C. DIP. FRANCISCO FLORES SOLANO
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió, para efectos de estudio y dictamen, la **Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman las fracciones II, III y IV, y se deroga el último párrafo del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República.

Analizada la Minuta Proyecto de Decreto, esta comisión legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 95 fracción I, 147 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

1. Del Proceso Legislativo

El 22 de abril de 2013, se recibió en la Secretaría General el oficio número DGPL-62-II-8-1557, expediente 5985/2a. LXI Leg., a través del cual la Cámara de Diputados envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La minuta ingresó en la sesión ordinaria del 2 de mayo de 2013, acordando la presidencia su turno a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 95 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

2. Materia de la Minuta

La minuta contiene el proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones II, III y IV, y se deroga el último párrafo del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ese sentido se transcriben algunos párrafos del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:

«Estas comisiones unidas coinciden con la minuta en estudio, toda vez que no se considera razonable perder la ciudadanía mexicana por el hecho de que alguien preste servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin tener permiso del Congreso General como lo establece nuestra Carta Magna en la fracción II del apartado C) del artículo 37.

Por otra parte, el procedimiento que requiere la autorización para prestar servicios a un gobierno extranjero actualmente es complicado y tardado, por lo que se estima que si el asunto tiene el mérito de permitir a una persona ocuparse de un trabajo lícito, un procedimiento más simple ayudaría a aligerarlo. Este tipo de requisitos son actualmente injustificables para poner en funcionamiento la maquinaria del Poder Legislativo con el propósito de emitir una autorización con alcances muy particulares y específicos.

Asimismo, se considera que los miembros del Congreso deben buscar formas para agilizar y hacer más eficaz el trabajo a realizar, con el fin de que las reformas sean aprobadas oportunamente y se conviertan en herramientas de solución de los problemas que aquejan a la ciudadanía. En virtud de lo anterior, resulta obsoleto que en la actualidad se dediquen largas horas al análisis y aprobación según lo dispuesto por el artículo 37, apartado C, fracciones II, III y IV de nuestra Constitución Política, el establecimiento de un mecanismo más sencillo para tales efectos ahorrará tiempo y esfuerzo de ambas cámaras. Por ello, estas dictaminadoras coinciden con la propuesta de la minuta, el ciudadano mexicano que pretenda prestar servidos o funciones oficiales en el extranjero, aceptar o usar una condecoración y en su caso admitir títulos o funciones de un gobierno otro país, sea atribución del Ejecutivo Federal, ya que a éste le compete el ejercicio de las atribuciones en materia de nacionalidad, extranjería y ciudadanía.

También es importante considerar que si a un mexicano, atendiendo a las circunstancias actuales de la globalización, de libre circulación y del trabajo sin fronteras, le es lícito y natural trabajar para un gobierno extranjero, pareciere excesivo despojarlo de su ciudadanía porque no solicitó permiso; o bien, pidiéndolo no se le concedió, en tanto que es desproporcionado que el derecho del trabajo de un mexicano en el extranjero quede a la voluntad del Congreso.»

Modificaciones

Como se ha referido en el apartado anterior, estas comisiones unidas coinciden con la minuta en estudio, para que sea el Ejecutivo Federal quien otorgue los permisos a los ciudadanos para prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir títulos o funciones de otro país.

Y en este tenor, se propone exceptuar al Presidente de la República de la obligación de solicitar permiso para aceptar y usar condecoraciones extranjeras, por tratarse del mismo Poder Ejecutivo Federal quien otorgaría los permisos. De igual forma a los titulares del Poder Legislativo Federal y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; toda vez que de esta manera se mantendrá el equilibrio en los tres poderes.

Dicha excepción quedaría establecida en la fracción III del apartado C) del artículo 37 constitucional. Asimismo, estas dictaminadoras formulan una modificación respecto al último párrafo del artículo de mérito, referente a que en los casos señalados en las fracciones II a IV del apartado C) del artículo 37 constitucional, la minuta propone que:

«El Ejecutivo Federal comunicará inmediatamente a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente las solicitudes de permiso recibidas. Dicha Cámara o la Comisión Permanente, contarán con un plazo de cinco días hábiles para, de ser el caso, manifestar las observaciones correspondientes. Transcurrido el plazo, el Ejecutivo Federal resolverá sobre la procedencia de las solicitudes.»

