

## **INICIATIVA QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA DULCE MARÍA SAURI RIANCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Las diputadas Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla, María Alemán Muñoz Castillo y el diputado Enrique Ochoa Reza, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de control constitucional del proceso legislativo de reformas constitucionales y procesos de designación y ratificación de funcionarios que lleven a cabo las Cámaras del Congreso de la Unión, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La función principal del Poder Legislativo federal es construir el estado de derecho y garantizar su vigencia permanente como el pilar fundamental para el desarrollo de una sociedad que reconozca el respeto absoluto a la ley como el medio insustituible para consolidar la cultura de la legalidad, indispensable para la construcción de la ciudadanía.

El Poder Legislativo tiene también una indudable función política al consolidar la democratización mediante el debate parlamentario y contribuir a la gobernabilidad, la civilidad y el desarrollo de una cultura de responsabilidad ciudadana a través de la construcción de los acuerdos necesarios que se reflejan en el proceso de creación de la ley.

Su función es también expresar y representar la dinámica política nacional preservando los derechos y las libertades que han emanado de nuestro régimen constitucional y de los tratados internacionales de los que México es parte, de manera destacada, contribuir con su acción legislativa a impulsar el desarrollo de nuestra vida política y económica y fortalecer el esfuerzo de todos los actores políticos en contra de los abusos, la corrupción y la impunidad.

El proceso legislativo enmarcado en el estado de derecho garantiza la protección de los derechos y las libertades a través del perfeccionamiento constante de la ley además de brindar certeza jurídica a quienes serán destinatarios de las normas, por ello, éste debe seguirse conforme a las reglas y procedimientos establecidos por el marco jurídico constitucional, legal y reglamentario.

Por el contrario, la falta de estado de derecho provoca sentimientos colectivos de vulnerabilidad, de fragilidad, de indefensión, de precariedad jurídica, pero sobre todo de incertidumbre jurídica; se afecta la convivencia social tolerante y respetuosa y se paralizan progresivamente las capacidades constructivas de la sociedad, que se ve a sí misma en riesgo constante de perder sus derechos y sus posesiones.

Los parlamentos, como cuerpos colegiados nacidos de procesos democráticos de integración, con la función esencial de crear las leyes que nos rigen, no pueden concebirse sino como expresiones mismas de esa ley y de los principios esenciales del derecho.

En este contexto, el Poder Legislativo enfrenta múltiples responsabilidades en la preservación del estado de derecho y ejerce múltiples funciones en la sociedad democrática moderna: contribuye al desarrollo de la legalidad, ayuda a mediar en los conflictos sociales mediante el diálogo político y crea los entornos económicos en los que se desenvuelven los factores de la producción. En todo ello, lograr que el imperio de la ley prevalezca sobre los abusos del poder es un reto fundamental.

En tal sentido, la acción parlamentaria debe reconocer tres principios que deberíamos entender como esenciales en el ejercicio de la función constitucional de la representación legislativa:

**1. El principio de supremacía constitucional en el proceso de construcción de la ley**, con base en el cual debe asegurarse que las leyes, lineamientos, y decretos que emanan del proceso legislativo guarden armonía con el conjunto de principios, derechos y deberes que integran el orden jurídico. De igual forma, asegurar que éstos se no sean contrarios a los tratados internacionales de los que México forma parte.

**2. El principio de legalidad legislativa**, con base en el cual todo proceso de construcción de la ley, ya sean reformas constitucionales, reformas legales, designaciones o rectificaciones de funcionarios y procesos jurisdiccionales que desarrolla el Congreso, deben emanar de actos con pleno sustento normativo, transparentes, en que se respete la participación plural y proporcional de todas las fuerzas políticas representadas.

**3. El principio de responsabilidad legislativa** con base en el cual, las y los legisladores federales debemos asumir el compromiso de acatar estructuralmente el cumplimiento de las normas del Congreso, relativas al ejercicio de nuestras funciones constitucionales.

La preservación de esos principios –dada la autonomía de los poderes parlamentarios– ha descansado tradicionalmente en sus propios miembros, ya sea en la forma de mecanismos formales tales como los órganos congresionales en materia de responsabilidades públicas y ética pública (sean administrativos o legislativos) o bien, en mecanismos políticos informales, como los equilibrios entre los grupos parlamentarios y las experiencias legislativas de los propios parlamentarios.

Todo ello conforma un entorno revisor de la ley que se sustenta en la revisión normativa del desempeño del legislador y el análisis colectivo y público del propio proceso legislativo.

Sin embargo, hay realidades políticas que por sí solas generan entornos que favorecen el desarrollo de situaciones que resultan contrarias a lo anteriormente descrito: la falta de profesionalización de los cuerpos parlamentarios técnicos de apoyo, la falta de mecanismos de control de responsabilidades jurídicas de los legisladores y la falta de una cultura de legalidad, son factores que en lo individual o conjuntamente, propician entornos en los que el respeto al estado de derecho desaparece como el principal eje articulador de la acción legislativa.

En este contexto, el Congreso mexicano se encuentra en un momento que obliga a la reflexión profunda: habiéndose concebido como uno de los elementos de control del llamado presidencialismo mexicano, en los últimos 42 años (a partir de la reforma política de 1977-1979) había evolucionado notablemente como una institución crecientemente democrática hasta erigirse, en los últimos 22 años (a partir de la elección federal de 1997) en un auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo.

En ese marco de creciente democratización, son el fortalecimiento del Poder Legislativo coincidió con el del Poder Judicial de la Federación mediante la reforma constitucional de fines de 1994, que otorgó a este último una creciente autonomía además de incorporar a la Constitución, nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad.

La coincidencia de una Suprema Corte de Justicia de la Nación más independiente, con un Congreso sin mayoría, permitió que desde 1997, los Poderes Legislativo y Judicial iniciaran un proceso de equilibrio con el Poder Ejecutivo que por primera vez en décadas permitió ejercer con eficacia el funcionamiento de los mecanismos de pesos y contrapesos previstos por el Congreso Constituyente de 1917.

