

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-8/2020

**ACTORES:** HÉCTOR MELESIO  
CUÉN OJEDA Y OTRO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE  
LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** JAIME ARTURO  
ORGANISTA MONDRAGÓN Y  
XAVIER SOTO PARRAO

**COLABORÓ:** RICARDO ARGUELLO  
ORTÍZ

Ciudad de México, a seis de febrero de dos mil veinte.

**SENTENCIA**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano citado al rubro, en el sentido de declarar **fundada pero inoperante** la pretensión de los promoventes.

**ÍNDICE**

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO.....	4
RESUELVE .....	28

**RESULTANDO**

1. **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
2. **a). Presentación de la iniciativa.** El dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, los actores presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa relativa a la eliminación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en gasolina y diésel, en su carácter de representantes de las personas firmantes de la iniciativa ciudadana.
3. El mismo día, el entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados remitió al Instituto Nacional Electoral la iniciativa ciudadana en comento con el propósito de que se verificara el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución Federal.
4. **b). Informe del Instituto Nacional Electoral.** El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, el referido Instituto informó a la Cámara de Diputados que la iniciativa ciudadana cumplía con el requisito de estar respaldada con el cero punto trece por ciento (0.13%) de la lista nominal de electores.
5. **c). Turno a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.** El veintisiete de noviembre siguiente, la Mesa Directiva de la

Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público la iniciativa ciudadana señalada, a fin de dar inicio al procedimiento legislativo correspondiente.

6. **d). Prórroga.** El veintiocho de enero de dos mil diecinueve, la Comisión de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la ampliación del plazo para dictaminar la iniciativa ciudadana.
7. El catorce de febrero siguiente, la Mesa Directiva concedió prórroga hasta el treinta de septiembre de ese año, para que la mencionada Comisión emitiera el dictamen correspondiente.
8. **II. Juicio ciudadano.** El dieciséis de enero de dos mil veinte, los actores, en representación de las y los ciudadanos firmantes de la iniciativa ciudadana, promovieron juicio ciudadano, para impugnar la omisión de la presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de convocarlos a exponer el contenido de dicha iniciativa.
9. **III. Turno.** El mismo día, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JDC-8/2020, y turnarlo a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-JDC-8/2020**

10. Asimismo, requirió a la responsable que realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la señalada Ley de Medios, lo que se cumplió el pasado veintitrés de enero.
11. **IV. Radicación y requerimiento.** El veintisiete de enero, se radicó el expediente y requirió a la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de diputados información necesaria para la resolución del asunto, quien lo desahogó el veintinueve siguiente.
12. **V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, cerró instrucción.

### **CONSIDERANDO**

13. **PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por dos ciudadanos que se ostentan como representantes de las personas firmantes de la iniciativa ciudadana, que alegan la vulneración al derecho político-electoral de iniciar leyes e intervenir directamente en los asuntos políticos del país, derivado de la omisión por parte de la Presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de convocarlos a una reunión para exponer el contenido de la iniciativa ciudadana presentada.

14. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; así como 4, 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios<sup>1</sup>.
15. **SEGUNDO. Causales de improcedencia.**
16. **a) Falta de legitimación e interés jurídico.** La autoridad responsable señala en su informe circunstanciado que el presente medio de impugnación es improcedente porque los promoventes carecen de legitimación e interés jurídico, ya que en el caso no se actualiza alguno de los supuestos a que se refieren los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no hay acto cierto o expreso que afecte o vulnere de manera real y directa su esfera de derechos político-electorales conforme a la previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la referida Ley.
17. A juicio de esta Sala Superior, la referida causal de improcedencia es **infundada** porque los ciudadanos actores aducen 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 y a la IV del artículo 71, ambos de la Constitución Federal.

---

<sup>1</sup> En términos similares se resolvió en los expedientes de los juicios ciudadanos SUP-JDC-1145/2019, SUP-JDC-1032/2017, SUP-JDC-470/2017, SUP-JDC-61/2017 y SUP-JDC-1755/2016.

## SUP-JDC-8/2020

18. En ese sentido, la iniciativa ciudadana ha sido considerada como un instrumento de democracia directa reconocido constitucionalmente como un derecho de los ciudadanos a iniciar leyes y participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales, el cual debe ser tutelado por la autoridad electoral.
19. En ese sentido, los ciudadanos que hubiesen presentado una iniciativa ciudadana tienen legitimación e interés jurídico para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dar cauce al proceso legislativo respectivo, lo cual a su vez debe ser tutelado por la autoridad electoral.
20. Además, este órgano jurisdiccional ha sostenido en la tesis XXIII/2015 de rubro **“INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA”** que, para la plena vigencia y ejercicio eficaz del derecho ciudadano de presentar iniciativas de ley, es necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto, pues, de lo contrario, el mismo se tornaría ineficaz e inútil.
21. Por tanto, en el caso, se tienen por satisfechos los referidos requisitos de procedencia pues, como se expuso, el medio de impugnación es promovido por ciudadanos que, en calidad de representantes de un proyecto de iniciativa ciudadana sobre la reforma relativa a la eliminación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en gasolina y diésel, presentada por

ellos mismos ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quienes aducen la omisión de ésta para ser convocados a reunirse en la Comisión de Hacienda y Crédito Público a efecto de exponer el contenido de dicha iniciativa.

22. **b) Derecho parlamentario.** Por otra parte, la autoridad responsable alega que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es improcedente porque la supuesta omisión reclamada se encuentra dentro del ámbito del derecho parlamentario.
23. En ese sentido, señala que se pretende combatir una abstención relacionada con el trámite legislativo de una iniciativa ciudadana, por lo que no se incide en una afectación de los derechos político-electorales de los actores, al encontrarse dentro del ámbito del derecho parlamentario.
24. Este órgano jurisdiccional considera **infundada** la causal hecha valer por la autoridad responsable porque, como lo ha sostenido esta autoridad jurisdiccional, el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes reconocido por los artículos 35, fracción VII y 71, fracción IV, de la Constitución no se agota con la simple presentación de la propuesta respectiva, sino que, para su vigencia plena y ejercicio eficaz, es necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto, pues asumir una postura

## SUP-JDC-8/2020

contraria, tornaría ineficaz e inútil el ejercicio del aludido derecho político del ciudadano<sup>2</sup>.

