**HONORABLE ASAMBLEA**

A la Comisión de Relaciones Exteriores de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados le fue turnada, para su estudio y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 2 y 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

La Comisión de Relaciones Exteriores, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II; 82, numeral 1; y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y habiendo analizado el contenido de la Iniciativa de referencia, somete a consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de lo siguiente:

**ANTECEDENTES**

1. Con fecha 8 de enero de 2020, la Diputada María Libier González Anaya, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 2 y 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
2. En la misma fecha, la Iniciativa fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Relaciones Exteriores.
3. Con fecha 15 de enero de 2020, mediante Oficio No. CRE/LXIV/005/2020, se solicitó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, una valoración de impacto presupuestario de la iniciativa de merito.
4. Con fecha 22 de enero de 2020, mediante oficio CEFP/DG/072/20, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas dio contestación al oficio, proporcionando un análisis del impacto presupuestario concluyendo que, ampliar la cobertura consular, tal como lo propone la Diputada en la reforma al artículo 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en aquellas regiones geográficas con mayor afluencia de mexicanos en los Estados Unidos de América, así como la presencia de población residente o flotante de 550 connacionales, implicaría recursos adicionales por al menos 22 millones, 821 mil 998.41 pesos por oficina que, al considerar la propuesta de la iniciativa, de priorizar en los estados en los que aún no cuentan con este tipo de sede, se requerirían 707 millones, 481 mil 950.71 pesos.

**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

La diputada proponente señala expresamente en sus consideraciones, lo siguiente:

*“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

1. *Una de las principales preocupaciones de los connacionales que viven en Estados Unidos de América es poder contar con el apoyo de las oficinas consulares de manera oportuna. Sin embargo, a pesar de que México cuenta con una red 50 consulados en 26 estados del territorio estadounidense, el acceso a los servicios y programas consulares se encuentra reducido, pues 24 estados no cuentan con representación consular alguna, por lo cual las mexicanas y los mexicanos deben buscar opciones en estados circunvecinos para acceder a estos servicios.*
2. *Otro aspecto que agrava esta problemática es que Estados Unidos cuenta con una superficie de más de 9 mil millones de kilómetros cuadrados. Esta situación genera, por ejemplo, que comunidades con importante presencia de mexicanos, como Reno, Nevada, con más de 650 mil connacionales deban viajar ya sea 6 horas a Las Vegas para poder acceder a los servicios consulares o, en su defecto, casi 3 horas a Sacramento como las únicas opciones disponibles.*
3. *De los más de 325 millones de habitantes en Estados Unidos de América, cerca de 59 millones son de origen latino; es decir, 18 por ciento de la población estadounidense.*
4. *México es el país con mayor presencia en Estados Unidos: más de 60 por ciento de los latinos ahí; siguen Puerto Rico, Cuba, El Salvador y República Dominicana.*
5. *Ciertos estados tienen enormes representaciones de mexicanos, California, por ejemplo, con una población de aproximadamente de 13 millones de personas, de la que 45 por ciento es latino, representando los mexicanos casi 77 por ciento del grupo étnico.*
6. *Según datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en 2017 había 11 millones 517 mil 375 mexicanos nacidos en México y residentes en Estados Unidos, lo que significa que este grupo es cerca de una tercera parte que se calcula en 36 millones 255 mil 589 connacionales.*
7. *Lo anterior significa que de los mexicanos que han migrado del país, en su representación proporcional de los migrantes mexicanos en todo el mundo, los residentes en Estados Unidos representan 97.21 por ciento de los mexicanos que han migrado a otros países.*
8. *Las remesas que envían los connacionales han acumulado un crecimiento en tiempos recientes, donde en enero de 2019 lograron enlazar 34 meses consecutivos al alza: ingresaron 2 mil 415 millones de dólares en la economía nacional.*
9. *Ahora bien, de esos connacionales, se estima que en 2016 había cerca de 5 millones 400 mil mexicanos indocumentados en territorio estadounidense, lo que se acerca a casi la mitad de los mexicanos que el IME reporta como residentes en Estados Unidos; es decir, que esta mitad de los mexicanos radicados en Estados Unidos se encuentran con un estado migratorio vulnerable.*
10. *El servicio exterior mexicano se creó por decreto presidencial en 1822. Se ha contado con diversas leyes y reglamentos, la más reciente es la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento 2002, el cual está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa.*

*Consideraciones*

1. *Considerando que el artículo 2, Apartado B, en la fracción VIII señala: “La federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas con ellos.*

*Fracción VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

*Asimilando que dicha protección aplicará por igual, tanto en lo particular como en lo general, ya que la protección consular es medida transversal para garantizar dichos derechos.*

