

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-470/2017

ACTORA: IVONNE ARACELLY ORTEGA
PACHECO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CÁMARA
DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: CARLOS A. DE LOS
COBOS SEPÚLVEDA¹

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de doce de julio de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver, los autos del juicio cuyos datos de identificación se citan al rubro, promovido para controvertir la supuesta omisión atribuida a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de ejecutar el proceso legislativo, relativo a la iniciativa ciudadana presentada por la actora y otros ciudadanos el dos de febrero de dos mil diecisiete, a fin de reformar y adicionar diversas disposiciones en materia de combustibles de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

R E S U L T A N D O

1. Presentación de las demandas. El diecinueve de junio de dos mil diecisiete, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco presentó dos demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la primera directamente ante este órgano

¹ Colaboró Samantha M. Becerra Cendejas.

SUP-JDC-470/2017

jurisdiccional y la segunda ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.²

2. Turno. Mediante acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, acordó turnar el expediente **SUP-JDC-470/2017** a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el mismo proveído, se requirió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de su representante legal, para que de inmediato y bajo su más estricta responsabilidad, procediera a realizar el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General indicada, bajo el apercibimiento que, de no cumplir en tiempo y forma con lo requerido, se le impondría una medida de apremio, conforme con lo previsto en los artículos 32 y 33 del mismo ordenamiento, lo cual fue cumplimentado mediante escritos de veintitrés y veintiséis de junio del año en curso.

3. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor tuvo por recibido el expediente, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción, por lo que procedió a formular el proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O

² Al respecto, se estima que a ningún fin jurídicamente eficaz llevaría ordenar la remisión de la segunda demanda a la Secretaría General de Acuerdos para que integre como un nuevo expediente, toda vez que su contenido es idéntico al escrito presentado por la actora ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior y que motivó la integración del expediente citado al rubro, según se advierte a fojas tres a veintiuno y ochenta y uno a noventa y nueve. Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, basta con analizar los planteamientos formulados en la demanda del juicio en que se actúa para garantizar su derecho de acceso a la justicia.

1. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 17; 35, fracción VII; 41, párrafo segundo, base VI; 71, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, 80 y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un juicio ciudadano promovido para controvertir la omisión atribuida a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ejecutar el proceso legislativo, incluyendo las etapas de dictaminar, discutir y votar, la iniciativa ciudadana presentada por la actora y otros ciudadanos el pasado dos de febrero, a fin de reformar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Cabe destacar que la posibilidad de iniciar leyes por parte de los ciudadanos, **atañe directamente al ejercicio del derecho político-electoral** previsto de manera expresa en el artículo 35, fracción VII, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consiste en lograr la participación ciudadana en la vida democrática del país, por lo que su debido ejercicio debe ser tutelado por los Tribunales Electorales,³ de ahí que deba ser este órgano jurisdiccional electoral el que conozca y resuelva el presente asunto.

³ Así lo ha determinado esta Sala Superior al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-1755/2016 y SUP-JDC-61/2017.

Asimismo, toda vez que la controversia planteada no corresponde a alguna de las hipótesis específicas de conocimiento de las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, se actualiza en la especie la competencia directa de esta Sala Superior para conocer y resolver el mismo.

2. Causales de improcedencia. Al rendir su informe circunstanciado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de su representante legal, hace valer las causales de improcedencia que se describen a continuación:

a. Falta de interés jurídico. La autoridad responsable aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), en relación con el numeral 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la parte actora carece de interés jurídico, al no advertirse que aduzca la violación a alguno de sus derechos político-electorales, o bien, a derechos fundamentales vinculados con los mismos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada, porque contrario a lo que afirma la autoridad responsable, la ciudadana actora aduce una vulneración a su **derecho político-electoral de iniciar leyes**, el cual fue incorporado a través de la reforma de dos mil doce, a la fracción VII del artículo 35 constitucional y en cuyo trámite participa el Instituto Nacional Electoral, quien tiene a su cargo la verificación de que los nombres de quienes suscriben la iniciativa ciudadana, aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en la cantidad exigida, así como el consecuente ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas.