25. En dichas condiciones, este Tribunal ha definido que la vía idónea para controvertir la posible afectación al derecho político-electoral de los ciudadanos de iniciar leyes, lo constituye el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que dicha cuestión no incide en las normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, como son su organización y funcionamiento, inherentes al derecho parlamentario.
26. **c) Omisión legislativa.** A juicio de la responsable, el presente medio de impugnación debe desecharse, porque el juicio ciudadano es improcedente para impugnar omisiones legislativas, en tanto que este Tribunal Electoral no tiene facultades para constreñir a la Cámara de Diputados para que dictamine, discuta o apruebe una iniciativa ciudadana.
27. La causa se improcedencia invocada es **infundada**, en virtud de que la responsable parte de la premisa incorrecta de que los promoventes impugnan la omisión del citado órgano legislativo de aprobar la iniciativa ciudadana que representan; cuando lo cierto es que, en el caso, se impugna una omisión que tiene que ver con el incumplimiento de un acto en concreto que se desarrolla en la etapa de dictaminación del proceso legislativo.

---

<sup>2</sup> Véase los juicios ciudadanos SUP-JDC-470/2017, SUP-JDC-1827/2019, SUP-JDC-1866/2019 y SUP-JDC-1867/2019.



28. **d) Inexistencia de la omisión reclamada.** La autoridad responsable considera que el presente medio de impugnación resulta improcedente, al ser inexistente la omisión reclamada, puesto que actualmente se encuentra en trámite dentro del proceso legislativo la iniciativa ciudadana presentada por los actores.
29. A partir de lo anterior, esta Sala Superior advierte que lo planteado por el Director de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se vincula de forma directa con la omisión que se reclama a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de dicho órgano legislativo, lo que sólo puede ser resuelto mediante el estudio de fondo.
30. En tales condiciones, lo procedente es desestimar la causal hecha valer pues de hacer lo contrario se correría el riesgo de prejuzgar el caso sometido a esta jurisdicción federal, situación que resultaría a todas luces jurídicamente inaceptable.
31. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P.J. 135/2001, de rubro: **“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**
32. **TERCERO. Procedencia.** El medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b), 79 y 80, de la

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

33. **a) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, en el que se hacen constar el nombre y firma autógrafa de los actores, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados.
34. **b) Oportunidad.** La presentación de la demanda es oportuna, dado que se impugna la omisión del presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de convocar a los actores a una reunión, para que, en su carácter de representantes, expongan el contenido de la iniciativa ciudadana relativa a la eliminación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en gasolina y diésel.
35. Por tanto, la violación reclamada se trata de un acto de tracto sucesivo, cuya impugnación puede realizarse en cualquier momento, en tanto subsista la omisión en términos de los sostenido en la jurisprudencia 15/2011, de rubro: **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.”**

36. **c) Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen ambos requisitos, en términos de lo razonado al examinar las causales de improcedencia invocadas por la responsable.
37. **d) 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 esta instancia jurisdiccional, a través del cual se pueda analizar la omisión controvertida.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

**A. Planteamiento del caso.**

38. En su oportunidad, un grupo de ciudadanos se organizaron para ejercer su derecho a iniciar leyes y propusieron una iniciativa ciudadana con proyecto de decreto para reformar y derogar diversos artículos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, esto, con la finalidad de lograr la eliminación del citado impuesto en gasolina y diésel.
39. Dicha iniciativa ciudadana cumplió con el requisito constitucional de estar respaldada, por lo menos, por el cero punto trece por ciento (0.13%) de la lista nominal de electores (así lo comunicó el Instituto Nacional Electoral a la Cámara de Diputados).

## **SUP-JDC-8/2020**

40. En noviembre de dos mil dieciocho, la iniciativa en comento se turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.
41. Es de hacer notar que, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de la Cámara de Diputados, las iniciativas se deben dictaminar en un periodo máximo de cuarenta y cinco días hábiles; sin embargo, en el caso, la aludida Comisión solicitó una prórroga para dictaminar la iniciativa ciudadana en cuestión, misma que se le autorizó hasta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.
42. El dieciséis de enero del año en curso, los actores, ostentándose como representantes legales de los firmantes de la iniciativa ciudadana, promovieron el presente medio de impugnación para impugnar la omisión de la presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de convocarlos a una reunión para exponer el contenido de la iniciativa.

### **B. Pretensión, agravios y litis.**

43. Al promover el presente medio de impugnación, los demandantes tienen la pretensión de que se ordene a la presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados que los convoque a una reunión para que expongan el contenido de la iniciativa ciudadana.

44. Para sustentar dicha pretensión, hacen valer como agravio que la omisión de convocarlos vulnera lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que establece como parte del proceso legislativo de dictamen de las iniciativas ciudadanas, precisamente, el deber del presidente de la comisión respectiva de convocar al representante designado por los ciudadanos para que asista a una reunión, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta.
45. Asimismo, destacan que la reunión en comento debe realizarse dentro del procedimiento de dictamen, y en el caso, ya transcurrió el plazo legal con que contaba la aludida comisión para elaborar el dictamen; por lo que, desde su perspectiva, la responsable vulneró su derecho a inmiscuirse directamente en los asuntos políticos.
46. Expuesto lo anterior, es claro desprender que la litis a resolver en el presente asunto, se centra en determinar la existencia o inexistencia de la omisión que reclaman los accionantes.