*II. Que el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior reconoce:*

*Corresponde a los jefes de oficinas consulares*

1. *Proteger y promover en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses y una imagen positiva 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.*

*III. Que el artículo 4 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares señala:*

1. *No se podrá establecer una oficina consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento.*
2. *La sede de la oficina consular, su clase y la circunscripción consular, las fijará el Estado que envía y serán aprobadas por el Estado receptor.*
3. *El Estado que envía no podrá modificar posteriormente la sede de la oficina consular, su clase, ni la circunscripción consular sin el consentimiento del Estado receptor.*
4. *También se necesitará el consentimiento del Estado receptor sin un consulado general o un consulado desea abrir un viceconsulado o una agencia consular en una localidad diferente de aquella en la que radica la misma oficina consular.*
5. *No se podrá abrir fuera de la sede de la oficina consular una dependencia que forme parte de aquélla, sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor.*

*IV. Que el artículo 5 de la citada convención reconoce que las funciones consulares consistirán en:*

1. *Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”, por lo que el Estado mexicano está mandatado a cumplir su obligación de proteger los intereses de los connacionales con la determinación estratégica de la creación o instalación de oficinas consulares.*

*Por todo lo expuesto y fundado someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de*

*Decreto que reforma los artículos 2, fracción XI, y 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*

*Único. Se reforma los artículos 2, fracción XI, y 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:*

*Artículo 2. Corresponde al servicio exterior*

*I. a X. [...]*

*XI. [...]*

*Las representaciones consulares implementarán las medidas necesarias para que los programas, actividades y servicios a su cargo tengan la cobertura necesaria para llegar a las poblaciones con mayor concentración de mexicanos, con la finalidad de garantizar el goce de los beneficios que a su derecho corresponden.*

*[...]*

*Artículo 12. [...]*

*[...]*

*[...]*

*La apertura de cualquier tipo de oficina consular deberá priorizar las regiones geográficas con mayor afluencia de mexicanos por año, así como la presencia de población residente o flotante de al menos 550 connacionales por población.*

*Transitorio*

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

Una vez establecidos los antecedentes y la propuesta de la Iniciativa, los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores que suscriben el presente dictamen, exponen las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.** Con relación a la propuesta de la diputada de reformar el artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, esta Comisión dictaminadora coincide con la intención de la proponente de asegurar en la Ley que “las representaciones consulares implementen las medidas necesarias para que los programas, actividades y servicios a su cargo tengan la cobertura necesaria para llegar a las poblaciones con mayor concentración de mexicanos, con la finalidad de garantizar el goce de los beneficios que a su derecho corresponden”.

Lo anterior, en la práctica se realiza, como resultado del esfuerzo de la Cancillería mexicana por mantener contacto continuo y atención a los mexicanos en el exterior, a través de diversos programas, en términos de lo que establece el artículo 68 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano: Consulados Móviles, Jornadas Sabatinas, Dominicales o en Días Inhábiles, Consulados Sobre Ruedas y Actividades de Documentación entre Semana Fuera de la Oficina Consular.

Los citados programas tienen los siguientes propósitos:

a) Conocer la problemática y necesidades particulares de los mexicanos que viven en la zona.

b) Proporcionarles servicios consulares.

c) Detección de posibles casos de protección.

d) Promoción de las actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

e) Mantener un diálogo constante con los líderes comunitarios del lugar.

Las características de los programas a los que hacemos referencia, son las siguientes:

• Programa de Consulados Móviles:

Es la prestación de servicios consulares fuera de la Oficina Consular, en poblaciones situadas dentro de la circunscripción donde por motivos geográficos, de concentración de mexicanos o de asistencia consular, es necesario que el personal de la oficina consular se desplace por vía aérea, terrestre o marítima para su atención. Los Consulados Móviles se realizan los fines de semana o días inhábiles y pueden brindar atención al público durante uno o dos días. En ellos participan funcionarios del Servicio Exterior Mexicano y empleados locales que laboran en días hábiles en la propia Oficina Consular.

La realización de Consulados Móviles se lleva a cabo los fines de semana o días inhábiles con duración de uno o dos días de atención al público en poblaciones, comunidades o ciudades que se encuentran a una distancia de 50 millas o más de la oficina consular.

Los Consulados Móviles deberán programarse en poblaciones, comunidades o ciudades en las que la demanda de servicios consulares sea considerable, ya sea similar o mayor al volumen de los otorgados diariamente en la Oficina Consular.

• Programa de Jornada Sabatina, Dominical o en Día Inhábil:

Es la prestación de servicios consulares dentro de la Oficina Consular en sábados, domingos o días inhábiles. En ellas participan funcionarios del Servicio Exterior Mexicano y empleados locales que laboran en días hábiles en la Oficina Consular.