Así, se advierte que la iniciativa ciudadana es un mecanismo de democracia directa, por el que se establece el derecho constitucional de los ciudadanos a iniciar leyes, a fin de que puedan participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales, el cual debe ser tutelado por la autoridad electoral.

En ese sentido, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional⁴ que los ciudadanos cuentan con interés jurídico para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dictaminar los proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos que hayan presentado, porque su derecho a iniciar leyes no se agota con la simple presentación de la propuesta, sino que, para su vigencia plena y ejercicio eficaz, es necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto, lo cual incluye, en su caso, la emisión del dictamen por parte de la Comisión correspondiente, así como la discusión y votación en el Pleno de la Cámara respectiva.

Por tanto, se estima que la promovente cuenta con interés jurídico porque aduce una vulneración a sus derechos políticos, derivada de la omisión de la Cámara de Diputados de dictaminar, discutir y votar la iniciativa ciudadana que presentó junto con otros ciudadanos, el pasado dos de febrero, a fin de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, asumir una postura contraria, tornaría ineficaz e inútil el ejercicio del aludido derecho político-electoral, el cual como se señaló, fue incorporado mediante reforma constitucional de dos mil doce.

⁴ En la sentencia recaída al juicio ciudadano SUP-JDC-61/2017.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia XXIII/2015, cuyo rubro es **“INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE DICTAMINAR PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA (LEGISLACIÓN DE SINALOA)”**.⁵

b. Es improcedente para combatir omisiones legislativas.

La autoridad responsable sostiene que las sentencias que recaen a los juicios ciudadanos tienen como efectos confirmar, revocar o modificar el acto o resolución reclamado, sin que tengan como efecto vincular a la Cámara para dar respuesta o dictaminar en determinado sentido.

En primer término, debe precisarse que la actora no controvierte una omisión legislativa, como alude la autoridad responsable, sino su omisión de ejecutar el proceso legislativo relativo a la iniciativa ciudadana que presentó, junto con otros ciudadanos, el dos de febrero de dos mil diecisiete, a fin de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Tal omisión, como se estableció, es posible controvertirla ante esta instancia jurisdiccional electoral, al relacionarse con el derecho político-electoral que asiste a los ciudadanos, previsto en el artículo 35, fracción VII, de la Constitución General de la República, consistente en iniciar leyes y dar seguimiento al proceso legislativo que analice su propuesta, de ahí que no asista razón a la autoridad responsable.

⁵ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 50 y 51.

Máxime que, en términos del artículo 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral las sentencias que resuelvan el fondo de los juicios ciudadanos, tendrán como efecto restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

c. No es la vía para combatir actos de carácter legislativo e inexistencia del acto reclamado. La autoridad responsable afirma que el sistema de medios de impugnación tiene como objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, tutelando los derechos político-electorales y en el caso, la actora controvierte la abstención de un órgano legislativo, por lo que, en su opinión, los motivos de impugnación no inciden en la afectación de sus derechos político-electorales, sino en el ámbito del derecho parlamentario administrativo.

Asimismo, la autoridad alega que no existe la omisión alegada por la promovente, toda vez que el veintiocho de marzo del año en curso, la iniciativa ciudadana se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública para su dictamen, aunado a que la Cámara de Diputados está en su periodo constitucional de receso, al concluir el segundo periodo ordinario de sesiones (el cual transcurrió del uno de febrero a treinta de abril de dos mil diecisiete).

Al respecto, se estima que la determinación sobre la incidencia de los motivos de agravio en el ámbito político-electoral o en el parlamentario, así como la existencia o inexistencia de la omisión de ejecutar el proceso legislativo relacionado con la iniciativa ciudadana presentada por la actora, son precisamente la materia de

controversia a dilucidar en el presente asunto, por lo que dependen del análisis de fondo que realice esta autoridad jurisdiccional, en tanto que razonar en sentido contrario implicaría prejuzgar sobre el estudio de la controversia, por ello es necesario ocuparse de ellas en el fondo de la presente ejecutoria.