**C. Marco normativo.**

47. Previo al estudio de los argumentos formulados por los actores, resulta necesario destacar el proceso legislativo que deben seguir las iniciativas ciudadanas que se presentan ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las previsiones

en que se funda el citado proceso, así como las atribuciones de los órganos políticos que intervienen en su desarrollo.

48. Los artículos 35, fracción VII y 71, párrafo segundo, de la Constitución Federal contemplan como derechos del ciudadano iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señala la propia Carta Magna y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
49. Al respecto, la citada Ley establece en su artículo 130, numeral 1, que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos en un número equivalente a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.
50. Asimismo, los numerales 2 y 3, del citado precepto legal, señalan que los ciudadanos podrán presentar iniciativas, respecto de las materias de competencia del Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento legislativo dispuesto en la propia Ley y los reglamentos de cada Cámara, una vez que el Instituto Nacional Electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado en párrafo anterior.
51. En lo que al caso interesa, los artículos 130, numeral 3 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión establecen que el procedimiento legislativo de las iniciativas ciudadanas se ceñirá conforme a lo siguiente:

- El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de ella y solicitará de inmediato al Instituto Nacional Electoral la verificación de que haya sido suscrita por el cero punto trece por ciento (0.13%) de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente.
  - De verificarse el cumplimiento del porcentaje señalado, el presidente de la Mesa Directiva, turnará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen, y seguirá el procedimiento legislativo ordinario.
  - Cumplidos los plazos en los términos de los reglamentos respectivos, **sin que haya dictamen de las comisiones**, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el Orden del Día de la sesión inmediata siguiente.
  - Si la iniciativa ciudadana es 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 Federal.
52. Sobre el particular, cabe señalar que el artículo 133, primer párrafo, de la referida legislación establece que, **en el proceso legislativo de dictamen** en cada Cámara, el presidente de la comisión deberá convocar al representante designado por los ciudadanos, para que asista a una reunión de la comisión que

## **SUP-JDC-8/2020**

corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta.

53. Ahora bien, en el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento dispone en los artículos 100 y 158, fracción IV, que las proposiciones serán anunciadas por el presidente al Pleno y las turnará a comisión, en donde se analizarán y resolverán a través de un dictamen.
54. En ese orden de ideas, el artículo 182 de la apuntada normativa prevé 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.
55. Asimismo, dicho precepto reglamentario señala que los plazos para dictaminar se interrumpirán, desde el inicio de la legislatura hasta que se instale la comisión, así como que las comisiones tendrán como término para dictaminar las proposiciones, hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones.
56. Por otro lado, de conformidad con el artículo 183 del citado Reglamento, si la comisión a la que se turne una iniciativa considera conveniente prorrogar la decisión del asunto turnado, deberá hacer la solicitud al presidente de la Mesa Directiva, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar.



57. El párrafo 2, del referido artículo, dispone que la Mesa Directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición, la cual, en caso de otorgarse será de hasta cuarenta y cinco días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término, sin que pueda autorizarse una nueva prórroga.
58. A su vez, el párrafo primero del artículo 184 del citado Reglamento, dispone que la Mesa Directiva establecerá un acuerdo para que las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones correspondientes, se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación.
59. Asimismo, el segundo párrafo de dicho precepto señala que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones que fueron presentadas se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.
60. En este orden de ideas, el proceso legislativo de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se compone, esencialmente, por lo siguiente:
  - Las iniciativas ciudadanas que se presenten ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deben

## SUP-JDC-8/2020

estar respaldadas por el cero punto trece por ciento de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores y referirse a alguna de las materias competencia de dicho órgano legislativo.

- Verificado el cumplimiento del porcentaje señalado, la presidencia de la Mesa Directiva turnará la iniciativa a la comisión respectiva, para su análisis y dictamen.
- Las comisiones contarán con cuarenta y cinco días para elaborar el dictamen correspondiente, salvo que soliciten una prórroga a la Mesa Directiva, la cual podrá autorizar hasta cuarenta y cinco días adicionales.
- **Durante el proceso de dictaminación**, la presidencia de la comisión a la que se turnó la iniciativa ciudadana deberá **convocar al representante designado por los ciudadanos**, para que asista una reunión en la que exponga el contenido de la propuesta.
- En caso de que no se emita el dictamen respectivo, dentro del periodo mencionado, **se tendrá por precluida la facultad de la comisión emitirá** la declaratoria de publicidad respectiva, para, posteriormente, someterla a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.

- Si la propuesta es rechazada se tendrá por desechada, procediendo a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.
- Las iniciativas no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones se tendrán por desechadas.

**D. Estudio de agravios.**

61. Esta Sala Superior considera que los argumentos por los que los accionantes pretenden acreditar la existencia de la omisión de la presidenta de la Junta Directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de convocarlos, en su carácter de representantes designados por los ciudadanos, a una reunión para que expusieran el contenido de la iniciativa ciudadana en cuestión dentro del plazo legal para emitir el dictamen, son **fundados**.
62. Como se precisó al inicio de este considerando, los promoventes tienen la pretensión final de que se ordene a la presidenta de la Junta Directiva de la referida Comisión que dé cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que los convoque a una reunión con los integrantes de dicha comisión, para exponer el contenido de su propuesta legislativa.

63. Sobre el particular, es importante destacar que, una vez que la autoridad electoral comunica a la Cámara correspondiente del Congreso de la Unión el cumplimiento del requisito constitucional y legal de que la iniciativa ciudadana tenga el respaldo de cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, ésta sigue el procedimiento legislativo ordinario.
64. Así, lo primero que debe hacer el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en el supuesto de que se verifique el cumplimiento del porcentaje señalado, es turnar la iniciativa ciudadana a comisión para su análisis y dictamen.
65. En el caso, como la iniciativa tiene como propósito fundamental la eliminación del impuesto especial sobre producción de servicios en gasolina y diésel, el asunto se turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, órgano especializado en los temas que tienen que ver con las finanzas públicas del país.
66. Ahora bien, es importante señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, durante el proceso de dictaminación el presidente de la comisión que corresponda tiene el deber de convocar al representante designado por los ciudadanos para que asista a una reunión de la comisión, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta.