Para la elaboración del Programa Anual de Jornadas Sabatinas, Dominicales o en Días Inhábiles, se debe tomar en cuenta la alta demanda de servicios consulares que no es posible atender en días hábiles dentro de la circunscripción.

Los eventos de Jornadas Sabatinas, Dominicales o en Días Inhábiles, se deberán llevar a cabo exclusivamente en la Oficina Consular.

• Programa de Consulados Sobre Ruedas:

Es la prestación de servicios consulares de manera continua fuera de la Oficina Consular, en poblaciones situadas dentro de la circunscripción donde por motivos geográficos, de concentración de mexicanos o de asistencia consular es necesario que el personal de la Oficina Consular se desplace por vía terrestre para su atención.

Los Consulados sobre Ruedas se realizan durante cuatro días consecutivos y se constituyen en Unidades, pudiendo existir más de una Unidad paralela de trabajo por Oficina Consular, con la participación de funcionarios del Servicio Exterior Mexicano y empleados locales contratados específicamente para esta labor. Cuenta con presupuesto especialmente diseñado para tal efecto.

• Programa de Actividades de Documentación entre Semana Fuera de la Oficina Consular:

Es la prestación de servicios consulares fuera de la oficina consular, en poblaciones situadas dentro de la circunscripción donde por motivos geográficos, de concentración de mexicanos o de asistencia consular, es necesario que el personal de la oficina consular se desplace por vía terrestre para su atención.

Es preciso señalar que estas actividades se realizan entre semana en días hábiles y sólo se brinda atención al público durante un día. En ellas participan funcionarios del Servicio Exterior Mexicano y empleados locales que se organizan de tal forma que la realización de estas actividades no afecta el funcionamiento normal de la Oficina Consular, sin embargo, tratándose de la atención a nuestros connacionales, ninguna acción es limitativa, pues se enfrentan *per se* a circunstancias adversas.

De lo anterior se colige que, si bien es cierto, existe una limitación presupuestaria para contar con una mayor cantidad de recursos humanos para las tareas consulares que se llevan a cabo en los Estaos Unidos de América, también lo es que, siendo México el país con la mayor red de consulados en la Unión Americana, y dada la población de connacionales en aquel país, existe una importante capacidad de acción, que se desarrolla por medio de los distintos programas, antes mencionados, con la finalidad de ampliar la atención a los mexicanos, más allá de las limitaciones territoriales.

Por lo anterior, se determina agregar a la redacción del párrafo que la Diputada propone adicionar a la fracción XI del artículo 2, la frase “conforme al presupuesto disponible asignado”. Tal como se muestra en el siguiente comparativo:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Texto vigente** | **Propuesta de la Iniciativa** | **Propuesta de la Comisión** |
| **Artículo 2.-** Corresponde al Servicio Exterior:  **I. a X.** …  **XI**. Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero, con el objeto de cubrir, previa autorización de la Secretaría, los gastos relativos a las actividades y programas de la misma, en términos del Reglamento.  **No tiene correlativo**  … | **Artículo 2.-** Corresponde al Servicio Exterior:  **I. a X.** …  **XI**. …  **Las representaciones consulares implementarán las medidas necesarias para que los programas, actividades y servicios a su cargo tengan la cobertura necesaria para llegar a las poblaciones con mayor concentración de mexicanos, con la finalidad de garantizar el goce de los beneficios que a su derecho corresponden.**  … | **Artículo 2.-** Corresponde al Servicio Exterior:  **I. a X.** …  **XI**. …  Las representaciones consulares implementarán las medidas necesarias **conforme al presupuesto disponible asignado,** para que los programas, actividades y servicios a su cargo tengan la cobertura necesaria para llegar a las poblaciones con mayor concentración de mexicanos, con la finalidad de garantizar el goce de los beneficios que a su derecho corresponden.  … |

**SEGUNDA.** Con relación a la propuesta de reformar el artículo 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para que “La apertura de cualquier tipo de oficina consular deberá priorizar las regiones geográficas con mayor afluencia de mexicanos por año, así como la presencia de población residente o flotante de al menos 550 connacionales por población”, es conveniente señalar que la prestación de servicios consulares dentro de la circunscripción se regula con base en los diversos instrumentos jurídicos multilaterales y bilaterales suscritos por el Gobierno de México, tales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y, en el caso específico de Estados Unidos de América, la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942. Por lo tanto, tales acciones dependen, no solo de la voluntad del gobierno mexicano, sino que también se rigen por los acuerdos con el gobierno del país receptor, lo anterior se enuncia dado que es de tenerlo en cuenta como parte del procedimiento legal que corresponde.

