

Dictamen en sentido negativo de la Comisión de Relaciones Exteriores sobre la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Relaciones Exteriores le fue turnada para su análisis y elaboración del dictamen respectivo la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el capítulo XII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que consta de los artículos 66 al 73, presentada por el Dip. Francisco Alberto Jiménez Merino, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Esta comisión, con fundamento en las facultades que les confieren los artículos 71 fracción II y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39 fracciones I y III y 45 incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 56, 60, 65, 87, 88, 93 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, habiendo analizado el contenido de la iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el capítulo XII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano con los artículos 66 al 73, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

DICTAMEN

Antecedentes

1.- El 9 de noviembre de 2004, el Dip. Francisco Alberto Jiménez Merino, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

2.- En esa misma fecha, dicha iniciativa le fue turnada a la Comisión de Relaciones Exteriores de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, iniciándose el proceso de análisis y consulta a efecto de elaborar el presente dictamen, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Contenido de la Iniciativa

La iniciativa con proyecto de decreto que se dictamina pretende adicionar la fracción XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano con los siguientes artículos para quedar como sigue:

Capítulo XII

De las organizaciones coadyuvantes del servicio exterior mexicano.

Dictamen en sentido negativo de la Comisión de Relaciones Exteriores sobre la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Artículo 66.- Toda agrupación de Mexicanos con residencia en el extranjero, constituidos legalmente, podrán ser: coadyuvantes del Servicio Exterior Mexicano.

Artículo 67.- Estas agrupaciones cuyo objeto principal será: "vigilar el respeto de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero" podrán constituirse legalmente en el extranjero o en México y serán registradas por la embajada o consulado mexicano del domicilio de la persona jurídica, considerándolas coadyuvantes del servicio Exterior Mexicano.

Artículo 68.- Las agrupaciones constituidas legalmente en México, podrán ser validadas por las autoridades extranjeras donde radiquen.

Artículo 69.- Por ningún motivo estas agrupaciones podrán tener fines políticos o religiosos, ni de lucro en perjuicio de sus agremiados.

Artículo 70.- Estas agrupaciones no tendrán la calidad de Agentes Diplomáticos, ni gozarán de las inmunidades o privilegios concedidos a los mismos. Siempre estarán sujetas a la legislación extranjera en donde radiquen.

Artículo 71.- Cuando estas agrupaciones tengan entre otros de sus objetivos, la naturaleza mercantil, estarán sujetas a los tratados internacionales que México ha ratificado para ello.

Artículo 72.- Las principales facultades de las agrupaciones coadyuvantes del Servicio Exterior Mexicano son:

1.- Se inscribirán y serán reconocidas como tales en las embajadas o consulados mexicanos de la residencia de la agrupación;

2.- Son autónomas por excelencia y elegirán a sus representantes en forma democrática y conforme a sus estatutos;

3.- Podrán recibir apoyos o donativos de personas físicas o morales, inclusive de entidades de los gobiernos federales, locales o municipales de México, así como del extranjero, para conseguir el logro de sus fines;

4.- Serán gestores de la comunidad de mexicanos residentes en el extranjero, ante las embajadas y consulados, siempre y cuando no se requiera la presencia de los propios interesados.

5.- Darán asesoría en diversas materias que determine la Secretaría y que no sea propia y exclusiva de las embajadas y consulados mexicanos, siempre y cuando demuestren tener personal capacitado para ello y no se opongan al derecho extranjero de donde radiquen.

Dictamen en sentido negativo de la Comisión de Relaciones Exteriores sobre la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

6.- Al tener conocimiento de la violación de Derechos Humanos en contra de nuestros connacionales, darán los avisos pertinentes a nuestras misiones diplomáticas o, en su defecto, ante las propias autoridades extranjeras.

7.- Podrán acudir ante las instancias internacionales cuando así lo permitan los tratados celebrados por México, en la Defensa de los Derechos Humanos de aquellos mexicanos que hayan sido violentados en los mismos;

8.- Promoverán en el extranjero nuestra cultura nacional: tradiciones y costumbres, intercambios científicos y culturales, llevar a cabo eventos representativos de México, todo ello mediante gestoría con nuestras misiones Diplomáticas.