67. De igual forma, en el numeral 2 de dicho precepto legal se establece que las opiniones que emita el representante convocado no serán vinculantes para la comisión, sino que únicamente constituirán elementos adicionales para elaborar y emitir su dictamen.
68. Asimismo, se establece que el procedimiento de dictamen no se interrumpirá en caso de que el representante no asista a la reunión a la que hubiera sido formalmente convocado.
69. Como se observa, tal como lo alegan los promoventes, la presidenta de la Junta Directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público tenía el deber de convocarlos, dentro del periodo de dictaminación de la iniciativa ciudadana que representan, para exponer a dicho órgano colegiado el contenido de su propuesta, con independencia de que lo que ahí expusiera no hubiera sido vinculante para la comisión.
70. Sin embargo, en el expediente no existe constancia de que se les hubiere convocado a reunión alguna, más aún, en el informe circunstanciado la responsable implícitamente reconoce que no lo hizo, pues se centra en hacer énfasis en señalar que la iniciativa ha seguido el trámite legislativo correspondiente y que no ha habido inactividad de la Cámara de Diputados.

**SUP-JDC-8/2020**

71. Además, lo anterior se corrobora, con el hecho de que la responsable reconoce que el treinta de septiembre de dos mil diecinueve precluyó el plazo que le fue concedido a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados para emitir el dictamen, pero en ningún momento refiere que durante el proceso de dictaminación se hubiera convocado a los aquí actores a la reunión prevista en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
72. En tales circunstancias, para esta Sala Superior resulta evidente que la omisión alegada por los actores es existente, toda vez que la responsable incumplió con el deber de convocarlos a una reunión de la aludida comisión para exponer el contenido de la iniciativa ciudadana que representan.
73. Con dicho actuar, la responsable vulneró el derecho a iniciar leyes de los ciudadanos reconocido en los artículos 35, fracción VII y 71, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
74. No obstante lo anterior, los agravios devienen **inoperantes**, debido a que, de conformidad con el marco jurídico vigente que regula el proceso legislativo, el único momento en que los representantes de las iniciativas ciudadanas pueden ser convocados para exponer el contenido de la propuesta es durante el procedimiento de dictaminación y, por ende, el único

órgano facultado para convocarlos para dicho fin es la comisión correspondiente.

75. En efecto, el procedimiento de dictaminación comprende desde el momento en que el asunto se turna a la comisión hasta que ésta inicia el proceso de deliberación y votación del dictamen correspondiente, o bien, cuando el plazo legal o el prorrogado para la emisión del dictamen concluyan sin la emisión de éste.
76. Lo anterior es así, porque, en términos de lo previsto en el artículo 89, párrafo 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, cuando transcurra el plazo para dictaminar y el dictamen correspondiente no se presente, se tendrá por precluida la facultad de la comisión para hacerlo.
77. En el caso, se actualizó este último supuesto normativo, porque la Comisión de Hacienda y Crédito Público tenía hasta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve para dictaminar la iniciativa ciudadana de mérito, tomando en cuenta la prórroga que se le concedió; sin embargo, su presidenta reconoció que no fue posible llegar a un consenso para la integración de un dictamen.
78. Así las cosas, resulta lógico colegir que, si precluyó la facultad de la Comisión de Hacienda y Crédito Público para emitir el dictamen correspondiente, existe una imposibilidad jurídica y material para que pueda convocar a los representantes de las

iniciativas ciudadanas a exponer el contenido de la iniciativa, precisamente, porque el propósito de dicha reunión es brindar elementos para la elaboración y emisión del dictamen.

79. Al respecto, es de destacarse que en el expediente existe constancia de que la presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados manifiesta que “... *de conformidad con los artículos 182, numeral 1, 183, numerales 1 y 2, así como el 184, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa ciudadana se encuentra en competencia de la Mesa Directiva para su presentación al Pleno, así como discusión y votación, correspondientes.*”
80. Conforme a lo anterior, se hace patente que, a la fecha, la iniciativa en cuestión se elevó a la competencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para que, en términos de lo previsto en el artículo 184 del Reglamento de dicho órgano legislativo, continúe con el trámite legislativo, concretamente, la discusión y votación de la iniciativa ciudadana.
81. Como se ve, el que la Comisión de Hacienda y Crédito Público no haya emitido el dictamen correspondiente, no impide que la iniciativa ciudadana se eleve al Pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y eventual aprobación.



82. En tales circunstancias, para este órgano jurisdiccional especializado resulta evidente que, en la etapa en que se encuentra el proceso legislativo, no es jurídicamente posible que la Comisión de Hacienda y Crédito Público convoque a los accionantes para que expongan el contenido de la iniciativa, toda vez que ya precluyó su facultad para emitir el dictamen y ahora corresponde a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados continuar con el trámite legislativo.
83. En efecto, dado lo avanzado que se encuentra el proceso legislativo, y toda vez que la iniciativa en cuestión se encuentra en competencia de la Mesa Directiva para su presentación al Pleno, así como su discusión y votación, resulta jurídicamente inviable resarcir a los ciudadanos actores la violación que ha sido evidenciada, toda vez que, el asunto se encuentra en una etapa en donde el órgano legislativo ejerce a plenitud sus facultades soberanas de aprobar leyes, lo que constituye un acto formal y materialmente parlamentario, aunado a que no existe norma alguna que permita que los ciudadanos comparezcan ante el Pleno de la Cámara de Diputados.
84. En tal virtud, este órgano jurisdiccional considera que no es posible atender favorablemente la solicitud de los accionantes, en el sentido de que el presente asunto se resuelva siguiendo el criterio adoptado al resolver los diversos expedientes SUP-JDC-1032/2017 y SUP-JDC-1145/2019.