De manera particular, el funcionamiento de los mecanismos de control de constitucionalidad, se convirtió en un componente muy importante de los procesos legislativos: representaron el derecho de las minorías a solicitar la intervención de la Suprema Corte, erigida en Tribunal Constitucional, ante los excesos y desviaciones jurídicas o doctrinarias que una mayoría pudiera cometer, violando el espíritu de la Constitución y la ley.

De esta forma, la Suprema Corte complementó al juicio de amparo ya existente, con los nuevos mecanismos como las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las declaratorias generales de inconstitucionalidad y el control de la convencionalidad.

La implementación de estas figuras dotó a la Corte de atribuciones para controlar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad; permitir que los órganos del Estado defendieran sus competencias; facultar el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad de tipo abstracto, y darles a las resoluciones efectos generales sobre el sistema político y la ciudadanía.

En cuanto a las controversias y acciones de inconstitucionalidad se han convertido en dos de los recursos más importantes que actualmente aplica el máximo tribunal en el control de la legalidad.

Baste decir que desde su creación y hasta la fecha, se han presentado 3 mil 327 controversias constitucionales de las que sólo quedan pendientes de resolver 314.<sup>1</sup> Igualmente, desde 1995 a la fecha se han presentado mil 670 acciones de inconstitucionalidad de las que no se han resuelto 215.<sup>2</sup>

La resolución de estos temas ha generado una enorme riqueza doctrinal en nuestro derecho constitucional, pues ha llevado a la Corte a debatir, interpretar y resolver una enorme variedad de casos que han obligado a generar nuevas ideas y visiones sobre la forma de ver y entender la protección de los derechos y las garantías constitucionales.

Por otro lado, las declaratorias generales de inconstitucionalidad surgieron de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, la cual posteriormente, en 2013 se incluyó en la entonces nueva Ley de Amparo.

Previo a su creación, cuando un ciudadano presentaba un amparo, impugnaba la ley o un acto de aplicación de la ley y se resolvía a su favor, no había forma de llevar el beneficio de la resolución a más personas.

Desde que esta figura se incorporó al marco constitucional, sólo se ha concretado una vez (Declaratoria de Inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión sobre multas a concesionarios, declarada el 14 de febrero de 2019) y una más, que está en curso, la de los artículos de la Ley General de Salud sobre el uso lúdico de la cannabis, cuyo plazo original para evitar la declaratoria en caso de que el Congreso legislara al respecto, venció el pasado 31 de octubre pero fue ampliado por el Pleno de la Suprema Corte a solicitud del Senado de la República hasta el próximo 30 de abril.

Finalmente, en complemento a lo anterior, se ha desarrollado el llamado control de la convencionalidad, concepto que surgió inicialmente para referirse al mecanismo que permite garantizar el respeto de los derechos humanos en el marco jurídico nacional, a partir de la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia.

Recientemente el término ha comenzado a usarse para referirse a la aplicación e interpretación de los derechos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

De esta forma, el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, las declaratorias generales de inconstitucionalidad y el control de la convencionalidad, conforman un sistema integral de defensa de los derechos y garantías constitucionales ante el abuso de la autoridad, ya sea en el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo.

**Sin embargo, este sistema de defensa de la constitucionalidad que se asumía como integral, ha demostrado una importante debilidad, la cual se ha hecho más evidente en el desarrollo de la actual legislatura del Congreso de la Unión: asegurar la constitucionalidad del proceso legislativo en reformas constitucionales, designación y ratificación de funcionarias y funcionarios y procesos jurisdiccionales de control de responsabilidades.**

En el marco del ejercicio de los medios de control constitucional actualmente vigentes, la Suprema Corte ha definido elementos doctrinarios fundamentales en torno al ejercicio de las funciones constitucionales del Congreso que se orientan en dos grandes rubros:

**A) Por un lado, el aseguramiento de la independencia política del Poder Legislativo, al reconocer sus facultades soberanas de resolver discrecionalmente en torno a los asuntos de su competencia, en razón del voto libre que se ejerce en las asambleas parlamentarias democráticamente electas.**

Ello ha dado forma a un criterio general por el que las decisiones adoptadas por los plenos de las asambleas, se asumen como no controlables por medios jurisdiccionales, lo cual ha consolidado el respeto a uno de los principios esenciales de la vida democrática del país: la deliberación y decisión política libre en el seno de las asambleas parlamentarias del país.

**B) Por el otro, haciendo manifiesta la posibilidad de controlar la legalidad del proceso legislativo desde una perspectiva estrictamente procesal, para exigir el cumplimiento mínimo de los procedimientos previstos en las normas de los cuerpos parlamentarios, que más allá de las libertades políticas inherentes a su condición, deben ceñir su actuación a principios constitucionales que otorguen certeza y seguridad jurídica a todos sus actos no deliberativos.**

Esto último ha permitido acotar los excesos políticos de las mayorías que avasallan a las minorías y dejan de observar las reglas esenciales del pluralismo democrático que vive en el seno del Congreso.

En esta óptica, el Poder Judicial ha construido una estructura básica de criterios respecto al cumplimiento de las normas parlamentarias cuya observancia es indispensable para que se reconozca la validez constitucional de los actos del poder legislativo.

En este contexto, en la actual legislatura, ambas Cámaras del Congreso han sido escenario de procesos legislativos presuntamente violatorios de disposiciones legales o reglamentarias que han sido señalados políticamente pero que no han podido ser impugnados jurídicamente de ninguna forma para resolver en definitiva sobre ellos desde una perspectiva de constitucionalidad.

**Estas violaciones se han circunscrito a los ámbitos no protegidos por el sistema de control de constitucionalidad pues están expresamente exceptuados del juicio de amparo y son esencialmente tres:**

## **1. Las reformas constitucionales.**

## **2. Los procesos de designación y ratificación de funcionarios y funcionarias; y**

## **3. Los procesos jurisdiccionales de responsabilidades de los servidores públicos.**

En el caso de las reformas constitucionales se ha asumido que al ser la máxima reforma posible, la cual –para concretarse– debe lograr la mayoría calificada de ambas Cámaras del Congreso y de la mayoría de los congresos de los estados, no es dable impugnarla a través de un proceso jurídico que de esa forma pudiera revertir la decisión de las mayorías legislativas más amplias posibles.

