministerial para las restantes... deberán ser publicadas en el Diario Oficial...”

Lo anterior no obsta para el “Nombramiento de Embajadores por el Presidente de la República”, en términos de la disposición transitoria primera de la Ley, según la cual: “Sólo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, sin pertenecer al Servicio Diplomático, a quien cumpla los siguientes requisitos:

- f) Ser peruano por nacimiento
- g) Tener capacidad y versación notoria

h) Observar una correcta conducta pública y privada

i) Carecer de antecedentes penales.

“En ningún caso, estos nombramientos exceden el veinte por ciento del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior-

“Los Embajadores nombrados conforme a esta disposición no son incluidos dentro del escalafón del Servicio Diplomático y cesan indefectiblemente al término de la gestión del Gobierno que los nombró”.

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático peruano establece una correlación normativa entre categoría en el Servicio Diplomático, por una parte; y nivel del cargo a desempeñar tanto en la Cancillería peruana y otras dependencias gubernamentales, como en el exterior, entendido el cargo como “la función efectiva que se encomienda al funcionario del Servicio Diplomático de acuerdo a su categoría y a los requerimientos de la política exterior” (artículo 63). A saber:

-En la Cancillería y otras agencias gubernamentales, a la categoría de Embajador corresponden los cargos de Viceministro Secretario General, Secretario de Política Exterior, Secretario de Administración, Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional, Subsecretario, Director General, entre otros; a la de Ministro, los de Director Nacional, Director General, Director Ejecutivo, entre otros; a la de Ministro Consejero, Director General, Director Ejecutivo, Director, entre otros; a las de Consejero y Primer Secretario, los de Director y Subdirector; y a la de Segundo Secretario, Subdirector.

-En las Misiones Diplomáticas a la categoría de Embajador corresponden los cargos de Jefe de Misión, Representante Permanente o Representante Permanente Alterno, Embajador en Misión Especial; a la de Ministro, los mismos más Encargado de Negocios con carta de Gabinete, Jefe de Cancillería o funcionario de la Misión; a las de Ministro Consejero y Consejero, Jefe de Cancillería, Encargado de Negocios con carta de Gabinete, Representante Permanente Alterno o funcionario de la Misión; y a las de Primer y Segundo Secretario, Jefe de Cancillería, Representante Permanente Alterno o funcionario de la Misión; y al Tercer Secretario, funcionario de la Misión.

-En las Misiones Consulares, al Embajador le corresponde el cargo de Cónsul General; al Ministro, Ministro Consejero y Consejero, los de Cónsul General, Cónsul General Adscrito, Cónsul, Jefe de Sección Consular; al Primer y Segundo Secretario, Cónsul, Cónsul Adscrito, Jefe de Sección Consular; y al Tercer Secretario, Vicecónsul, Jefe de Sección Consular, Encargado de Oficina Consular.

Son cargos de responsabilidad directiva en el exterior, los de Jefe de Misión, cargo inmediatamente inferior desempeñado por un funcionario con rango de Ministro, y Encargado de Negocios, *a.i.*, por un periodo mayor de tres meses consecutivos.

#### EN LO PARTICULAR

De conformidad con el artículo 17 de la LSEM: “El rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la [SRE] en México.

“Cuando los miembros del personal de carrera sean designados para ocupar un puesto en la [SRE] o en el exterior, se les cubrirán las remuneraciones que correspondan a la plaza asignada y tendrán los derechos y prestaciones que señala la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la presente Ley y su Reglamento.

“Los miembros del Servicio Exterior de carrera conservarán su lugar en el escalafón, acumularán la antigüedad que corresponda para los efectos de esta Ley y podrán ascender independientemente de la plaza o puesto que les asigne la Secretaría”.

El artículo 17 de la LSEM se encuentra, todavía, reglamentado por el artículo 3 del RLSEM en vigor conforme al cual: “...la administración de rangos, plazas, puestos y estructura del Servicio Exterior estará sujeta a un catálogo general que incluirá los puestos en México y en el extranjero a que podrán aspirar sus miembros.

“Dicho catálogo contendrá la descripción de cada puesto; el grado de responsabilidad que implique su ocupación; el perfil que se requiera para ocuparlo; el nivel de rango en el Servicio Exterior y la antigüedad mínima requeridos para aspirar al mismo.

“El Catálogo General de Puestos será actualizado y publicado durante el mes de diciembre de cada año”.

Para efectos de rotación a este Catálogo se refiere el artículo 91, fracción I del RLSEM aún en vigor, que manda que se “dará a conocer en enero de cada año los nombres del personal de carrera de la rama diplomático-consular que cumplirán los plazos previstos para su adscripción y, por ende, sean susceptibles de ser trasladados, y la lista de las vacantes que dentro del Catálogo General de Puestos, se producirán en las representaciones, así como en la Secretaría, a fin de que los interesados puedan expresar durante el mes de febrero sus preferencias indicando tres opciones.”