## **SUP-JDC-8/2020**

85. Ello es así, porque existen diferencias fácticas y normativas sustanciales entre dichos precedentes y el asunto que nos ocupa.
86. En principio, es de hacer notar que, en los precedentes señalados, también se impugnó la omisión de diversas comisiones legislativas de convocar a los accionantes a una reunión para exponer el contenido de sendas iniciativas ciudadanas y, en ambos casos, este órgano jurisdiccional consideró fundados los agravios y vinculó, en cada caso, a las comisiones respectivas a convocar a los ahí demandantes a la reunión contemplada en el artículo 133, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
87. Sin embargo, la primera diferencia existente entre dichos precedentes y el asunto que nos ocupa, radica en que en aquéllos las comisiones señaladas como responsables eran del Senado de la República y en, la especie, la comisión responsable es de la Cámara de Diputados.
88. Sobre el particular, es de señalarse que cada uno de dichos órganos legislativos tiene su propia reglamentación interna, las cuales regulan de forma similar el procedimiento legislativo que siguen las iniciativas ciudadanas, con diferencias en plazos y algunas de sus fases.

89. Sin embargo, la diferencia relevante o sustancial que importa destacar entre el criterio señalado por los accionantes y el que aquí se propone, estriba en la etapa en que se encuentra el proceso legislativo.
90. En los precedentes, se consideró fundada la omisión porque, además de que no había constancia de que las comisiones atinentes hubieran convocado a los justiciables, en ambos casos, al momento de las resoluciones correspondientes, los asuntos se encontraban aún en el ámbito de atribuciones de las comisiones, es decir, en el periodo de dictaminación.
91. Por su parte, en el presente caso, existe constancia de que el asunto pasó ya al ámbito de competencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien, por Ley, no tiene el deber de convocar a los ciudadanos, pero sí tiene la obligación de someter a consideración del Pleno, en sus términos, la iniciativa ciudadana para su discusión y votación.
92. En mérito de lo anterior, para este órgano jurisdiccional resulta evidente que no es posible aplicar el criterio adoptado en los precedentes en comento, por la diferencia sustancial de que, en este asunto, precluyó la facultad de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados para emitir el dictamen correspondiente y el asunto está en la esfera de competencia de la Mesa Directiva para su eventual votación, aspecto es eminentemente legislativo.

93. En las relatadas circunstancias, ha quedado acreditado que la responsable incumplió con su deber legal de convocar a los ciudadanos accionantes a una reunión para que, dentro del periodo de dictaminación, expusieran ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público el contenido de la iniciativa ciudadana; empero, como ya precluyó la facultad de ésta para emitir el dictamen, el asunto pasó a la competencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para que la presente al Pleno para su discusión y votación, y en ese estadio de cosas, es jurídicamente inviable que se convoque a los accionantes para que comparezcan ante el Pleno.
94. Consecuentemente, como los agravios de los demandantes resultaron **fundados**, pero a la postre **inoperantes**, se consideran ineficaces para que éstos puedan alcanzar su pretensión final.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Es **fundada pero inoperante** la pretensión de los promoventes.

**Notifíquese** en términos de ley.

Hecho lo anterior, remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos que corresponda.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien emite voto particular, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**SUP-JDC-8/2020**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA  
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA  
SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA  
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-8/2020<sup>3</sup>**

**I. Introducción y contexto del caso, II. Criterio mayoritario, III.  
Razones por las que disiento del criterio mayoritario y IV.  
Conclusión.**

**I. Introducción**

---

<sup>3</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Formulo el presente voto a fin de expresar las razones por las que disiento del sentido y consideraciones expresadas en la resolución citada al rubro.

Desde mi punto de vista, esta Sala Superior debió considerar fundado el agravio de los actores y, en consecuencia, reponer el procedimiento legislativo para efecto de que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>4</sup> convocara a los representantes de quienes presentaron la iniciativa ciudadana a que expusieran el contenido de la misma, conforme a la regla dispuesta en el artículo 133, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>.

Considero que pasar por alto dicha obligación genera una vulneración inconvaleable del proceso legislativo, mismo que, de acuerdo con el diseño legal y constitucional de las iniciativas ciudadanas, configuran un procedimiento deliberativo acorde con un mecanismo de democracia directa.

Además, como explicaré, considero que pasar por alto dicha violación implica generar un incentivo negativo que podría ocasionar que la Cámara responsable y sus comisiones falten a su obligación de dictaminar las iniciativas ciudadanas. De tal suerte, al permitir el diseño reglamentario de la Cámara de Diputados el paso de una iniciativa ciudadana directamente al

---

<sup>4</sup> En adelante, Comisión de Hacienda.

<sup>5</sup> En adelante, Ley Orgánica.

pleno y sin dictamen, se está sancionando a la misma ciudadanía por una omisión que solamente es atribuible a la comisión dictaminadora, lo cual implicaría una distribución inequitativa de cargas y sanciones.

## **II. Criterio mayoritario**

La mayoría de quienes integran el Pleno de esta Sala Superior consideraron que la pretensión de los actores fue fundada, pero inoperante. A su juicio, si bien no existía ninguna constancia que acreditara que la Comisión de Hacienda convocó a los representantes de la iniciativa a exponer su contenido ante dicho órgano —vulnerando así el mandato de la Ley Orgánica—, también es cierto que conforme al Reglamento de la Cámara de Diputados la posibilidad de emitir el dictamen correspondiente ya precluyó para dicha Comisión. De tal suerte, resultaba imposible retrotraerse a dicha etapa para ordenar que se les convocara a las y los ciudadanos.

La justificación de dicho criterio, a juicio de la mayoría, fue que de alguna manera la falta de dictamen como violación al proceso legislativo no trascendía al resultado final de la iniciativa ciudadana, pues conforme a sus reglas particulares nada impedía que aun ante la falta de dictamen, por parte de la Comisión de Hacienda, dicha iniciativa fuera votada y eventualmente aprobada por el Pleno de la Cámara.