**TERCERA.** El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados concluyó a través de la Opinión técnica que hizo llegar a esta Dictaminadora, que la aprobación de la Iniciativa en comento, generaría un impacto presupuestario, al tenor de los siguientes argumentos que se transcriben de manera textual:

La entrada en vigor de la iniciativa, objeto de esta valoración, generaría un impacto presupuestario al erario federal de aproximadamente 707 millones 481 mil 950.71 pesos, para ampliar la cobertura consular en aquellas regiones geográficas con mayor afluencia de mexicanos por año, así como la presencia de población residente o flotante de 550 connacionales.

* Dado que la mayoría de los bienes inmuebles en el exterior tienen suscrito un contrato de arrendamiento, se considerará el concepto pago por renta como factible para estimar el costo que significa la apertura de una nueva oficina consular.
* Se tomarán en cuenta aquellos Consulados que su ubicación geográfica sea los Estados Unidos de América y, que además paguen renta por el inmueble que utilizan.

A partir de lo anterior, se observará el número de estados que no cuentan con una representación de México en el exterior, infiriendo que en ellos residen, al menos 550 connacionales.

* Para aproximar la estimación a los costos en que se incidirían al realizar la apertura de una representación en cada uno de dichos estados, se asume que su estructura humana, financiera y física se asemeja a las ubicadas en el estado de Texas, el cual, además, cuenta con 5 representaciones que pagan un arrendamiento.
* En este sentido, también de admitirá el pago por el mantenimiento que dichos Consulados realizan.

Así, a partir de dichas sedes, se estimará el número promedio del personal adscrito del Servicio Exterior Mexicano como parte de los servicios personales.

Se asume que, en cumplimiento a la Ley Federal de Austeridad Republicana, se omitirá el mandato de la LSEM (artículo 9) que garantiza un poder adquisitivo equivalente, en todos los lugares de destino, estabilizando el sueldo mensual en la moneda local.

Para estimar el impacto presupuestario que generaría la aprobación de la iniciativa se tendría que abrir, al menos, 31 representaciones consulares en los estados faltantes de los Estados Unidos de América.

Ampliar la cobertura consular en aquellas regiones geográficas con mayor afluencia de mexicanos, así como la presencia de población residente o flotante de 550 connacionales, se estima que implicaría recursos adicionales por al menos 22 millones, 821 mil, 998.41 pesos, por oficina, que al considerar la propuesta de la iniciativa de priorizar en los estados en los que aún no cuentan con este tipo de sede, se requerirían 707 millones, 481 mil, 950.71 pesos.

**CUARTA.** La coyuntura mundial en la que inevitablemente se encuentra inmerso nuestro país ante la pandemia del COVID-19, limita significativamente la disposición de recursos públicos, y obliga al Estado mexicano a canalizarlos en las prioridades que las circunstancias imponen.

Sobre el particular, a la fecha de elaboración del presente dictamen, en menos de 24 horas se duplicó el número de mexicanos fallecidos a causa del COVID-19 en la región del estado de Nueva York, registrados por el consulado General de México en esa entidad, según estadísticas proporcionadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los funcionarios del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador detallaron que hasta el 6 de abril, el saldo de mexicanos muertos por COVID-19 en Estados Unidos, registrados oficialmente ante los consulados, es de 110, y el número aumenta con el paso de las horas, lo que obliga en muchos de los casos a la repatriación de los cuerpos[[1]](#footnote-1).

La Embajadora de México en Estados Unidos, Martha Bárcena, explicó para la Revista Proceso que, para cada caso de repatriación de cadáveres se destinan aproximadamente 1,500 dólares, no obstante que el costo varía dependiendo la ubicación del fallecido[[2]](#footnote-2), teniendo en cuenta además, que no existe una partida presupuestal específica para ello.

En virtud de lo anterior, y apelando a la sensibilidad política y social que en estos momentos se espera de todos, esta Comisión considera inviable en estos momentos aprobar la propuesta de reforma al artículo 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores, someten a consideración de la Asamblea, el siguiente:

**Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.**

**Único.** Se adiciona un párrafo segundo a la fracción X, del artículo 2, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

**Artículo 2.-** Corresponde al Servicio Exterior:

**I. a X.** …

**XI**. …

**Las representaciones consulares implementarán las medidas necesarias conforme al presupuesto disponible asignado, para que los programas, actividades y servicios a su cargo tengan la cobertura necesaria para llegar a las poblaciones con mayor concentración de mexicanos, con la finalidad de garantizar el goce de los beneficios que a su derecho corresponden.**

…

**XI Bis y XII.** …

**Artículo Transitorio**

**Único.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 11 de diciembre de 2020.

1. <https://www.proceso.com.mx/624723/en-nueva-york-al-menos-100-mexicanos-han-muerto-por-covid-19> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.proceso.com.mx/624597/mexicanos-muertos-en-eu-covid-19> [↑](#footnote-ref-2)