En los casos de los procesos de designación de funcionarios y funcionarias y de procesos jurisdiccionales de control de responsabilidades, se ha asumido que no pueden impugnarse por derivar de decisiones políticas, propias de las asambleas deliberativas.

**Sin embargo, se deja a un lado que estos procesos surgen de normas reglamentarias que en ocasiones no se han observado, dando forma a violaciones procedimentales que, por la naturaleza de los casos, no se pueden reclamar por la vía del control de la constitucionalidad.**

**Así, frente a los principios legislativos enunciados al inicio de esta iniciativa –a saber, la supremacía constitucional, la legalidad y la responsabilidad legislativa- se ha formado también el concepto de la IMPUNIDAD LEGISLATIVA .**

**Esta impunidad se ha actualizado en varios casos a lo largo de la presente legislatura cuando un mayoría legislativa ha violado flagrantemente procesos parlamentarios o disposiciones legales relativos a estos, expresamente señalados en la Constitución, leyes o reglamentos, a sabiendas de que no existen medios de impugnación y por tanto, consecuencia alguna de sus actos.**

Referiremos a continuación varios casos indicativos de lo anterior.

### **1. Violaciones de procedimiento en una reforma constitucional.**

#### **a) La omisión de la discusión en la reforma de un artículo constitucional.**

Durante la sesión ordinaria del martes 5 de noviembre, el pleno de la Cámara de Diputados discutió el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que reforma diversas disposiciones de la Constitución en materia de consulta popular y revocación de mandato.

En el contexto de esta discusión, el Grupo Parlamentario del PRI, presentó una reserva para la discusión del artículo 84 constitucional contenida en el proyecto de decreto el cual fue adicionado por el Senado durante la revisión que hizo de esta minuta; sin embargo, la Mesa Directiva impidió la reserva de dicho artículo aduciendo –en una evidente, pero injustificable confusión– que no podía ser discutido por la Cámara de Diputados, porque ya lo había hecho anteriormente, en el mismo proceso legislativo.

Ello, además de ser incorrecto, constituyó una violación flagrante del texto del artículo 72 constitucional pues impidió que se realizara la discusión de una modificación que la Cámara de Diputados conocía por primera vez.

Esta violación al procedimiento constitucional no puede ser reclamada por ninguna vía, por lo que el vicio quedó ahí, sin posibilidad alguna de ser revisado y eventualmente ser corregido.

La historia del caso es la siguiente: el 14 de marzo de 2019 el pleno de la Cámara de Diputados, discutió y aprobó como Cámara de origen el proyecto de decreto que reformó los artículos 35, 36, 73, 81, 99, 115 y 122 de la Constitución en materia de revocación de mandato.

De manera notoria y evidente, **no** se modificó el artículo 84 constitucional.

El 19 de marzo siguiente, el Senado de la República recibió la minuta turnándola a Comisión.<sup>3</sup>

La minuta, en evidente congruencia lógica, **no** incluía modificación alguna al artículo 84 constitucional.

Para el dictamen de la minuta que recibían de la Cámara de Diputados, el Senado incluyó en su proceso de dictamen el análisis de 14 iniciativas, 3 de ellas provenientes de legislaturas anteriores, incluyendo una iniciativa popular presentada en 2014 tal y como se refiere y hace constar en la exposición de motivos de su dictamen.

El 15 de octubre de 2019, el pleno del Senado de la República discutió el dictamen respectivo, **adicionando** el artículo 84 al proyecto de decreto.

Al respecto, el dictamen correspondiente señaló con toda claridad que se disponían “dos cuestiones fundamentales”, ambas relacionadas con el artículo 84 que se incluía y cuyos razonamientos se exponen en las páginas 93 y 94 del dictamen del Senado de la República.

En consecuencia, el decreto incluyó la adición al referido artículo 84 señalando claramente que era una **adición**, puesto que no tenía correlativo en la minuta que había sido remitida por la Cámara de Diputados.

El 5 de noviembre de 2019, el pleno de la Cámara de Diputados discutió el dictamen a la minuta recibida por el Senado, el cual incluía por primera vez, para conocimiento de esta Cámara, la adición realizada por el Senado de la República al artículo 84 constitucional.

Por ello, el pleno de la Cámara de Diputados tenía facultades totales, plenas y absolutas para poder discutir la referida adición porque era la primera vez que el pleno discutiría tal adición.

Sin embargo, al no permitirse la discusión del artículo adicionado, se violó flagrantemente lo dispuesto en la Constitución, generando un vicio de inconstitucionalidad de origen en la reforma aprobada, puesto que el pleno de la Cámara de Diputados no puede acreditar públicamente que haya llevado a cabo la discusión de uno de los artículos más importantes del decreto constitucional aprobado, aun cuando el artículo haya sido votado.

Es decir, de las dos fases esenciales del momento de la resolución legislativa que son la discusión y la votación, sólo se llevó a cabo la segunda, siendo el caso que la primera fue expresamente impedida por la Mesa Directiva.

Tal vicio de procedimiento, como ya dijimos, no puede ser revisado o corregido porque no existe posibilidad jurídica alguna de revisar la validez del procedimiento legislativo de las reformas constitucionales.

#### **b) La votación por tercera vez de la reforma a un artículo constitucional en un mismo proceso legislativo.**

El pasado 11 de diciembre de 2019, el pleno de la Cámara de Diputados conoció de un acuerdo de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política<sup>4</sup> por el que se propuso una fe de erratas al decreto de reforma al artículo 28 constitucional en materia de condonación de impuestos.

Dicho acuerdo representó una flagrante violación al procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional y al Reglamento de la Cámara de Diputados porque fue utilizada una figura normativa denominada Resolución de Carácter General, para resolver una cuestión propia del proceso legislativo ordinario establecido en la propia constitución.

Con ese acuerdo, la Cámara en los hechos, permitió que se votara por tercera vez el contenido de una reforma constitucional que ya había sido discutida y votada en dos ocasiones, en un sentido diverso al que pretendía corregir la errata.