**III. Razones por las que disiento del criterio mayoritario**

Difiero de la sentencia aprobada por la mayoría. A fin de explicar las razones de mi voto abordaré las siguientes temáticas: **a.** Principios generales y procedimiento del derecho político a iniciar leyes por parte de la ciudadanía, **b.** Vulneración al procedimiento deliberativo de discusión en comisiones legislativas, y **c.** Indebida distribución de los costos de no emitir dictamen legislativo.

**a. Principios generales y procedimiento del derecho político a iniciar leyes por parte de la ciudadanía**

La reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce reconoció como derecho de la ciudadanía el de iniciar leyes. Dicho reconocimiento quedó previsto en el artículo 35, fracción VII de la Constitución Federal. Asimismo, su regulación a detalle fue desarrollada en la Ley Orgánica.

De tal suerte, por primera vez la Constitución Federal reconoce una excepción al principio representativo previsto como forma de Estado en el artículo 40 constitucional, toda vez que la regla general bajo la cual el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión se hace a un lado para que la ciudadanía pueda plantear leyes de manera directa, esto es, sin la intermediación de sus representantes populares. En otras

palabras, el derecho a formar leyes, en este contexto, se presenta como un medio de democracia directa.

En general, las democracias contemporáneas son de corte representativo, es decir, se basan en la elección periódica de los representantes quienes, en nombre de la ciudadanía, toman las decisiones y dirigen las políticas públicas. En este esquema, la participación directa de la ciudadanía se reduce a la emisión del voto a favor de una opción política en particular, que implica el respaldo tanto a una fuerza política como a su programa de gobierno.

Sin embargo, el uso de los mecanismos de la democracia directa se ha vuelto cada vez más común, con el objetivo precisamente de fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la formación de las políticas públicas. El incremento de la participación ciudadana es considerado un antídoto a la crisis de las democracias representativas, expresada en altos niveles de desconfianza e insatisfacción con su funcionamiento<sup>6</sup>.

En este sentido, se espera que el uso de los medios de democracia directa fomente la participación ciudadana y la rendición de cuentas, la ayuda en resolución de conflictos y la creación de consensos, la generación de capital social y el

---

<sup>6</sup> Cain, Bruce E., Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow, *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Cambridge, Oxford University Press, 2006

incremento de la transparencia; así como el fomento a la confianza en el gobierno y la mejora en la calidad de servicios públicos.

En el contexto de las iniciativas ciudadanas como medio de democracia directa, la ciudadanía puede promover iniciativas de ley sobre cualquiera de las materias que son competencia constitucional y legal del Congreso de la Unión.

Para tal efecto, la Ley Orgánica prevé un entramado de normas que, en su conjunto, diseñan un modelo particular para su proceso legislativo. En primer lugar, tras la presentación de la iniciativa con los nombres, firmas y datos electorales de la ciudadanía firmante, el Instituto Nacional Electoral (INE), como organismo autónomo especializado, debe realizar la verificación de las firmas y datos de las y los ciudadanos a efecto de corroborar si la iniciativa es presentada por al menos el 0.13% de la lista nominal de electores, como dispone el artículo 132, párrafo 1, inciso a) de la Ley Orgánica.

Una vez verificado el porcentaje mínimo, la Mesa Directiva de la cámara que corresponda deberá turnar a dictamen la iniciativa a la comisión que corresponda.

Así, una vez turnada a comisión, su presidente deberá convocar al representante designado por los ciudadanos, para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que

exponga el contenido de su propuesta. Si bien dicha exposición no tiene carácter vinculante para la comisión, sí implica un procedimiento deliberativo, como expondré en el apartado siguiente.

**b. Vulneración al procedimiento deliberativo de discusión en comisiones legislativas**

En la sentencia aprobada, se consideró que en el caso concreto si bien es cierto que la Comisión de Hacienda no cumplió con su deber de convocar a la ciudadanía a exponer ante dicha comisión el contenido de su iniciativa, esto no afectaría el resultado final del proceso legislativo, pues finalmente podría votarse e incluso aprobarse en el Pleno del cuerpo legislativo.

Considero que, con esta idea, se pasa por alto el valor deliberativo que tiene la exposición y discusión de la iniciativa en el seno de una comisión legislativa. Esto, bajo dos premisas fundamentales. La primera es que en el trabajo parlamentario contemporáneo, las comisiones legislativas juegan un papel indispensable durante el procedimiento legislativo, pues es la sede donde puede discutirse con argumentos técnicos y bajo ópticas experimentadas el contenido de cualquier propuesta de ley. La segunda premisa es que el proyecto pasa por alto el valor deliberativo --y por lo tanto democrático-- que la Ley Orgánica prevé en el caso de la exposición de iniciativas ciudadanas.

***b.1 La importancia de la discusión en comisiones legislativas***

Las comisiones legislativas ostentan una función insoslayable en la integración de los órganos parlamentarios contemporáneos. Estas comisiones, en principio, hacen posible la obtención de la información requerida para la expedición de las leyes. Una vez obtenida esta información, permiten que cualquier juicio emitido por sus miembros sea sometido al escrutinio de la argumentación, a fin de que lo aprobado pueda ser considerado como razonable<sup>7</sup>. Sin embargo, *lo razonable* no preexiste a la discusión, pues toda decisión debe pasar por el tamiz de un debate que la justifique suficientemente para poder legitimarse como representativa.

La importancia de un sistema de comisiones en la legislatura permite atenuar la inestabilidad y el caos que se genera a partir de la regla de la mayoría como fuente de la toma de decisiones. Así, una vez que se aceptan las restricciones temporales propias del debate parlamentario, las comisiones facilitan el cumplimiento del requisito al atemperar las oportunidades de confrontación a las que son proclives las grandes asambleas.

---

<sup>7</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, 4a. ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2005; Nino, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, trad. de Roberto Saba, Barcelona, Gedisa, 1997.

La postura de Krehbiel<sup>8</sup> apunta a entender las comisiones legislativas como espacios orientados a facilitar la realización de elecciones colectivas, ya sea al acotar el surgimiento de conflictos potenciales o la falta de información requerida en tales circunstancias. Para cumplir con esto, las comisiones deben gozar de ciertas prerrogativas institucionales, como lo son las facultades de iniciar y vetar propuestas, limitar las reformas admisibles y garantizar la deferencia técnica a sus miembros como especialistas en determinados campos. En otras palabras, las comisiones permiten reconocer a las y los legisladores sus experiencias comparativas en el área en la que habrá de legislarse. De esta forma, las comisiones se convierten en un filtro de calidad que controla la entrada de las discusiones hacia el pleno del órgano legislativo.

Otra postura es la de Cox y McCubbins<sup>9</sup>, quienes entienden a las comisiones legislativas como una instancia de coordinación capaz de exhibir autonomía en sus decisiones. Esta autonomía permite concebirlas como una representación a escala del poder real que los partidos o la coalición mayoritaria ejerce en el pleno de la cámara.

La ausencia de un poder capaz de direccionar los esfuerzos de la legislatura, a fin de asegurar la existencia de una mayoría,

---

<sup>8</sup> Krehbiel, Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

<sup>9</sup> Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew, *Legislative Leviathan*, Berkeley, Oxford, University of California Press, 1993.

puede impulsar la actuación de las comisiones y colocarlas en situación de ampliar su margen de independencia frente a los partidos aun cuando el diseño institucional apunte a fortalecer una lógica partidista.

En este escenario, las comisiones pueden favorecer la construcción de mayorías requeridas para aprobar determinadas minutas en el pleno, especialmente en entornos en los que el formato de gobierno y el sistema electoral no favorecen esta condición de manera más directa. Esta ventaja se acrecienta en gobiernos presidenciales sin mayorías legislativas<sup>10</sup>.

Las comisiones se han convertido en foros deliberativos tan importantes para el quehacer legislativo que en algunos sistemas presidenciales de América Latina tienen la facultad formal de legislar por sí solas. Esto sucede, sobre todo, en casos donde la asamblea aprueba dictámenes en lo general y delega a las comisiones la aprobación en lo particular. En el estudio realizado por Luisa Béjar<sup>11</sup>, se advierte que casos en este sentido los hay en Argentina, Brasil y Paraguay.

Esto, sin embargo, no implica que un sistema de comisiones sea mejor que otro. María Amparo Casar considera que todo

---

<sup>10</sup> Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

<sup>11</sup> Béjar, Luisa, "La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el congreso", *América Latina Hoy*, núm. 47, diciembre de 2007, pp. 103-122.

sistema de comisiones sirve a un fin mayor: los sistemas parlamentarios<sup>12</sup>. Por ello, la calidad del sistema de comisiones depende, en gran parte, del sistema al que se adscriban. Además, el sistema parlamentario dependerá, a su vez, del de partidos y de la posibilidad de reelección legislativa.

Así, para Casar, la ventaja más evidente del sistema de comisiones es la división del trabajo. Desde su perspectiva, resultaría imposible manejar la enorme cantidad de trabajo y proyectos que ingresan al congreso de manera incluso simultánea. Tan solo pensar en que todo este trabajo pudiera desahogarse en el pleno sería una labor titánica de imposible realización.

Una segunda ventaja, sigue Casar, es la especialización. La cantidad, diversidad y complejidad de los proyectos de los que tiene que ocuparse un congreso moderno hace imposible que quienes legislan tengan tiempo y conocimiento de analizar a profundidad necesaria las iniciativas enviadas por otros y por ellos mismos.

Una tercera es que el trabajo de las comisiones tiende a ser menos público que el del pleno y, por lo tanto, se propicia una discusión más técnica y particular de las iniciativas. Esta situación, aunada al tamaño de la integración de las comisiones, facilita la negociación partidista. En contraste, las

---

<sup>12</sup> Casar, María Amparo, "Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado", CIDE, Documento de Trabajo, núm. 83, 2001.



discusiones más controversiales tienden a darse en la asamblea en pleno donde los partidos suelen fijar posiciones más apasionadas<sup>13</sup>.

La cuarta y última ventaja apunta hacia la mayor participación que se fomenta a partir de la creación de un sistema de comisiones por parte de los legisladores. La probabilidad de que un legislador influya en el resultado de una deliberación aumenta considerablemente en comisiones mientras que, en el pleno, disminuye ante el riesgo de que su opinión particular se diluya entre las de los demás. El trabajo entre pequeños grupos de legisladores y legisladoras aumenta el impacto del trabajo individual de manera directa y efectiva.

A partir de estas grandes ventajas, puede válidamente admitirse el valor tan significativo de la discusión parlamentaria en comisiones legislativas. Esto, implica que en los congresos contemporáneos, la mejor discusión puede hallarse en esos foros reducidos, donde son los legisladores y legisladoras expertos en el tema, ya sea por su especialización o pasados laborales y educativos, quienes emiten una opinión técnica e informada sobre las iniciativas propuestas.

En este sentido, en la práctica, poco importa si aún existe la posibilidad de que en el Pleno de la Cámara se pronuncie sobre la iniciativa ciudadana en cuestión, pues a dicho ejercicio de

---

<sup>13</sup> Shaw, Malcolm, "Committees in Legislatures", en Lees, John y Malcolm, Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1979.

discusión le faltará el dictamen de la Comisión de Hacienda, la cual en este contexto funge como la opinión especializada y facilitadora de consensos.

***b.2 El valor deliberativo de la exposición en comisiones***

Una de las razones expuestas por la Comisión responsable fue que tras la prórroga otorgada por la Mesa Directiva para emitir el dictamen respecto de la iniciativa en cuestión, no fue posible llegar a un consenso al interior de la Comisión de Hacienda.