3. Requisitos de procedencia. El juicio ciudadano al rubro indicado, reúne los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de la ciudadana promovente, se identifica la omisión controvertida, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa, los preceptos presuntamente violados; así como las pruebas que indica en su escrito.

b. Oportunidad. El juicio ciudadano se promovió de manera oportuna, porque la actora controvierte la omisión de la Cámara de Diputados de llevar a cabo el proceso legislativo vinculado con la iniciativa que presentó junto con sendos ciudadanos, por lo que tal omisión implica una irregularidad que se actualiza cada día que transcurre.

De manera que, al ser un hecho de tracto sucesivo, el plazo legal para impugnarlo no ha vencido y debe tenerse por oportuna la presentación de la demanda, con fundamento en el criterio contenido

en la jurisprudencia 15/2014, de rubro “**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**”.⁶

c. Legitimación. El medio de impugnación fue promovido por parte legítima, en términos del artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que la ahora actora es una ciudadana que aduce una afectación a su derecho político-electoral de iniciar leyes.

d. Interés jurídico. Se satisface el requisito, porque como se indicó en el apartado que antecede, la promovente aduce una vulneración a su derecho político-electoral de iniciar leyes, derivado de la omisión de la Cámara de Diputados de ejecutar el proceso legislativo relativo a la iniciativa ciudadana que la propia actora presentó junto con sendos ciudadanos, a fin de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

e. Definitividad. Se tiene por colmada, dado que de la normativa aplicable no se advierte que exista algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir a la presente instancia jurisdiccional, a través del cual se pueda analizar la omisión controvertida.

4. Hechos relevantes. Los hechos que dieron origen a la omisión impugnada, consisten medularmente en los siguientes:

a. Reforma constitucional. La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de

⁶ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

dos mil doce, estableció los mecanismos de democracia directa, entre ellos, el contenido en los artículos 35, fracción VII y 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al derecho de los ciudadanos de iniciar leyes, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores; en los términos y con los requisitos que señalen la Carta Magna y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

b. Presentación de iniciativa ciudadana.⁷ El dos de febrero de dos mil diecisiete, en uso del mencionado instrumento de participación, la promovente Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y sendos ciudadanos presentaron ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la *iniciativa ciudadana de reforma por la que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*.

Al efecto, se señaló que la finalidad de la iniciativa era modificar los artículos 2, fracción I, inciso D) y 2-A de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a fin de reducir las cuotas aplicables a los combustibles, en la misma proporción en que aumentaron éstos de diciembre de dos mil dieciséis a enero de dos mil diecisiete.

Las constancias relacionadas con la iniciativa en comento fueron remitidas al Presidente del Consejo General del Instituto

⁷ Según se advierte de lo narrado por la promovente en su demanda y de la copia certificada del Diario de Debates año II, segundo periodo, 28 de marzo de 2017, de la Cámara de Diputados que obra en el expediente a fojas setenta y tres a setenta y nueve, remitida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, la cual es una documental pública con valor probatorio pleno, en términos de los artículos 14, párrafo 4, inciso c) y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Nacional Electoral, mediante oficio suscrito por el entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

c. Remisión por parte del Instituto Nacional Electoral. A través de oficio de veintitrés de marzo del año en curso, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral remitió a la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el informe sobre los resultados de los trabajos de verificación de apoyo ciudadano y el ejercicio muestral, realizado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de la autoridad administrativa nacional, respecto de dicha iniciativa.

d. Turno a Comisiones Unidas para dictamen. Luego de tener por recibido el citado informe, en sesión de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ordenó turnar la iniciativa ciudadana a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública para su dictamen, la cual fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la misma fecha.

e. Previsión. El dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, la Presidencia de la Mesa Directiva, con fundamento en el artículo 88, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, emitió una previsión dirigida a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, a efecto de que presentaran el dictamen correspondiente a la iniciativa ciudadana que le fue turnada.⁸

⁸ Así consta en la Gaceta Parlamentaria año XX, número 4781, jueves 18 de mayo de 2017, visible en el portal oficial de internet de la Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

5. Estudio de fondo. En el asunto que se resuelve, no se transcriben los motivos de agravio que se hacen valer en contra de la omisión señalado, dado que no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación.⁹

5.1. Síntesis de agravios. La actora controvierte la omisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de ejecutar el proceso legislativo completo, incluyendo las etapas de dictaminar, discutir y votar la *iniciativa ciudadana de reforma por la que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, presentada por la actora y otros ciudadanos el dos de febrero de dos mil diecisiete.