El acuerdo de los órganos de gobierno antes referido, proponía corregir un punto y coma del texto del dictamen presentado el 5 de noviembre anterior, argumentado que fue un error gramatical que se generó en la discusión del pleno; sin embargo, el punto y coma señalado fue una modificación realizada desde la primera discusión del dictamen que tuvo lugar el 24 de septiembre de este año.

El proceso legislativo de este asunto muestra que el dictamen aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales y publicado en la Gaceta Parlamentaria del 24 de septiembre de 2019, no consideraba un punto y coma en su redacción.

Éste fue incorporado a través de una reserva firmada por todos los grupos parlamentarios, misma que se encuentra publicada en el Anexo RA3 de la Gaceta Parlamentaria de ese día.

En el Diario de los Debates del 24 de septiembre, se puede observar que la reserva antes mencionada fue leída al pleno, discutida por los grupos parlamentarios, incluso en las intervenciones en tribuna se mencionaron los efectos de incorporar un punto y coma a la redacción y finalmente la propuesta fue aprobada por la asamblea.

Los cambios realizados fueron los siguientes:

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales publicado en la Gaceta Parlamentaria del 24 de septiembre	Dictamen con la modificación realizada en el Pleno a través de la reserva
<b>Artículo 28.</b> En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos <del>bajo</del> los términos que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.	<b>Artículo 28.</b> En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos; las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Posteriormente, el dictamen fue turnado al Senado de la República como Cámara revisora, ésta realizó modificaciones al texto aprobado, particularmente modificó la posición del **punto y coma** recorriéndolo para quedar después de la palabra impuestos:

Minuta enviada al Senado	Minuta aprobada el 22 de octubre de 2019 en el Senado de la República. (Cámara Revisora)
<p><b>Artículo 28.</b> En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos; las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.</p>	<p>Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y la condonación de impuestos; las exenciones y el otorgamiento de estímulos se establecerán en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.</p>

La minuta del Senado regresó a la Cámara de Diputados y fue discutida en el pleno el 5 de noviembre. En esta nueva discusión la Cámara de Diputados optó por insistir en su redacción original, que implicaba regresar el punto y coma a su posición original.

Incluso en esta discusión se presentaron dos reservas propuestas por la diputada Martha Tagle, de Movimiento Ciudadano y por la diputada Carolina García Aguilar, del Partido Encuentro Social, las cuales buscaban eliminar el punto y coma del texto del dictamen, las cuales no fueron consideradas.

Lo anterior demuestra que el punto y coma señalado en el acuerdo como error gramatical, realmente no es un error, sino es consecuencia de una propuesta discutida, valorada y aprobada por el pleno de esta Cámara en dos ocasiones.

La Cámara de Diputados al recibir la minuta del Senado con modificaciones, de conformidad con el artículo 72 constitucional, sólo tenía dos opciones: insistir en la redacción original enviada al Senado la primera ocasión o allanarse a los cambios realizados por éste.

Estas dos opciones se vieron reflejadas cuando en la discusión del 5 de noviembre, el pleno rechazó reservas que pretendían modificar el texto del dictamen bajo la lógica jurídica de que solo se podía insistir en el texto original ya que se trataba de un párrafo en el cual esta cámara ya se había pronunciado y cualquier variación a dicho texto constituía una “tercera” versión, incompatible con al rigor de la revisión del texto constitucional.

Por ello, la aprobación de la fe de erratas a que nos referimos, configuró una violación al proceso constitucional previsto en el artículo 72, puesto que modificó un texto que procesalmente ya no podía ser modificado, partiendo del hecho de que el punto y coma era un texto aprobado en dos ocasiones por la Cámara de Diputados y no un error gramatical.

Quitar el **punto y coma** y sustituirlo por una **coma** implicó un cambio de fondo, toda vez que dicha modificación afectó a todas las figuras consideradas en el artículo 28 constitucional y no solo a la parte de condonaciones.

Es decir, la coma implicó que de la redacción literal del artículo 28 constitucional se desprenda que los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones y las exenciones de impuestos pueden permitirse en los términos que fijan las leyes, es decir, pasamos de una prohibición total a una prohibición parcial de todas estas figuras.

Por ello, la modificación realizada a través de la fe de erratas, no era un tema gramatical pues cambió el alcance del texto constitucional.



Tal vicio de procedimiento –tanto la votación adicional como el hecho de que esta fuera posible por un Acuerdo parlamentario que fue más allá de lo previsto en la constitución– configuran vicios claro que trascienden a la norma pero que no pueden ser revisados o corregidos porque no existe posibilidad jurídica alguna de revisar la validez del procedimiento legislativo de las reformas constitucionales.

## **2. Violación de procedimiento en designación de funcionarios por el Senado de la República:**

### **A) Designación de la titular del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en diciembre de 2018**

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

Dicha reforma, entre sus múltiples disposiciones, otorgó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de manera expresa y concreta, la facultad constitucional exclusiva de ratificar a los empleados superiores de hacienda, modificando para ello la fracción III del artículo 74 constitucional (el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, es decir, aquellas que le son inherentes, únicas e intransferibles y que no puede ejercer de manera coordinada o conjunta con ningún otro poder de la Federación o con la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión) para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I y II..

III. **Ratificar** el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; **así como de los demás empleados superiores de Hacienda;**

En congruencia normativa con la reforma al artículo 74, se suprimió del artículo 76 constitucional la disposición que hasta ese momento otorgaba al Senado de la República la facultad exclusiva para ratificar a los empleados superiores de hacienda.

Es decir, la facultad de ratificar a los empleados superiores de hacienda fue trasladada del Senado de la República a la Cámara de Diputados, con la única excepción de reservar para el Senado la posibilidad de ratificar la designación de secretario de Hacienda en caso de que se optara por un gobierno de coalición, eliminando sin embargo toda referencia o procedimiento de ratificación relativo a los empleados superiores de hacienda.

De esta forma, en la misma reforma constitucional decretada a la que nos referimos anteriormente, el texto del artículo 76 quedó de la siguiente forma:

Artículo 76. ...