Se estima innecesario hacer partícipe al Senado de la República o a la Comisión Permanente para que en dado caso se hagan observaciones, pues si una de las propuestas es darle la facultad de otorgar los permisos referidos al Poder Ejecutivo Federal, establecer dicha afirmativa ficta resulta contradictorio, por lo que se propone que el párrafo en comento sea derogado, ya que el texto vigente establece:

«En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado. Lo anterior en virtud de que el trámite se efectuará ante el Ejecutivo, corresponderá a éste emitir las disposiciones reglamentarias que normen los procedimientos administrativos conducentes.»

3. Valoración de la Minuta Proyecto de Decreto

3.1. Alcances constitucionales del presente estudio

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En este mecanismo de reformas constitucionales, que se ha dado en llamar «el Constituyente Permanente», el papel que los congresos estatales se desprende del dispositivo enunciado y se traduce en la facultad para aprobar o no dichas reformas constitucionales. La norma jurídica no es un instrumento estático, por el contrario, debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver por una parte, las probables deficiencias y lagunas que contenga y para que su contenido se mantenga acorde a la realidad que le corresponde regular.

3.2. Origen de la Reforma

Esta reforma deriva de dos iniciativas de modificación al artículo 37 constitucional federal, la primera del 26 de abril de 2007, presentada por los diputados Jorge Zermeño Infante y Jesús de León Tello, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y la segunda, del 26 de abril de 2007, formulada por el diputado José Jesús Reyna García, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Una vez dictaminadas las iniciativas, el 20 de junio de 2008, el Pleno de la Cámara de Diputados, remitió al Senado de la República, la Minuta de referencia, para los efectos constitucionales; posteriormente, el 28 de abril de 2009, el Senado de la República, aprobó el dictamen en sentido positivo con modificaciones, a la Minuta que reforma el artículo 37 constitucional y finalmente el 16 de abril de 2013, se aprobó el dictamen en sentido positivo a la minuta en comento por el Pleno de la Cámara de Diputados.

3.3 Consideraciones de la Minuta

En México, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la Constitución Fundamental, «no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país», sin embargo es posible mediante el permiso del Congreso de la Unión la aceptación de algunas distinciones extranjeras siempre y cuando se respete el artículo 37, apartado C) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en esta ocasión constituye nuestro objeto de análisis. Al respecto, de la Minuta en estudio, se advierte que el Senado de la República coincide con el espíritu expresado por la colegisladora federal en cuanto a la parte sustantiva de la reforma constitucional propuesta, salvo lo señalado en el párrafo segundo de la fracción III y párrafo segundo de la fracción VI del artículo citado.

Por lo que hace a la adición del párrafo segundo de la fracción III, del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que: *«el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras»,* es importante señalar que el principio de igualdad, se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación, así como de su aplicación, de manera que opera para que los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentran en igual situación de hecho deben ser tratados de la misma forma, sin privilegio alguno.

Es decir, a través de la igualdad, se busca colocar a todos los particulares en condiciones de poder acceder a derechos superiores protegidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, aunque ello no significa que todos los individuos se encuentren en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual o injustificado.

En este contexto, se plasma el espíritu de la reforma en estudio, la cual consiste en distinguir a los mexicanos con ciertas cualidades, dentro de una ideología de equilibrio e identidad humana, como guía ejemplar de la conducta en la sociedad dentro de un ambiente de respeto, equidad y tolerancia.

En ese sentido, se considera que: «...no constituye obstáculo ni justificación suficiente solicitar permiso al Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, para poder prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, Por tal motivo, la esencia de la propuesta consiste en otorgarle facultades al Poder Ejecutivo, pues efectivamente a éste le compete el ejercicio de las atribuciones en materia de nacionalidad, extranjería y ciudadanía, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.» En ese sentido, no se trata de una reforma que garantice el derecho de igualdad jurídica, sino que precisamente es una excepción a este derecho fundamental, la cual tiene que estar en la Constitución, precisamente por su carácter excepcional.

3.4 Texto propuesto en la Reforma Constitucional

Artículo Único. Se reforman las fracciones II, III y IV, y se deroga el último párrafo del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 37. ...

A) ...

B) ...

C) ...

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios o **funciones** oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso **del Ejecutivo Federal**;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso **del Ejecutivo Federal.**

El Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo **permiso del Ejecutivo Federal,** exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. ...

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

Transitorios

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de fa Federación.

Artículo Segundo. Quedará sin efecto toda disposición que contravenga el presente Decreto.

4. Consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

De acuerdo a todo lo referido en la Minuta con Proyecto de Decreto a la que ya hemos hecho alusión, es importante manifestar algunas ideas de esta comisión legislativa que hoy dictamina el tema.