Previo a formular sus agravios, la promovente hace una reseña de las fechas relacionadas con la iniciativa ciudadana que presentó, a fin de evidenciar que el plazo concedido para dictaminarla ha concluido, como se señala en la siguiente tabla:

Plazos que refiere la actora

Presentación de la iniciativa ciudadana	2 febrero 2017
Remisión al INE para verificación de firmas	-
Devolución del INE a la Cámara de Diputados	23 marzo 2017
Publicación en la Gaceta Parlamentaria	28 marzo 2017
Turno a Comisión de Hacienda y Crédito Público	
Prevención de la Mesa Directiva a Comisión de Hacienda	18 mayo 2017
Vencimiento de plazo para dictaminar (45 días hábiles a partir del turno)	8 junio 2017

Como motivos de disenso, la ciudadana actora alude lo que se describe a continuación:

⁹ De conformidad, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, con la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.

a. La omisión de la Cámara de Diputados de dictaminar, discutir y someter a votación la iniciativa ciudadana referida viola los derechos de los ciudadanos que suscribieron la misma, concretamente los contenidos en los artículos 35 y 71 constitucionales, toda vez que el derecho de iniciar leyes no puede tenerse por colmado con la sola presentación de la propuesta, sino que debe ser objeto de pronunciamiento por parte del órgano legislativo.

La citada omisión se traduce en un actuar doloso de la responsable que intenta llevar al límite de los plazos la tramitación de la iniciativa ciudadana, dado que la propuesta tiene como finalidad modificar la Ley de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios que tiene vigencia fáctica de sólo un año calendario y busca beneficiar a la sociedad en 2017, por lo que aplazarlo vuelve inefectivo su propósito e implica que se empalme con la propuesta recaudatoria y de egresos que el Ejecutivo Federal tiene por obligación de enviar al Legislativo a más tardar el ocho de septiembre de cada año.

b. Ante el vencimiento del lapso para dictaminar, sin que se haya solicitado una prórroga ni presentado el dictamen, debe aplicarse la consecuencia prevista en el artículo 130, párrafo 3, *in fine*, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados debe incluir la iniciativa ciudadana como asunto en el Orden del Día de la sesión inmediata siguiente al vencimiento del plazo para dictaminar, a fin de que sea discutida y votada por el Pleno de la Cámara.

En ese tenor, solicita que se ordene a la Comisión Permanente que tome las medidas necesarias para que convoque a la Cámara de Diputados a periodo extraordinario, cuya convocatoria incluya la iniciativa ciudadana no dictaminada, porque el artículo en comento no distingue el tipo de sesión en que debe analizarse la iniciativa.

c. La omisión de dar trámite legislativo a la iniciativa ciudadana vulnera disposiciones internacionales, establecidas en la Carta Democrática Interamericana, en la que se establece el ejercicio efectivo de la democracia.

5.2. Planteamiento de la controversia. La *pretensión* de la actora es que se declaren fundados sus agravios y se ordene a la autoridad responsable que ejecute las acciones necesarias para el respeto y ejercicio del derecho político-electoral afectado.

En tanto que su *causa de pedir* la sustenta en que la omisión impugnada viola sus derechos político-electorales, concretamente los contenidos en los artículos 35 y 71 de la Constitución General de la República, aunado a que ya feneció el plazo para dictaminar la iniciativa ciudadana en comento, sin que se haya solicitado una prórroga ni presentado el dictamen.

Por ello, la actora solicita que se ordene a la Comisión Permanente que tome las medidas necesarias para que convoque a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a un periodo extraordinario, en cuya convocatoria incluya la iniciativa ciudadana presentada, a fin de que sea sometida a votación.

5.3. Consideraciones de esta Sala Superior. Por razón de método, los conceptos de agravio expresados en el juicio ciudadano, se analizarán en orden distinto al planteado en la demanda, sin que tal situación genere agravio alguno a la actora, según el criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**,¹⁰ porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

En primer término, debe establecerse que en el caso que se resuelve, no es objeto de controversia que, el **dos de febrero de dos mil diecisiete**, la promovente Ivonne Aracelly Ortega Pacheco y sendos ciudadanos presentaron ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la *iniciativa ciudadana de reforma por la que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*.