9.- Desarrollarán todas aquellas actividades que no sean propias y exclusivas del Servicio Exterior Mexicano y que para ello no se oponga la Secretaría o el Estado extranjero donde radiquen.

Artículo 73.- De la cancelación de su registro

Dejarán de tener el carácter de coadyuvantes del Servicio Exterior Mexicano todas aquellas agrupaciones que:

1.- Se hayan disuelto en términos de la Ley

2.- Lo soliciten en forma expresa a la misión diplomática del domicilio de su residencia

3.- Que cambie su objeto social

4.- Que alguno de los representantes de la agrupación o varios de ellos comentan delitos tanto en México como en el Extranjero, haciendo uso del nombre de la agrupación.

Análisis de la iniciativa

La iniciativa presentada por el diputado Francisco Alberto Jiménez Merino propone adicionar el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano con el objetivo "de apoyar a los mexicanos en el exterior y fortalecer el Servicio Exterior Mexicano como enlace con los mexicanos en el extranjero". Al respecto el artículo 1º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano señala que:

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

La iniciativa propone crear un nuevo capítulo para que las organizaciones en el extranjero puedan ser coadyuvantes del Servicio Exterior Mexicano con el propósito de vigilar el respeto de los derechos e intereses de los mexicanos en el

Dictamen en sentido negativo de la Comisión de Relaciones Exteriores sobre la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

extranjero. Los argumentos utilizados en la exposición de motivos de la iniciativa describen el fenómeno migratorio de México hacia Estados Unidos y sus características. Asimismo, subrayan la vulnerabilidad a la que están expuestos los inmigrantes mexicanos indocumentados.

En este sentido, es necesario mencionar que el artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM) establece que le corresponde a éste "proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones".

La red consular mexicana es una pieza fundamental para la política de protección a los connacionales que se encuentran en el extranjero, cuyas funciones están reguladas tanto por el derecho internacional como por el derecho interno.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en su artículo 5º establece que las funciones consulares tienen diversas actividades, entre ellas: "la extensión de pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado representado, visados a extranjeros que desean viajar a ese país; proteger a los nacionales del Estado y prestarles ayuda y asistencia jurídica". Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a "impartir protección a los mexicanos"; mientras que la fracción XV, del artículo 1 Bis de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM) señala que la oficina consular tiene como función principal "proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción".

Por su parte, el artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano señala la obligación de los miembros del Servicio Exterior de proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. En este sentido, establece que los miembros del SEM "prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que ésta decida si el Estado mexicano ejercerá la protección diplomática. La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras".

Las propuestas de artículos 66 y 67 de la iniciativa señalan respectivamente que "toda agrupación de Mexicanos con residencia en el extranjero, constituidos legalmente, podrán ser: coadyuvantes del Servicio Exterior Mexicano" y "estas agrupaciones cuyo objeto principal será: "vigilar el respeto de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero" podrán constituirse legalmente en el extranjero o en México y serán registradas por la embajada o consulado mexicano del domicilio de la persona jurídica, considerándolas coadyuvantes del servicio Exterior Mexicano". Al respecto es importante señalar que el objeto de cualquier tipo de asociación es determinado en sus propios estatutos y su constitución tiene

que regirse necesariamente por las leyes del país en que vayan a desempeñar sus funciones. Por tal motivo resulta erróneo el contenido propuesto para estos dos artículos ya que la Ley del Servicio Exterior Mexicano no es el ordenamiento apropiado para establecer los requisitos de constitución, funcionamiento u objeto de ningún tipo de persona moral y mucho menos de agrupaciones que realicen actividades en el extranjero.