En la Minuta materia del presente dictamen, cuya finalidad es conferir la atribución, que actualmente le corresponde al Congreso de la Unión, ahora al Ejecutivo Federal, para otorgar permiso a los ciudadanos mexicanos que pretendan prestar servicios o funciones oficiales en el extranjero, aceptar o usar una condecoración y en su caso admitir títulos o funciones de un gobierno de otro país, bajo la consideración de que a este último le corresponde el ejercicio de las atribuciones en materia de nacionalidad, extranjería y ciudadanía.

Quienes dictaminamos, sabemos que las condecoraciones, civiles, militares y religiosas, tienen una gran relevancia en la historia de la humanidad, desde la antigüedad hasta el día de hoy, ya que cumplen con la acción de premiar y distinguir con diversos grados y clases a quien reciba la presea, de ahí la importancia del tema.

En ese sentido, quienes integramos esta comisión dictaminadora, consideramos que la reforma también otorga facultades al Ejecutivo para que conceda a los ciudadanos mexicanos, el permiso para recibir condecoraciones o reconocimientos de gobiernos extranjeros. El dictamen que modifica las fracciones II, III y IV, y suprime el último párrafo del apartado C del artículo 37, busca modificar el proceso que deben hacer los ciudadanos mexicanos para no perder la nacionalidad al aceptar prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, usar condecoraciones y admitir títulos o funciones.

Las distinciones pueden organizarse en diversas clasificaciones dada su gran variedad. Habitualmente se clasifican en función de la naturaleza de las conductas o servicios que recompensa o la institución, entidad o persona que las otorga, y una de ellas son las funciones que se desarrollan en representación de nuestro gobierno mexicano. Donde, se cumplen funciones inherentes a la práctica cotidiana diplomática y consular y a desarrollar diversas actividades homólogas. Existen también las funciones de tipo académicas, científicas y de carácter tecnológico.

Además, se plantea que el permiso se solicite al Ejecutivo Federal y no al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente. El no contar con el permiso del Ejecutivo Federal en los casos señalados traerá como consecuencia la pérdida de la ciudadanía. Hoy en día resulta injustificable poner en funcionamiento a la maquinaría del Poder Legislativo con el solo propósito de emitir una autorización con alcances tan particulares y específicos, como lo es el autorizar recibir alguna condecoración.

Algunas cifras que sirven de fundamento al objeto de la modificación, por mencionar algunas son: «en la Sexagésima Legislatura se autorizaron 135 permisos para aceptar y usar condecoraciones, 107 para prestar servicios y 33 por nombramientos de cónsules. Mientras que en la Sexagésima Primera Legislatura, se otorgaron 105 permisos para aceptar y usar condecoraciones, 86 para prestar servicios y 15 por nombramientos de cónsules honorarios[1]».

[1] Página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Lo anterior, ilustra que todo este trabajo legislativo se pueden aprovechar de una manera más sustantiva para elaborar dictámenes que se traduzcan en reformas de ley para los temas prioritarios de nuestro País, y no, como sucede actualmente, en trámites que parecieran más administrativos que legislativos.

Es decir, con esta reforma se da certeza y agilidad al trámite que realizan los ciudadanos para prestar servicios o funciones oficiales a gobiernos extranjeros, así como usar condecoraciones, y que son precisamente los más altos servidores públicos de la Federación: Presidente de la República; diputados y senadores al Congreso y ministros de la Suprema Corte, quienes por las tareas que desempeñan están en posibilidades contar con el permiso de recibir alguna condecoración, título o reconocimiento, dispensando el acto del permiso para recibirlos.

Por las consideraciones expuestas, derivadas del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman las fracciones II, III y IV, y se deroga el último párrafo del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales considera que es procedente la reforma constitucional propuesta y coincide plenamente con las razones expuestas por los iniciantes y es por ello que, con fundamento en el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:

A C U E R D O

ÚNICO. Se aprueba en todas y cada una de sus partes la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforman las fracciones II, III y IV, y se deroga el último párrafo del apartado C) del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como a la Cámara de Senadores, para los efectos del párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GUANAJUATO, GTO., A 8 DE MAYO DE 2013
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Oscar Arroyo Delgado

Dip. Alfonso Guadalupe Ruiz Chico

Dip. Sergio Carlo Bernal Cárdenas

Dip. Martín López Camacho

Dip. Luis Felipe Luna Obregón

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Sergio Alejandro Contreras Guerrero