Tampoco es objeto de controversia que, en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados de **veintiocho de marzo de dos mil diecisiete**, la Presidenta de la Mesa Directiva ordenó turnar la iniciativa ciudadana referida a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública para dictamen, lo cual fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la misma fecha, toda vez que es narrado así por la actora en el escrito de demanda y reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

¹⁰ Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

5.3.1. Omisión de dictaminar la iniciativa. La actora aduce que, si bien la iniciativa ciudadana ya fue turnada por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a las Comisiones Unidas para su análisis, lo cierto es que ha transcurrido el plazo previsto en la normativa, sin que haya presentado el dictamen correspondiente, ni solicitado formalmente una prórroga, lo cual viola sus derechos político-electorales.

Tesis. Esta Sala Superior considera que **asiste razón a la actora**, respecto a la omisión de dictaminar la iniciativa ciudadana de mérito, porque las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública debieron presentar el dictamen correspondiente dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes al turno de la iniciativa en comento, de conformidad con el artículo 182, párrafo 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual feneció el ocho de junio del año en curso.

Para demostrar lo anterior, debe señalarse que el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé el procedimiento para el trámite de la iniciativa ciudadana, cuyas etapas se reseñan a continuación:

- El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, **dará cuenta de la iniciativa** y solicitará de inmediato al Instituto Nacional Electoral, la verificación del número de ciudadanos requeridos, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente.
- El Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo referido, **verificará** que los nombres de quienes suscriben la iniciativa ciudadana, aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en la cantidad exigida. Una vez que se alcanzó el requisito porcentual, la Dirección Ejecutiva deberá realizar un **ejercicio muestral** para corroborar la autenticidad de las firmas.
- En el caso de que el Instituto Nacional Electoral determine que no se cumple con el porcentaje requerido, el Presidente de la Mesa

Directiva **dará cuenta de ello al Pleno de la Cámara, lo publicará en la Gaceta**, y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido notificando a los promoventes, por conducto de su representante.

- En el supuesto de que se verifique el cumplimiento del porcentaje requerido, el Presidente de la Mesa Directiva, **turnará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen**; y seguirá el proceso legislativo ordinario.
- En el caso de que la iniciativa ciudadana sea **aprobada** por la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, a efecto de que siga el procedimiento legislativo ordinario, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

Por otra parte, se tiene que el artículo 80, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que el dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar, entre otros asuntos, las iniciativas de ley o de decreto. Tratándose del plazo para emitir dicho dictamen, el artículo 182, párrafo 1, del mismo Reglamento, establece que todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término **máximo de cuarenta y cinco días**, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que ese Reglamento y la Constitución establecen.

En la especie, se advierte que se han ejecutado las etapas de presentación de la iniciativa ciudadana, verificación del número de ciudadanos requeridos y rendición del informe a cargo del Instituto Nacional Electoral, así como el turno a la Comisión correspondiente para dictamen, sin embargo, no se ha ejecutado la siguiente fase, pues **las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública a la fecha en que se emite la presente ejecutoria, no han emitido el dictamen respectivo**, por lo que subsiste en fondo, la necesidad de tutelar el derecho político-electoral de la ciudadana actora.

SUP-JDC-470/2017

Ello es así, porque en sesión de **veintiocho de marzo del año en curso**, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa ciudadana suscrita por la promovente y otros ciudadanos a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, por lo que el plazo de cuarenta y cinco días concedido para la emisión del dictamen, **feneció el pasado ocho de junio**.