I. ...

II. **Ratificar** los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia

de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Conforme a lo dispuesto por el décimo segundo artículo transitorio de la reforma constitucional en comento, estas disposiciones entraron en vigor el 1 de diciembre de 2018, al señalarse lo siguiente:

**Décimo Segundo.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

La reforma decretada mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo, dejó intocado y por tanto, sin armonizar, el texto de la fracción III del artículo 89 constitucional, el cual refiere lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. ...

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, **empleados superiores de Hacienda** y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

De la lectura de la fracción III del citado artículo 89 es evidente que se generó una aparente antinomia normativa, pues el texto sin armonizar de dicho precepto contradice lo dispuesto por la reforma al artículo 74 fracción III, que otorgó a la Cámara de Diputados la facultad constitucional exclusiva de ratificar a los empleados superiores de hacienda, mientras que la fracción III del artículo 89 refiere señala que el Presidente de la República los nombraría con la “aprobación del Senado”.

Sin embargo, a pesar de esta aparente antinomia, es evidente que el artículo 89 constitucional establece las facultades y las obligaciones del Presidente, no de las Cámaras del Congreso y que la mención al Senado de la República, sólo es referencial y secundaria de la facultad del Presidente de “nombrar” a distintos cargos públicos, con la “aprobación” del Senado.

Dicho de otra forma, el artículo 89 faculta al Presidente a nombrar a ciertos cargos, pero no al Senado a ratificarlos, puesto que estas facultades en lo relativo a las de las Cámaras del Congreso de la Unión, se expresan de manera clara en el artículo 74 para las que son competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y en el artículo 76 para las que son del Senado de la República.

A pesar de ello, el 13 de diciembre de 2018, en la sesión ordinaria del Senado de la República, se recibió el oficio número SG/UEL/311/221/18 de la Unidad de Enlace Legislativo de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación por el que el Ejecutivo Federal remitió a los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la propuesta de designación de la ciudadana Ana Margarita Ríos Farjat como jefa del Servicio de Administración Tributaria.

Entre los documentos anexos a dicho curso, figuraba a su vez el oficio número 3.2185/2018 de fecha 11 de diciembre de 2018, suscrito por el licenciado Juan Carlos Reyes García, consejero adjunto de la Consejería Jurídica de la Presidencia dirigido a la atención del subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación (cargo inexistente legalmente a esa fecha) en el que en su segundo párrafo, al

fundamentar la remisión del nombramiento de la titular del SAT al Senado de la República, establecía lo siguiente:

“Cabe señalar que los artículos 89, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establecen que el referido nombramiento está sujeto a ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión”.

Dicho oficio fue recibido oficialmente por el Senado de la República en sesión de esa misma fecha, 13 de diciembre, remitiéndose a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para el dictamen correspondiente.

En esa misma sesión, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores presentó al pleno de esa soberanía un acuerdo por el que se estableció el procedimiento para la ratificación de la jefa o jefe del Servicio de Administración Tributaria.

Dicho acuerdo, señala en sus primeros tres considerandos, los siguientes elementos:

“I. Que la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Presidente de la República la atribución de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

II. Que la fracción III del citado artículo 89 constituciones le otorga al Presidente de la República la atribución de nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

III. Que el artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria dispone que la Jefa o el Jefe del Servicio de Administración Tributaria será nombrado por el Presidente de la República y dicho nombramiento estará sujeto a la ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;”

No es ocioso hacer notar que de los tres considerandos:

a) El primero, refiere un dispositivo constitucional relativo al nombramiento o remoción de los empleados que pueda hacer el Ejecutivo federal que **no** requieren de aprobación o ratificación de las Cámaras del Congreso de la Unión;

b) El segundo refiere un dispositivo superado por la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014;

c) El tercero refiere un dispositivo inaplicable por razón de la reforma antes citada y que se ubica en una norma jerárquicamente inferior a la constitución.

Con base en este acuerdo y con sustento en esos considerandos, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores remitió al pleno del Senado el dictamen por el que se ratificó el nombramiento de la ciudadana Margarita Ríos Farjat como titular del Servicio de Administración Tributaria, el cual fue aprobado en la fecha ya mencionada por una votación de sesenta y siete votos en pro y cero en contra, violando

flagrantemente la supremacía constitucional que ordenaba que dicha ratificación la realizara la Cámara de Diputados.

De nueva cuenta se trató de una flagrante violación a la constitución, que tampoco pudo ser reclamada por la vía jurídica en razón que la Ley de Amparo establece como improcedentes los recursos en contra de las designaciones o ratificaciones de funcionarios.

## **B) Designación de la titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en noviembre de 2019**

En el caso de la designación de la ciudadana Rosario Piedra Ibarra al frente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se ha dicho mucho, particularmente en lo relativo al proceso de votación de su designación, el cual fue –por decir lo menos– poco claro.

Sin abundar en ese tema en particular, nos permitimos hacer mención de otras dos violaciones al procedimiento legislativo relativo al procesamiento de su nombramiento por el Senado de la República, ambos violatorios de lo dispuesto por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que –al igual que los demás ejemplos expuestos– no pudo ser reclamado por la vía judicial en razón de las improcedencias establecidas por la Ley de Amparo.

El primer tema es el relativo al acuerdo que en su sesión del 30 de octubre adoptó el Senado de la República para establecer disposiciones relativas a la votación de las propuestas que conociera el Pleno, el cual violaba específicamente lo dispuesto por el artículo 10 de la ley de la CNDH el cual había sido reformado apenas en junio de 2018 y que establecía un procedimiento y tiempos precisos para la elección y que habían sido incorporados a la ley específicamente para impedir que las elecciones que hiciera el pleno de esa soberanía sobre la presidencia de ese órgano autónomo, se procesaran con acuerdos parlamentarios; lo cual, evidentemente se incumplió.