Considero que, ante este factor, la respuesta de la resolución aprobada por la mayoría pasa por alto el valor epistémico que tiene el proceso deliberativo que ocurre en comisiones legislativas. Esto es, la solución de la sentencia omite que justamente el procedimiento diseñado por el legislador, en el cual la ciudadanía puede acudir a explicar el contenido de la iniciativa, tiene un valor en sí mismo y puede contribuir a la formación de consensos.

Una premisa fundamental de todo procedimiento deliberativo implica que los participantes de dicho diálogo son capaces de enriquecer, con base en experiencias personales y ventajas comparativas, la calidad del discurso colectivo. Quienes participan podrán tener mejor información sobre ciertos temas y menor respecto de otros, sin embargo, dichas carencias se complementan de manera recíproca con las fortalezas del resto

de los participantes. Esto, en suma, permite la identificación de puntos ciegos en la discusión, es decir, facilita que las personas puedan cambiar una opinión previa con base en el conocimiento adquirido a partir de la experiencia de otras personas.

En este sentido, los procedimientos deliberativos cuentan con un valor superior a otros métodos de toma de decisiones, en tanto permiten que todos los involucrados sean capaces de participar en la discusión de los temas públicos. En términos de un constructivismo epistemológico, la validez de los juicios morales no descansa en los resultados del discurso real, sino en sus presupuestos<sup>14</sup>.

Así, es necesario considerar que la exposición de la iniciativa por parte de la ciudadanía que la promueve es un presupuesto insustituible, el cual tiene un valor democrático en sí mismo, cuya violación no puede ser convalidable.

Lo que la resolución aprobada pasa por alto es el valor de dicha exposición para generar un cambio de opinión entre las y los legisladores integrantes de la Comisión. Desde una óptica que respete dicho procedimiento, tendríamos que considerar al menos la posibilidad de que lo que las personas tengan que

---

<sup>14</sup> Habermas, Jürgen, "Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification", en Christian Lenhardt y Shierry Weber (trads.), *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge, The MIT Press, 1990, pp. 43-115.

decir ante la Comisión tiene un valor potencial para modificar las inercias del trabajo legislativo.

El hecho de que no se haya ordenado reponer el procedimiento para efecto de que la Comisión de Hacienda llamara a las y los ciudadanos implica prácticamente decir que esa exposición no tiene valor alguno en el contexto del proceso legislativo.

De tal suerte, dicha omisión no solo merma el valor de la discusión colectiva que toda democracia debe salvaguardar como valor sustancial, sino que vulnera directamente el derecho político-electoral a iniciar leyes previsto en la Constitución Federal, pues el proceso legislativo diseñado específicamente para dicho medio de democracia directa, es tan importante como su resultado. Esto, desde una perspectiva de democracia procedimental, implica los medios son tan importantes como el fin último.

Lo anterior, sin mencionar que obviar o pasar por alto el cumplimiento del proceso legislativo, también implica de manera indirecta banalizar el resto de las garantías institucionales que se prevén en el mismo diseño; por ejemplo, el uso de recursos institucionales y humanos que despliega el INE para la no menor tarea de verificar el porcentaje de firmas, así como la igualmente complicada labor de recabarlas por parte de la ciudadanía.

**c. Indebida distribución de los costos de no emitir dictamen legislativo**

Otro punto fundamental que se pasa por alto en la resolución aprobada tiene que ver con analizar sobre quién recaen los costos de no haber emitido un dictamen legislativo en tiempo y forma.

El artículo 184, párrafo 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé, a manera de sanción, que si la comisión no emite el dictamen correspondiente antes del término del periodo de sesiones en que se reciba, dicha iniciativa será desechada y se archivará como asunto total y definitivamente concluido. Esto implica que dicha sanción se configura como una consecuencia negativa que sanciona a la Comisión ante la falta de diligencia de no emitir el dictamen correspondiente.

Así, en el caso de una iniciativa promovida por algún legislador de la Cámara de Diputados, la sanción implica que su iniciativa será desechada ante la falta de dictamen correspondiente.

Sin embargo, para efectos de la iniciativa ciudadana, el artículo 130, párrafo 3, de la Ley Orgánica prevé que ante la falta de dictamen, la iniciativa debe incluirse en el orden del día de la sesión del pleno de la Cámara que corresponda.

## **SUP-JDC-8/2020**

De esta forma, el hecho de que esta Sala Superior considerara fundado pero inoperante el agravio de los actores y no repusiera el procedimiento, convalida una violación que no es atribuible a la ciudadanía que promovió la iniciativa, sino que fue provocada por la Comisión de Hacienda que faltó a su deber de emitir el dictamen.

En este sentido, la sanción recae en la ciudadanía. Las y los ciudadanos no solo no están obligados a emitir el dictamen, sino que además no se les llamó a exponer la iniciativa en la etapa donde se puede emitir el dictamen.

Finalmente, es importante destacar que con esta decisión, esta Sala Superior puede estar generando un incentivo para que la Cámara de Diputados rodee las reglas legislativas previstas especialmente para las iniciativas ciudadanas.

Si en el caso esta Sala Superior relevó a la Comisión de Hacienda de su obligación de llamar a las y los ciudadanos bajo el argumento de convalidarlo con su paso directamente al Pleno, en el futuro dicha Comisión o cualquier otra de la Cámara de Diputados, no tiene más que dejar pasar el tiempo del periodo legislativo que corra para relevarse de la obligación de llamar a los ciudadanos y de emitir el dictamen que corresponda.

## **IV. Conclusión**

En conclusión, considero que esta Sala Superior debió considerar fundada la omisión reclamada por la parte actora y, en consecuencia, reponer el procedimiento para efecto de que la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados llamara a las y los ciudadanos representantes de la iniciativa ciudadana a efecto de exponer el contenido su iniciativa ante dicho órgano, en los términos previstos en el artículo 133 de la Ley Orgánica.

Por las razones que han quedado precisadas, emito el presente **voto particular.**

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**