Lo anterior se evidencia en el cómputo del plazo que se muestra a continuación, en el cual se descontaron los días inhábiles, esto es, sábados, domingos y los establecidos en el Acuerdo de seis de septiembre de dos mil dieciséis por la Mesa Directiva (del lunes diez de abril al viernes catorce de abril -semana santa-, lunes uno de mayo y viernes cinco de mayo, todos de dos mil diecisiete), para efectos de los cómputos de los plazos de dictaminación durante el Segundo Año de ejercicio de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.¹¹

MARZO / ABRIL						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
	28 Turno de la iniciativa a Comisiones	29 [1]	30 [2]	31 [3]	1	2
3 [4]	4 [5]	5 [6]	6 [7]	7 [8]	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17 [9]	18 [10]	19 [11]	20 [12]	21 [13]	22	23
24 [14]	25 [15]	26 [16]	27 [17]	28 [18]	29	30

MAYO						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1	2 [19]	3 [20]	4 [21]	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14

¹¹ Consultable en la Gaceta Parlamentaria año XIX, número 4612, martes 6 de septiembre de 2016, anexo XI, en el portal oficial de internet de la Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

[22]	[23]	[24]	[25]	[26]		
15 [27]	16 [28]	17 [29]	18 [30] Prevención sobre emisión del dictamen	19 [31]	20	21
22 [32]	23 [33]	24 [34]	25 [35]	26 [36]	27	28
29 [37]	30 [38]	31 [39]				

JUNIO						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
			1 [40]	2 [41]	3	4
5 [42]	6 [43]	7 [44]	8 [45] Vencimiento del plazo	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19 Presentación de la demanda						

No es óbice a lo anterior, lo señalado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado, en relación con que el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados concluyó el treinta de abril del año en curso, por lo que, a su juicio, resulta claro que el órgano legislativo se encuentra en periodo constitucional de receso.

Sin embargo, según dispone el artículo 187, párrafo 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, **durante los recesos**, las comisiones deberán continuar el estudio de los asuntos pendientes, hasta resolverlos.

En igual tenor, el artículo 146, párrafo 4, de ese ordenamiento reglamentario, dispone que las comisiones se reunirán, cuando menos, una vez al mes, aún en los recesos.

Incluso, en la parte final del primer párrafo del referido artículo 187, establece que las comisiones deberán estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados por la Comisión Permanente, mientras que el segundo párrafo indica que los dictámenes que las comisiones envíen a la Mesa Directiva durante el periodo de receso para su discusión y votación en el Pleno, serán registrados para su desahogo al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, conforme a la programación que acuerde la Mesa mencionada, **lo cual evidencia que los trabajos de las Comisiones no se suspenden durante el periodo de receso.**

De ahí que, **asiste razón a la promovente** sobre la omisión de dictaminar la iniciativa ciudadana de mérito, porque aun en el periodo constitucional de receso del órgano legislativo, lo cierto es que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública debieron continuar con el análisis de la iniciativa ciudadana presentada por la actora, a efecto de presentar el dictamen correspondiente dentro del plazo de cuarenta y cinco días indicado, el cual como se demostró, feneció el ocho de junio de la presente anualidad.

5.3.2. Solicitud de sesión extraordinaria. Ahora bien, a partir del vencimiento del plazo, la promovente solicita que se ordene a la Comisión Permanente que tome las medidas necesarias para que convoque a la Cámara de Diputados a un periodo extraordinario, cuya convocatoria incluya la iniciativa ciudadana no dictaminada.

Tesis. Esta Sala Superior estima que **no es posible acoger** la petición de la enjuiciante, toda vez que, durante los periodos de receso, la facultad de convocar a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados recae en la Comisión Permanente; ya sea por sí o a

propuesta del Ejecutivo, atribución que pertenece al ámbito parlamentario, al vincularse con la organización y funcionamiento del órgano legislativo, por lo que esta autoridad jurisdiccional no puede invadir esa esfera de atribuciones parlamentarias.

En efecto, de lo establecido por los artículos 28, párrafo segundo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 37, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados se observa que serán sesiones extraordinarias, las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos.