En efecto, si revisamos los dictámenes que dieron forma a la reforma referida, veremos que tanto el que aprobó la Cámara de Diputados en febrero de 2014, como el que aprobó el Senado de la República en abril de 2018, hay menciones específicas en torno al interés de eliminar los acuerdos parlamentarios para organizar la elección de la persona titular de la CNDH y llevar a cabo esta en razón del dictado simple y directo de la propia Ley, para dotar de mayor certeza al propio proceso.

La existencia de ese acuerdo parlamentario promovido por la Mesa Directiva –que fue denunciado como ilegal por diversos senadores en el momento en que fue puesto a consideración del Pleno de aquella Cámara en la sesión del 30 de octubre pasado– bastaba para acreditar que se estaba procediendo con criterios fuera de los previstos por la Ley respectiva, sin embargo, jurídicamente fue imposible hacerlo por las razones que se han reiterado a lo largo del presente documento.

Otro vicio de procedimiento incluso más grave que el anterior, era la inegibilidad de la ciudadana Rosario Piedra Ibarra, por incumplir uno de los requisitos relativos al ejercicio del cargo, el señalado en el artículo 9 de la Ley de la CNDH que establece:

“**IV.** No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;”

Fue notorio y público que durante el proceso de las votaciones a la terna propuesta por las Comisiones al pleno del Senado, trascendió la información de que la ciudadana Piedra Ibarra se había desempeñado desde noviembre de 2015 y hasta octubre de 2019 como integrante del Consejo Nacional de Morena,<sup>5</sup> instancia que según el

Estatuto de Morena, en su artículo 38, es una instancia de dirección de ese partido político nacional<sup>6</sup> ; al señalar que:

“Artículo 38o. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional.”

De ellos resulta que el Consejo Nacional es una instancia directiva puesto que conforme al Estatuto de Morena, cuando este se reúne, el Comité Ejecutivo Nacional no conduce al partido, el que así es conducido por el Consejo, revelándose como una instancia de dirección partidaria.

Tan flagrante violación a la ley tampoco pudo ser reclamada jurídicamente.

### **3. Violación de procedimiento en procesos jurisdiccionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos**

El 28 de noviembre pasado, el pleno de esta Cámara aprobó el inicio del juicio político en contra de la ciudadana Rosario Robles Berlanga, tras los acuerdos previos correspondientes en el mismo sentido adoptados por la Subcomisión de Examen previo y las Comisiones de Gobernación y Justicia.

Más allá de las responsabilidades que puedan ser reclamadas a dicha exfuncionaria pública, los actos legislativos relativos al inicio de ese proceso jurisdiccional, cometieron varias violaciones a las previsiones que sobre los mismos se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, las cuales, de una manera por demás incomprensible, **tampoco pueden ser reclamadas por la vía judicial por tratarse de disposiciones relativas a un proceso de juicio político ante el que el amparo es improcedente.**

Señalamos al menos dos violaciones legales, las más graves de las varias que se han presentado en este caso:

#### **1. Las denuncias analizadas por la Subcomisión de Examen Previo fueron remitidas a la Sección Instructora sin respetar el riguroso turno que la Ley determina para los casos que las Cámaras deban remitir a la Sección Instructora.**

El artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, norma de aplicación común a procedimientos de juicio político y de procedencia, señala que:

**Artículo 31.** Las Cámaras enviarán por **riguroso turno** a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presenten.

De ello, resulta que las Subcomisión de Examen Previo y posteriormente las Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia debieron de informar a sus integrantes de la totalidad de demandas de juicio político o de procedencia que se encuentren presentadas en la Cámara de Diputados **antes** de las que pudieran haber sido encauzadas mediante los acuerdos de los días 27 y 28 de noviembre del año pasado, a efecto de que fueran resueltas de modo definitivo previo a remitir las que se refirieran a la ciudadana Rosario Robles Berlanga, de manera que estas últimas denuncias pudieran ser remitidas a las Sección Instructora en el **riguroso turno** que les correspondía por disposición legal expresa.

De ello resulta que la Subcomisión de Examen Previo debió iniciar sus trabajos en la presente legislatura desahogando las solicitudes de juicios políticos que hubieran quedado pendientes de resolver y que hubieran sido presentados **previamente** a la denuncia presentada el 23 de abril de 2013 contra la ciudadana Rosario Robles Berlanga.

Luego se debió desahogar todas las denuncias posteriores presentadas hasta agosto de 2018, fecha de presentación de la segunda denuncia que se consideró para el desarrollo del proceso.

**2. De las dos denuncias que se consideraron procedentes, la primera debió ser desechada por notoria improcedencia, pues su efecto jurídico ya precluyó, en razón de que fue presentada contra la ciudadana Rosario Robles Berlanga en su carácter de secretaria de Desarrollo Social, cargo que dejó de ocupar en agosto de 2015 y cuyo ámbito de responsabilidad concluyó en agosto de 2016.**

El artículo 9, párrafo quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que:

#### **Artículo 9. (párrafo quinto)**

“El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, **y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones**”.

En la exposición de motivos de la Subcomisión de Examen Previo se abordaron cuatro denuncias de juicio político contra la ciudadana Rosario Robles Berlanga presentadas en distintos momentos entre el año 2013 y 2018.

De ellas, la Subcomisión consideró ocuparse de solo dos expedientes, los señalados con los números SEPJP/LXII/028/2013 y SEPJP/LXIV/060/2019.

Sin embargo, el expediente SEPJP/LXII/028/2013 fue presentado y ratificado el 23 de abril de 2013 en contra de María del Rosario Robles Berlanga en su carácter de secretaria de Desarrollo Social del gobierno federal, **cargo que la referida persona abandonó el 27 de agosto de 2015, por lo que el plazo para procesarla mediante juicio político por el ejercicio de ese cargo concluyó un año después, es decir, el 27 de agosto de 2016 .**

Es decir, se trata de una denuncia vencida, caduca, precluida.

Aún a pesar de ello, sobre todo de lo señalado en el párrafo inmediato anterior, la Subcomisión de Examen Previo y las Comisiones de Justicia y de Gobernación consideraron que el procedimiento era viable, lo que constituye una obvia y evidente violación a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las más elementales formalidades del debido proceso.

Ello tampoco pudo ser reclamado por la defensa de la ciudadana Rosario Robles Berlanga por la vía jurídica.

No se pretende en forma alguna establecer ninguna defensa pública a la ciudadana Rosario Robles Berlanga, que ya cuenta con un equipo defensor: pero es indispensable hacer evidentes las obvia y notorias violaciones a los procedimientos legales relativos a su juicio político, a pesar de que se relacionan con las garantías de su defensa y las que no pueden ser impugnadas ante la ley.

#### **Honorable Asamblea:**

Todo lo anteriormente señalado ha evidenciado la vulnerabilidad del proceso legislativo en las reformas constitucionales, designaciones o ratificaciones de funcionarios o procesos jurisdiccionales: **se trata de hechos que hacen evidente la existencia de una impunidad legislativa de las mayorías, que daña y erosiona la legalidad y la prevalencia del estado de Derecho en el Congreso de la Unión, creando un ambiente de incertidumbre que en nada beneficia a nuestro país.**

Los casos ejemplificados han constituido flagrantes violaciones a disposiciones legales y reglamentarias y se han consumado ante la imposibilidad de que puedan ser revisadas judicialmente para determinar si hubo o no hubo, violaciones a las disposiciones normativas relativas a su desarrollo.

No se trata de poner en tela de juicio **los contenidos de las reformas constitucionales o las decisiones políticas del pleno**, en los casos de designaciones o ratificaciones y procesos jurisdiccionales, **sino solo los aspectos procesales de las mismas**, a efecto de asegurar que no se violen abiertamente las reglas de procedimiento constitucional y legal sin que haya consecuencias.

**Lo que busca esta iniciativa es que se asegure la estricta observancia de los procedimientos, trámites y requisitos que la propia Constitución o las leyes establecen para que el Congreso pueda tomar sus decisiones deliberativas con pleno sustento legal.**

**Dicho de una forma más directa y clara: esta iniciativa busca eliminar el concepto de IMPUNIDAD LEGISLATIVA que deriva del abuso de las mayorías que violan los procedimientos legislativos a sabiendas de que no habrá forma posterior de revisión e impugnación de sus actos.**

El hecho de que no exista posibilidad de una revisión posterior de estos procesos, afecta el resultado esperado de los mismos conforme a los elementos de certeza de que deberían quedar revestidos si se fundamentaran en el contenido de la ley.

Más aún, la falta de mecanismos de revisión **posterior de estos actos legislativos, afectan la integridad constitucional del Estado**, puesto que los mecanismos para la creación de las superestructuras jurídicas y políticas que le deben dar seguridad y certeza el sistema político nacional –simple y llanamente– no se respetan.

Es indispensable que las y los legisladores federales avancemos en el proceso de fortalecer nuestros procesos legislativos aceptando que puedan ser verificados y controlados constitucionalmente en la parte relativa a los procedimientos y reglas que deben observarse en su formulación, **particularmente aquellos que al estar exceptuados en la Ley de Amparo, han sido espacio para excesos y abusos legislativos.**

Un ejemplo extremo, que quizá parezca un absurdo, pero que a la luz de los casos anteriormente señalados, puede ilustrar aún más la necesidad de ampliar los controles constitucionales que se proponen: **si en el proceso de designación de Consejeros del Instituto Nacional Electoral que debe realizar esta Cámara de Diputados el próximo mes de abril, las instancias participantes cometieran cualquier tipo de faltas, atropellos o violaciones al procedimiento, aun encontrándose establecido en la propia constitución, no habría manera alguna de impugnarlos. Ninguna. Toda vez que la Ley de Amparo lo impide.**

Hasta la anterior legislatura, la inexistencia de un grupo parlamentario mayoritario y la necesidad de lograr consensos en los diversos temas de la agenda legislativa servía como un mecanismo de control y vigilancia mutua entre los legisladores y grupos parlamentarios, para evitar la generación de vicios jurídicos que afectarían la integridad de los procesos legislativos, aún en aquellos en los que el juicio de amparo es improcedente.

Por ello, proponemos dos cambios esenciales a dos normas claves para que este proceso de revisión constitucional pueda hacerse realidad en lo relativo a los procedimientos de reformas constitucionales, designación o ratificación de funcionarios y resoluciones sobre procesos jurisdiccionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En la **Ley de Amparo**, proponemos establecer excepciones a dos de las causales de su improcedencia, relacionadas con actos del Poder Legislativo, **siempre y cuando se actualicen vicios o violaciones al proceso legislativo.**

**De esta forma se habilita que por la vía del amparo indirecto se puedan impugnar únicamente los procesos legislativos de creación de reformas constitucionales y de designación y ratificación de funcionarios.**

**Este derecho de impugnación por la vía del amparo, proponemos sea sólo para las y los legisladores federales, en su carácter de actores legislativos y por tanto, como personas jurídicamente legitimadas para interponer tales recursos.**

**Por otro lado, proponemos eliminar la improcedencia del juicio de amparo que puedan interponer los acusados de juicio político, sólo en la parte relativa a los procedimientos que deban seguir las instancias que participan en él y que se encuentran señalados en la ley respectiva.**

Los cambios propuestos son los siguientes:

**Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**





Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 5o.</b> Son partes en el juicio de amparo:</p> <p><b>I.</b> El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.</p> <p>El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p> <p>La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.</p> <p><b>II.</b> La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.</p> <p>Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.</p> <p><b>III.</b> El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:</p> <p><b>a)</b> La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;</p>	<p>Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p><b>I.</b> El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.</p> <p>El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;</p> <p>La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.</p> <p><b>Las legisladoras y legisladores federales podrán promoverlo, en los términos del interés colectivo previsto en esta fracción, contra actos, omisiones o resoluciones que constituyan vicios o violaciones de procedimiento legislativo en decretos de reforma constitucional y en procesos de designación o ratificación de funcionarios que lleven a cabo las cámaras del Congreso de la Unión</b></p> <p><b>II.</b> La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.</p> <p>Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de</p>



En este mismo tenor, se propone la reforma a la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** en la parte relativa a las facultades del Tribunal Electoral, que tutela los derechos políticos de las y los ciudadanos, **a efecto de ampliar sus facultades de control a los derechos políticos relativos al ejercicio constitucional de los cargos de representación política:** es decir, los derechos políticos de las y los legisladores federales, concebidos como ciudadanos en ejercicio de derechos de representación otorgados por el voto popular.