El Anteproyecto de Reformas al RLSEM suprime sin explicación al Catálogo General de Puestos reglamentario, lo cual parece un retroceso porque, primero, no contribuye a la certeza jurídica ni a la transparencia en la prestación del servicio exterior, lo que tampoco parecería coadyuvar al mejor desempeño y ejecución de la política exterior de México, objetivo primordial e imperativo de la normatividad en la materia; segundo, menoscaba el derecho adquirido por los miembros del SEM a conocer oportunamente dicho Catálogo, en detrimento del principio de progresividad consagrado desde el 2011 en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional y del principio de política exterior de México consistente en el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, igualmente incorporado a partir de entonces en el artículo 89, fracción X de la Ley Fundamental; y tercero, es inconsistente con el Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyos transitorios hacen imperativa la utilización de la plantilla autorizada de plazas de estructura y puestos y el Catálogo General de Puestos previsto en la Ley y el Reglamento del Servicio Exterior Mexicano vigentes, para fines de conciliación de los regímenes de los miembros del SEM y de otros funcionarios públicos en la SRE.

Precisamente con base en los artículos 3 y 91, fracción I del RLSEM, la propia COFEMER –como podrá constatarlo en sus archivos- dictaminó como improcedente un sistema de

cuotas a la adscripción de miembros del SEM en la SRE, que pretendía establecerse en el 2005.

Lo que sí contribuiría, en cambio, a una mayor y más efectiva salvaguarda de la igualdad jurídica de los miembros del SEM, sería hacer imperativa en el RLSEM la rehomologación de los miembros del SEM adscritos a la SRE a los mejores niveles salariales del Tabulador Oficial y no, como ocurre ahora, dejarlos homologados de entrada a los más bajos quedando la rehomologación a la discreción de las autoridades respectivas - trato diferenciado, con respecto a otros servidores públicos de la SRE con plazas de estructura mejor remuneradas en iguales niveles en el servicio público, que no guarda vinculación alguna con el mejor desempeño de la política exterior; y que, por consiguiente, difícilmente podría ajustarse a los criterios constitucionales de igualdad para la normatividad del SEM, previamente referidos.

En el mismo sentido, cabe advertir que la iniciativa reglamentaria materia de los presentes comentarios, adolece de disposición alguna tendiente a modernizar y mejorar bajo los referidos criterios constitucionales, la precaria y desigual situación en la que se jubilan los miembros del SEM. Sobre este particular, el documento “Comentarios a la iniciativa de enmiendas al [RLSEM]. Opiniones de los Ministros”, circulado por la entonces Representante de este rango ante la Comisión de Personal del SEM, con fecha 22 de marzo de 2016, plantea:

- “Se estima que la jubilación debería pagarse en función del rango alcanzado y no de la última función desempeñada. En beneficio de la igualdad de todos, el monto de la jubilación debería ser el mismo para todos e, idealmente, establecido conforme al salario mejor pagado para el rango.
- “Revisar los montos de la jubilación ya que el artículo 130 del Reglamento vigente y en el art. 54 de la LSEM ¿Por qué el límite máximo de compensación por cada año de servicio hasta veinticuatro meses, cuando varios compañeros se jubilan con 30 y hasta 40 años de servicio? [sic] También, debe considerarse la exención del pago de impuestos de una compensación que se recibe solo una vez al finalizar la carrera, ya que durante todo el periodo en activo se han pagado impuestos.
- “Montos de pensión, particularmente calculados al «salario base» que no corresponde a los ingresos reales durante la vida laboral. Es importante que por conformar el SEM (el servicio civil de carrera por excelencia), con la responsabilidad y vocación inherente, se reciba un tratamiento similar al que instituciones como nuestras fuerzas armadas e instituciones académicas de enseñanza superior otorgan a sus pensionados. Como sucede en otras oficinas públicas, una pensión del 100% del último salario (PEMEX, en Hacienda, en Defensa Nacional). De hecho, el número de jubilados de la SRE no es nada comparado con el número de jubilados de las fuerzas armadas o de PEMEX.
- “Si al momento del retiro el miembro del SEM se encuentra en México o en una adscripción con salario muy por debajo de las adscripciones con mayores ingresos para su rango, debería haber algún tabulador que le permita obtener el equivalente al salario existente que más le favorezca, en las que haya estado adscrito durante su vida profesional.
- “Seguros de gastos médicos, inexistentes para los jubilados cuando más lo necesitan.

- “Buscar la posibilidad de atención médica gratuita en SEDENA O SEMAR (en algún momento se analizó esta posibilidad)”.

La constitucionalidad de la situación descrita parecería dudosa, porque de acuerdo a la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la Ley Suprema: “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”. Pero pese a estar amparados por regímenes derivados de una misma disposición constitucional, mientras que los miembros de las Fuerzas Armadas se jubilan con una pensión del 100% de su último salario, a los del SEM se les asigna una muy inferior, cotizada bajo su “salario base” distinto de sus percepciones netas. Además, según advierte el documento antes citado, los montos de las percepciones jubilatorias tampoco son uniformes dentro de los rangos del SEM. En aplicación del principio constitucional pro persona y de los criterios de igualdad referidos a la normatividad del SEM, el RLSEM debería contribuir a un trato igual en materia de porcentajes de las pensiones jubilatorias entre miembros del SEM y de las Fuerzas Armadas, tanto como entre miembros de cada rango del SEM.

Por último, correspondería al anteproyecto de RLSEM definir o dar pautas más precisas sobre el concepto y alcance, en el contexto del SEM, de las "capacidades gerenciales y de liderazgo" que prevé en el artículo 52, fracción IV, inciso b; y correlacionarlas específicamente con el anteproyecto de RLSEM definir o dar pautas más precisas sobre el concepto y alcance, en el contexto del SEM, de las "capacidades gerenciales y de liderazgo" que prevé en el artículo 52, fracción IV, inciso b; y correlacionarlas específicamente con estipulaciones sobre capacitación en este sentido, incluyendo la provisión de recursos adecuados al Instituto Matías Romero a tal efecto.

## EN CONCLUSIÓN

Primero.- Siendo el establecimiento de bases para procesos revisados de ascenso uno de los objetivos del Anteproyecto de reformas al RLSEM, sería deseable hacer extensiva esta modernización reglamentaria, como ocurre en el derecho comparado, a los ascensos al rango de Embajador, mediante concursos análogos a los aplicables a todas las restantes categorías del SEM de carrera, en beneficio del más adecuado desempeño y ejecución de la política exterior de México y en consonancia con los criterios constitucionales de igualdad, referidos específicamente a la normatividad del SEM.

Segundo.- También contribuirían a lo anterior, el establecimiento de una correlación reglamentaria entre rango en el SEM y cargos a desempeñar en México y en el exterior, de manera que a los Embajadores, Ministros, Consejeros y Primeros, Segundos y Terceros Secretarios corresponda el desempeño efectivo de funciones acordes con su respectivo nivel y con el mejor desempeño y ejecución de la política exterior de México, en desarrollo del Catálogo General de Puestos prescrito por el artículo 3 del RLSEM vigente; así como el hacer imperativa en el RLSEM la rehomologación de los miembros del SEM adscritos a la SRE a los mejores niveles salariales del Tabulador Oficial, atento a los invocados criterios de igualdad de la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal constitucional.

Tercero.- La eliminación del Catálogo General de Puestos previsto en los artículos 3 y 91,fracción I del RLSEM en vigor, del Anteproyecto de RLSEM, parecería un retroceso normativo, de muy difícil justificación legal y constitucional, en virtud del imperativo de reglamentar debidamente el artículo 17 de la LSEM bajo parámetros de precisión, igualdad, certeza jurídica y transparencia para una mejor ejecución profesional de la política exterior de México, así como de los principios constitucionales de progresividad y de respeto a los derechos fundamentales en la política exterior de México, al igual que de los mandatos del Congreso relativos a la necesidad y obligatoriedad de contar con una plantilla autorizada de plazas de estructura y puestos, tanto como con el propio Catálogo General de Puestos previsto en el RLSEM vigente.

Cuarto.- En aplicación del principio constitucional pro persona y de los criterios de igualdad referidos a la normatividad del SEM, el RLSEM debería contribuir a un trato igual en materia de montos porcentuales de las pensiones jubilatorias respecto de los salarios netos percibidos, entre miembros del SEM y de las Fuerzas Armadas, tanto como entre miembros de cada rango del SEM.

Quinto.- Sería conveniente que el RLSEM detalle y precise conceptos generales como capacidades gerenciales y de liderazgo (artículo 52, fracción IV, inciso b), al tiempo de correlacionarlos con disposiciones adecuadas de capacitación en este sentido, a cargo en este caso del Instituto Matías Romero de la SRE, acorde con el artículo 123, Apartado B, fracción VII constitucional.

Al esperar que los presentes comentarios resulten del interés técnico - jurídico de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, aprovecho la oportunidad para hacer llegar al Titular y al personal de la misma las seguridades de mi más atenta consideración.

Muy atentamente,

Dr. Jorge Cicero Fernández

Ministro de carrera del SEM.