Por cuanto hace a los periodos de sesión y receso del órgano legislativo, los artículos 65 y 66 de la Constitución General disponen que el Congreso de la Unión se reunirá a partir del uno de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, el cual no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año; y a partir del uno de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, el cual no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

	Inicio	Fin
Primer periodo de sesiones	1 septiembre	15 diciembre
Segundo periodo de sesiones	1 febrero	30 abril

Así, el artículo 78 de la Constitución Federal establece que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de treinta y siete miembros (diputados y senadores), nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

En tal tenor, el artículo 67 constitucional refiere que el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

En relación a lo anterior, respecto a las atribuciones de la Comisión Permanente, en lo que interesa, el mencionado artículo 78, párrafo segundo, fracción IV, del texto constitucional señala que podrá acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Al efecto, la convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

Ahora bien, debe dejarse claro que la Sala Superior es competente para analizar los planteamientos vinculados con la iniciativa ciudadana que la actora hace valer, precisamente, al tratarse de afectaciones a un derecho de carácter político-electoral contenido en la fracción VII del artículo 35 constitucional, cuya protección está a cargo del Tribunal Electoral, como se realizó en el apartado previo; sin embargo, las cuestiones inherentes a la organización y funcionamiento del órgano legislativo, tales como la posible convocatoria a una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, **exceden el ámbito de tutela de los derechos político-electorales que este órgano jurisdiccional puede analizar.**

Ciertamente, el principio de distribución de poderes tiene como consecuencia obvia que los órganos del estado –entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los congresos y ejecutivos en el marco de sus atribuciones. De ahí que, la posibilidad de realizar el ejercicio de control de constitucionalidad, se encuentra vinculado directamente con el grado de libertad que tengan los otros poderes del Estado para realizar sus atribuciones.

Entonces, cuando los tópicos a dilucidar no se hallan en el espectro de los principios constitucionales que son objeto de tutela por conducto de la justicia constitucional electoral, por ser actos de un poder público en el libre ejercicio de sus atribuciones, que se encuentra desvinculado del aspecto estrictamente electoral, el Tribunal Constitucional, en ejercicio del principio de *autorefrenamiento*, debe ser cuidadoso al ejercer su competencia, con el fin de no invadir la libre configuración de los legisladores, en campos en los que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un margen de discrecionalidad.

Esto es, uno de los principios de interpretación constitucional que informan la labor hermenéutica del juez de constitucionalidad y que esta Sala Superior arroja en este fallo, es el modelo de interpretación de corrección funcional, el cual exige al juez constitucional que, al realizar su labor interpretativa, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente o Poder Reformador han asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto a los derechos fundamentales y al reparto original de competencias, se encuentre plenamente garantizado, lo

que implica, un absoluto respeto a lo que la doctrina y práctica jurisprudencial ha denominado Derecho Parlamentario.¹²

De manera que, se estima que la determinación de convocar a los integrantes del órgano legislativo para que se constituyan en una sesión extraordinaria, es un aspecto que atiende directamente a la organización y actividades internas de la Cámara de Diputados, y que, en su caso, debe ser acordada y ejercida por el propio órgano en uso de su libertad de configuración y en el marco de las atribuciones que constitucionalmente le son conferidas.

Al efecto, esta Sala Superior¹³ ha indicado que el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las **actividades internas de los órganos legislativos**, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la designación de los integrantes de los órganos internos de la propia Legislatura.

En consecuencia, **no puede acogerse la petición de la enjuiciante**, porque la atribución de la Comisión Permanente de convocar a una sesión extraordinaria a los integrantes de la Cámara de Diputados, excede el ámbito de tutela de los derechos político-electoral que esta autoridad jurisdiccional puede analizar.

5.3.3. Trámite a la iniciativa ciudadana. Finalmente, la promovente afirma que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados debe incluir la iniciativa ciudadana como asunto en el Orden del Día

¹² Así se ha considerado en la sentencia recaída al recurso de reconsideración SUP-REC-95/2017.

¹³ Al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-29/2013.

de la sesión inmediata siguiente al vencimiento del plazo para dictaminar, a fin de que sea discutida y votada por el Pleno de la Cámara mencionada.

Tesis. Esta Sala Superior considera que **asiste razón a la actora**, en el sentido de que, ante la omisión de presentar el dictamen respectivo, lo conducente es que la iniciativa ciudadana deba ser presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, respetando el procedimiento y requisitos previstos en los artículos 130, párrafo 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 82, párrafo 2; 89, párrafo 1; y 184, párrafo 1, del Reglamento de dicha Cámara, sin perjuicio de que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, así como de Presupuesto y Cuenta Pública presenten el dictamen de manera previa a que ello ocurra.