En una extensión natural de los derechos de votar y ser votados que la Constitución garantiza a las y los ciudadanos mexicanos, en caso de que estos sean electos como representantes populares, el cumplimiento de sus funciones y obligaciones constitucionales se relaciona con el ejercicio eficaz de la representación popular.

La intención de esta adición es contar con una instancia que asegure el respeto a los derechos constitucionales de las y los legisladores federales, pues éstos no son sino representantes de ciudadanos, cuya posibilidad de ser eficazmente representados depende del correcto y pleno ejercicio de los derechos parlamentarios de legisladoras y legisladores en las Asambleas de las que forman parte.

En esa óptica, los impedimentos u obstáculos legales que las y los legisladores federales puedan enfrentar en el ejercicio de su función que deriven del incumplimiento de disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias, deben tener un marco jurídico para su protección, ante instancias del Poder Judicial de la Federación.

Por ello, se proponemos lo siguiente:

### **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 186.- ...</b></p> <p><b>I.- ...</b></p> <p><b>II.- ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>III.-</b> Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:</p> <p>a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;</p> <p>b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;</p> <p>c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;</p> <p>d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;</p> <p>e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;</p> <p>f) Conflictos concernientes a impedimentos presentados contra los magistrados;</p>	<p><b>Artículo 186.- ...</b></p> <p><b>I.- ...</b></p> <p><b>II.- ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>III.-</b> Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:</p> <p>a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;</p> <p>b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;</p> <p>c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares <b>y los relacionados con el ejercicio de funciones legislativas federales;</b> asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;</p> <p>d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;</p> <p>e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;</p> <p>f) Conflictos concernientes a impedimentos presentados contra los magistrados;</p>

<p><b>g)</b> Impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, y</p> <p><b>h)</b> Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan.</p> <p><b>IV.-</b> Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;</p> <p><b>V.-</b> Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;</p> <p><b>VI.-</b> Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;</p> <p><b>VII.-</b> Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;</p> <p><b>VIII.</b> Desarrollar directamente o por conducto de la Escuela Judicial Electoral, como institución educativa especializada, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;</p> <p><b>IX.-</b> Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y</p> <p><b>X.-</b> Las demás que le señalen las leyes.</p>	<p><b>g)</b> Impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, y</p> <p><b>h)</b> Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan.</p> <p><b>IV.-</b> Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;</p> <p><b>V.-</b> Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;</p> <p><b>VI.-</b> Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;</p> <p><b>VII.-</b> Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;</p> <p><b>VIII.</b> Desarrollar directamente o por conducto de la Escuela Judicial Electoral, como institución educativa especializada, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;</p> <p><b>IX.-</b> Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y</p> <p><b>X.-</b> Las demás que le señalen las leyes.</p>
---	---

Por lo anteriormente expuesto, las y los suscritos ponemos a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de control constitucional del proceso legislativo**

**Artículo Primero.** Se reforman las fracciones I y VII del artículo 61, se adiciona un sexto párrafo a la fracción I del artículo 5o. y una fracción X al artículo 107 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

I. ...

...

...

...

...

**Las legisladoras y legisladores federales podrán promoverlo, en los términos del interés colectivo previsto en esta fracción, contra actos, omisiones o resoluciones que constituyan vicios o violaciones de procedimiento legislativo en decretos de reforma constitucional y en procesos de designación o ratificación de funcionarios que lleven a cabo las Cámaras del Congreso de la Unión**

II. ....

...

III. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

IV. ...

...

**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

**I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con excepción de aquellos casos en que se reclamen vicios o violaciones a los procedimientos legislativos previstos en la Constitución, la ley del Congreso y los reglamentos de las cámaras del Congreso de la Unión ;**

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza, **con excepción de aquellos casos en que se reclamen vicios o violaciones a los procedimientos legislativos previstos en las leyes y los reglamentos del Congreso federal.**

VI. ...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso federal o de los plenos de sus Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente, **con excepción de aquellos casos en que se reclamen vicios o violaciones a los procedimientos legislativos previstos en las leyes y los reglamentos del Congreso Federal.**

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. ...

...

...

...

XV. ...

XVI. ...

XVII. ...

...

XVIII. ...

...

...

...

...

...

**XIX. ...**

**XX. ....**

...

...

**XXI. ...**

**XXII. ...**

**XXIII. ...**

**Artículo 107. ...**

**I. ...**

...

**a) ...**

**b) ...**

**c) ...**

**d) ...**

**e) ...**

**f) ...**

**g) ...**

**II. ...**

**III. ...**

**a) ...**

b) ...

IV. ...

...

...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

...

**X. Contra actos, omisiones o resoluciones que constituyan vicios o violaciones de procedimiento legislativo en decretos de reforma constitucional y en procesos de designación o ratificación de funcionarios que lleven a cabo las cámaras del Congreso de la Unión;**

**Artículo Segundo. Se reforma el inciso c) de la fracción III, del artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:**

**Artículo 186. ...**

**I. ...**

**II. ...**

...

...

**III. ...**

**a) ...**

**b) ...**

**c) Actos y resoluciones que violen los derechos político–electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares y los relacionados con el ejercicio de funciones legislativas federales ; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;**

**d) ...**



e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias> consultado el 27 de enero de 2020.

2 *Ibíd.*

3 [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-19-1/assets/documentos/Minuta\\_Consulta\\_Popular\\_19032019.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-03-19-1/assets/documentos/Minuta_Consulta_Popular_19032019.pdf)

4 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/dic/20191211-VII.pdf>

5 <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ricardo-raphael/rosario-piedra-mintio>

6 <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/morena-estatutos-modif-sa-lasuperior.docx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020.

**Diputados:** Dulce María Sauri Riancho (rúbrica), Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla, María Alemán Muñoz Castillo, Enrique Ochoa Reza.