El artículo 68 de la propuesta establece que *"las agrupaciones constituidas legalmente en México, podrán ser validadas por las autoridades extranjeras donde radiquen"*, lo cual no es factible jurídicamente ya que ni la Ley del Servicio Exterior Mexicano ni ninguna otra ley mexicana puedan disponer normas en materia de constitución de organizaciones en el extranjero ya que dicha función le corresponde a los tratados de derecho internacional privado que para tal efecto celebren los Estados, así como las reglas conflictuales contenidas en las leyes de los países en donde se pretende que el acto respectivo surta efectos, esto es, opera el principio de *locus regit actum* que significa que un acto jurídico celebrado de conformidad a la normatividad de una entidad ajena gozará de validez en el lugar de la ley que estipula dicho principio.

Por otra parte, la propuesta de artículo 70 indica que *"estas agrupaciones no tendrán la calidad de Agentes Diplomáticos, ni gozarán de las inmunidades o privilegios concedidos a los mismos. Siempre estarán sujetas a la legislación extranjera en donde radiquen"*. En este caso, una ley nacional no puede regular cuestiones sobre privilegios e inmunidades diplomáticas en el extranjero ya que dicha materia es regulada por las leyes de los Estados que reconocen dichas prerrogativas, así como por el derecho internacional (Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, Convención de Viena sobre relaciones Consulares de 1963, Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de la Organización de las Naciones Unidas de 1946).

El artículo 71 de la iniciativa propone que *"cuando estas agrupaciones tengan entre otros de sus objetivos, la naturaleza mercantil, estarán sujetas a los tratados internacionales que México ha ratificado para ello"*. Al respecto, es irrelevante establecer que cuando las agrupaciones referidas tengan una naturaleza mercantil deberán observar los tratados ratificados por México, toda vez que si dichas agrupaciones se colocan en supuestos normativos regulados por tratados comerciales aplicables, automáticamente se registrarán por ellos sin necesidad de que una ley remita a su observancia.

El artículo 72 de la iniciativa pretende proveer de diferentes facultades a las agrupaciones coadyuvantes del Servicio Exterior Mexicano, lo cual es inapropiado pretender determinar en esta ley debido a que la naturaleza jurídica, forma de financiamiento, objeto social o forma de conducción de este tipo de agrupaciones que se proponen deben ser reguladas por leyes generales (como los códigos

civiles) y especiales (como las leyes de sociedades mercantiles) del país en que se constituyan, así como por los estatutos de las propias agrupaciones conforme al principio de la voluntad contractual de las partes.

Adicionalmente, el numeral 6 de dicho artículo, establece que *"al tener conocimiento de la violación de derechos humanos en contra de nuestros conacionales, darán los avisos pertinentes a nuestras misiones diplomáticas o, en su defecto, ante las propias autoridades extranjeras"*. Los miembros integrantes de esta comisión reconocemos la labor de las organizaciones civiles a favor del respeto de los derechos humanos y el impulso de una mejor calidad de vida de los migrantes mexicanos. Sin embargo, consideramos innecesario la reforma propuesta toda vez que los avisos que realizan las organizaciones no gubernamentales ante las misiones diplomáticas o consulares mexicanas constituyen una situación *de facto* que no requiere regulación. Por lo que hace al aviso ante las autoridades extranjeras en el caso de tener conocimiento de la violación a los derechos humanos en contra de nuestros conacionales, ni la Ley del Servicio Exterior Mexicano ni ninguna otra ley nacional puede regular dicha situación ya que ello sólo concierne a las normas procesales del país en que suceda dicha violación.

Por lo anteriormente expuesto, los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores estimamos que las modificaciones que se pretenden realizar a la Ley del Servicio Exterior Mexicano son inadecuadas y por tanto improcedentes al intentar regular situaciones que tendrían verificativo en territorio extranjero y que por tanto son determinadas conforme a los ámbitos espacial y personal de validez del derecho del Estado en que se llevaría a cabo su realización.

Por esta razón, consideramos que la iniciativa debe ser dictaminada en sentido negativo ya que la jurisdicción de las normas que se pretende aplicar va más allá del territorio nacional.

Por esta razón, los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores resolvemos:

Primero.- Se desecha la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el capítulo XII a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que consta del artículo 66 al 73.

Segundo.- Archívese como asunto totalmente concluido.

Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Diputados a 25 de Octubre de 2006.