Al respecto, los artículos 130, párrafo 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 82, párrafo 2, fracción II, del citado Reglamento son coincidentes en establecer que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo, entre otras causas, cuando se trate de iniciativas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en ese Reglamento y **deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno**, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

De similar manera, el artículo 184, párrafo 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que la Mesa Directiva establecerá

un acuerdo para que las iniciativas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones a que hace referencia el mismo Reglamento, **se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación.**

Como se indicaba, el artículo 187, párrafo 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que, **durante los recesos**, las comisiones deberán continuar el estudio de los asuntos pendientes, hasta resolverlos. Asimismo, en la parte final del primer párrafo, se establece que las comisiones deberán estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados por la Comisión Permanente, mientras que el segundo párrafo indica que los dictámenes que las comisiones envíen a la Mesa Directiva durante el periodo de receso para su discusión y votación en el Pleno, serán registrados para su desahogo al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, conforme a la programación que acuerde la Mesa señalada.

En cuanto al procedimiento específico, el artículo 89, párrafo 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados refiere que, **si el dictamen correspondiente a las iniciativas no se ha presentado, cuando haya transcurrido el plazo para dictaminar**, se observarán las siguientes directrices:

- El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya fenecido.
- La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

En el caso concreto, como se estableció, el ocho de junio de dos mil diecisiete feneció el plazo para que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, así como de Presupuesto y Cuenta Pública presentaran el dictamen correspondiente a la *iniciativa ciudadana de reforma por la que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, que formularon la actora y sendos ciudadanos ante la Cámara de Diputados.

Sin embargo, ello no implica que la iniciativa ciudadana se paralice, pues la propia normativa legislativa establece que transcurrido el plazo para rendir el dictamen correspondiente sin que éste se presente, la Mesa Directiva establecerá un acuerdo a fin de que la propuesta se presente ante el Pleno de la Cámara de Diputados, para su discusión y votación.

Ello, siempre y cuando el Presidente de la Cámara emita la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya fenecido, y que la Mesa Directiva incluya la iniciativa ciudadana en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria señalada.

De ahí que, a fin de tutelar el derecho político-electoral involucrado, se estima procedente que, **una vez iniciado el respectivo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, corresponde a la Mesa Directiva continuar con el trámite de la iniciativa ciudadana formulada por la actora y otros ciudadanos, en los términos descritos.**

Asimismo, se estima que, si bien feneció el plazo que otorga la normativa atinente para que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, así como de Presupuesto y Cuenta Pública presenten el dictamen sobre la iniciativa ciudadana en comento, tal omisión puede ser subsanada, toda vez que al momento transcurre el periodo constitucional de receso de la Cámara de Diputados, por lo que dicha opinión técnica calificada podrá presentarse de manera previa al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 187 del Reglamento de la Cámara mencionada.

Lo anterior, sin que la presente decisión prejuzgue sobre el sentido de la determinación que recaiga a la iniciativa ciudadana presentada por la actora, a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

6. Efectos. En mérito de lo expuesto, al acreditarse la omisión de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de presentar el dictamen relativo a la *iniciativa ciudadana de reforma por la que se adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* que formuló la promovente con sendos ciudadanos y a fin de tutelar el derecho político-electoral involucrado, lo procedente es que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados continúe con el trámite correspondiente, una vez iniciado el próximo periodo ordinario de sesiones.

De ser el caso, se deberá tomar en consideración el dictamen que presenten las Comisiones Unidas de Hacienda y

Crédito Público, así como de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados respecto a la iniciativa ciudadana en comento.

Finalmente, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión deberá hacer del conocimiento de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la determinación que ahora se emite.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

R E S U E L V E

PRIMERO. Es **fundada** la pretensión de la actora de tener por actualizada la omisión atribuida a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

SEGUNDO. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión debe hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados la determinación que ahora se emite y, de ser el caso, el dictamen que presenten las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública correspondiente a la iniciativa ciudadana presentada por la promovente.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

SUP-JDC-470/2017

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-JDC-470/2017

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO