

Que reforma los artículos 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Las y los suscritos, diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

I. La Consejería Jurídica del Ejecutivo federal fue creada en 1996, como una dependencia de la administración pública federal centralizada, cuyo titular depende de la persona titular del Poder Ejecutivo y cuya función principal es brindar el apoyo técnico jurídico a la persona titular del Poder Ejecutivo federal en todos aquellos asuntos encomendados; asimismo, someter a su consideración las iniciativas de ley y decretos que se presenten en el Congreso de la Unión o sus Cámaras; dar opinión sobre los proyectos de tratados internacionales a celebrar; revisar los proyectos de reglamentos, acuerdos, decretos, nombramientos, resoluciones y demás instrumentos de carácter jurídico, así como prestar asesoría jurídica a las demás dependencias de la administración pública federal y representar al titular del Poder Ejecutivo en acciones y controversias constitucionales.

En este sentido, el objetivo de la Consejería Jurídica es la de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos jurídicos provenientes del Poder Ejecutivo, así como la defensa de los mismos en los casos previstos en el artículo 105 constitucional.

Según Saúl López Noriega, coordinador del proyecto Monitor Judicial e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica, la persona titular de la Consejería Jurídica debe encargarse de que las reformas legales promovidas por el Poder Ejecutivo sean las más pulcras y mejor argumentadas, para evitar que las iniciativas y normas del gobierno sean derrotadas en los juzgados.¹

A nivel internacional, se tiene la figura del *attorney general* en países como Canadá o Estados Unidos. Dicha figura es un miembro del gabinete del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo la función de consejería legal, así como verificar que el marco legal sometido a su consideración se ajuste a derechos humanos y a las disposiciones previstas constitucionalmente.

En el caso de Estados Unidos, el *attorney general* es propuesto por la persona titular del Poder Ejecutivo, y su nombramiento es aprobado por el Senado, quienes se encargan de verificar que cumpla con los requisitos técnicos para su nombramiento.

En el derecho comparado, el *attorney general* tiene las facultades que en nuestro país se otorgan al Fiscal General de la República y al Consejero Jurídico. En el caso de México se

hace notar que previo a la reforma constitucional de 1994, las funciones del Consejero Jurídico se otorgaban al entonces Procurador de Justicia (ahora Fiscal General de la República), sin embargo se detectó que existían conflictos de interés entre dichas figuras, por lo cual fueron separados. En consecuencia, el 31 de diciembre de 1994, fue reformado entre otros el artículo 102 apartado A en donde se estableció que “La función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.”

Sin embargo, a pesar de la importancia de dicha dependencia, creada constitucionalmente, la regulación de los requisitos para su nombramiento fueron delegados a nivel reglamentario, a pesar de tratarse de una figura que requiere a una persona con alto grado de especialización técnica en materia jurídica, puesto que su principal obligación es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos sometidos a su consideración y que además resulta ser una figura análoga al fiscal general de la república

Al respecto, el artículo 90 constitucional establece:

“Artículo 90. [...]

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.”

Por otro lado, el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

“Artículo 4. · La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del presidente de la república, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general de la república

[...]”

En este sentido se tiene que el legislador previó los mismos requisitos para ser titular de la Consejería Jurídica que para ser fiscal general de la república, en atención a la importancia de funciones, sin embargo, el procedimiento para su elección y nombramiento ha quedado a discreción de la persona titular del Poder Ejecutivo, de forma arbitraria, puesto que no existe un

contrapeso que vigile el cumplimiento de los requisitos establecidos a nivel legal, contrario a lo previsto para el fiscal general de la república

Asimismo, ni la Constitución ni la legislación prevén criterios de los elementos que deban verificarse y mucho menos consecuencias jurídicas o responsabilidad por la falta de diligencia en sus funciones por lo que resulta urgente dar la importancia a la figura de Consejería Jurídica, estableciendo a nivel constitucional los requisitos y procedimiento de elección de su titular. Asimismo, deben preverse mecanismos de control constitucional mediante los cuales pueda impugnarse en caso de que no se cumplan.

Esta falta de importancia a la Consejería Jurídica ha dado como resultado que desde el Poder Ejecutivo se emitan decretos, acuerdos o proyectos de iniciativas que en muchas ocasiones tienen vicios evidentes de constitucionalidad, derivado de la falta de profesionalización y criterios técnicos que garanticen su desempeño.

El hecho de que flagrantemente se emitan acuerdos, decretos, reglamentos o iniciativas inconstitucionales genera, además de la violación al orden constitucional o legal, costos por la defensa jurídica de tales disposiciones. Lo anterior resulta particularmente grave en los casos en que finalmente el Poder Judicial de la Federación declara la inconstitucionalidad de dichos instrumentos jurídicos.

Otra consecuencia grave que ha tenido la falta de profesionalización es que desde Consejería Jurídica se validen toda clase de acuerdos, decretos e iniciativas tendientes a violentar el estado constitucional de derecho y los derechos fundamentales, a efecto de privilegiar decisiones e intereses presidenciales.

Un claro ejemplo de tal situación se encuentra recientemente en el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”. Al respecto, expertos en derecho constitucional y transparencia se han manifestado expresando la evidente inconstitucionalidad del mismo,² mientras que el Titular del Poder Ejecutivo expresamente ha señalado que el fin del mismo es detener los amparos y trámites que califica de burocráticos a efecto de agilizar las obras de infraestructura insignia de su gobierno.

En la conferencia en Palacio Nacional del 23 de noviembre de 2021, el titular del Poder Ejecutivo, al ser cuestionado sobre la finalidad del Acuerdo, declaró:

“Sí, es un acuerdo para agilizar trámites y que por los trámites burocráticos no se detengan las obras, que se pueda dar la confianza a las instituciones y a las empresas que están trabajando en el tren Maya para que los trámites que tienen que hacer para la realización de las obras sean más expeditos y que se les dé también tiempo para presentar toda la documentación, en el entendido de que las empresas, las dependencias del gobierno federal,

pues están regidas por principios de protección al medio ambiente, de justicia, de honestidad, y que se le tienen que dar facilidades y se le tienen que tener confianza a las dependencias.”³

“Por eso contesto esto del acuerdo, ni siquiera es un decreto, es un acuerdo interno para facilitar y que podamos terminar las obras, porque ¿cuántos días nos faltan para terminar el aeropuerto *Felipe Ángeles* ? pues como 120 días, más o menos.

¿Se imaginan si a Claudio X. González, papá e hijo, porque actúan de manera coordinada y conjunta, junto con el ex ministro Cossío, se les ocurre que hay que meter un amparo para detener la obra porque está muy lejos el aeropuerto? Porque eso es lo otro que traen, que está muy lejos, o que va a hacer mucho ruido, y nos presentan un amparo. Ah, pero cae el amparo en un juzgado de esos en donde si la ensartamos, perdemos y, si no la ensartamos, también, y pues ya no terminamos.

Y en el caso del tren Maya tenemos que terminar mil 500 kilómetros de vías férreas electrificadas en una buena parte, con trenes para finales del 2023.

¿Qué quisieran?, ¿que fracasáramos, que no se concluyera la obra?

Pues no, tenemos que terminarla.”⁴

Desgraciadamente este no ha sido el único episodio en el que se ha expuesto la falta de análisis y trabajo técnico por parte de la Consejería Jurídica.

Según el Consejo de la Judicatura Federal, 27 mil 324 empleados públicos presentaron juicios de amparo para evitar el recorte a sueldos y prestaciones conforme a Ley de Austeridad Republicana.⁵

En este mismo sentido, cinco órganos autónomos presentaron controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 para evitar la aplicación del tope salarial, al violar su autonomía. La Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó la suspensión en estos casos.⁶

Respecto de los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril y 15 de mayo, emitidos por la Secretaría de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía para suspender las pruebas preoperativas y nuevas autorizaciones de centrales eólicas y fotovoltaicas por la epidemia de Covid-19, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, otorgó la suspensión definitiva.⁷

Asimismo, la entonces presidenta de la Cámara de Diputados, Laura Rojas Hernández; el gobernador de Michoacán, Silvano Aureoles; y el alcalde de Colima, Leoncio Morán, presentaron controversia constitucional en contra del acuerdo presidencial que faculta a las

fuerzas armadas para realizar labores de seguridad pública hasta 2024. Dicha controversia será discutida próximamente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó 11 acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes impulsadas por el actual titular del Poder Ejecutivo, 7 de ellas relacionadas con seguridad pública, uso regulado de la fuerza, la prisión preventiva oficiosa para delitos fiscales, extinción de dominio, facultades de la Guardia Nacional y el Registro Nacional de Detenciones; otras 2 acciones impugnan la legalidad de la Ley General de Educación y del Sistema para la Carrera de Maestra y Maestros.⁹

Al inicio de las obras relativas al aeropuerto *Felipe Ángeles* se promovieron 150 amparos presentados por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y el Colectivo No Más Derroches, que lograron obtener la suspensión.¹⁰

Asimismo, el acuerdo para reducir los tiempos fiscales en radio y televisión también enfrenta controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional Electoral.¹¹

De lo anterior se tienen algunos ejemplos de acuerdos, decretos y legislación que presenta conflictos de constitucionalidad y que ha privilegiado el interés político sobre la Constitución.

En virtud de lo anterior se propone la siguiente reforma constitucional:

Texto Actual	Texto Propuesto
<p>Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.</p> <p>La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.</p>	<p>Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.</p> <p>La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p> <p>El Poder Ejecutivo Federal, será asistido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual tiene como función principal brindar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende, garantizando la constitucionalidad y legalidad de los actos sometidos a su consideración.la función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p>

Para ser titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se requiere ser ciudadano mexicano; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho con experiencia en derecho constitucional y derechos humanos.

La Persona Titular del Poder Ejecutivo nombrará a la persona que fungirá como titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Dicho nombramiento deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el mismo deberá fundamentarse el cumplimiento de los requisitos previstos en este artículo, así como comprobar la experiencia que justifique su idoneidad para el cargo.

En caso de que la persona nombrada para ocupar el cargo no cumpla con los requisitos previstos en el presente artículo, podrá ser impugnada en las vías señaladas en el artículo 103 de esta Constitución y en las demás disposiciones aplicables.

	<p>El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.</p>	<p>Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, así como por la persona titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal a efecto de garantizar que la constitucionalidad y legalidad del mismo han sido verificadas, y sin este requisito no serán obedecidos.</p>

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma el artículo 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se modifica el párrafo segundo y tercero, se adiciona un párrafo cuarto, quinto y sexto al artículo 90, recorriéndose el párrafo tercero actual al párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

El Poder Ejecutivo federal será asistido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, la cual tiene como función principal brindar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende, garantizando la constitucionalidad y legalidad de los actos sometidos a su consideración.

Para ser titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal se requiere ser ciudadano mexicano; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho con experiencia en derecho constitucional y derechos humanos.

La Persona Titular del Poder Ejecutivo nombrará a la persona que fungirá como titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal. Dicho nombramiento deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el mismo deberá fundamentarse el cumplimiento de los requisitos previstos en este artículo, así como comprobar la experiencia que justifique su idoneidad para el cargo.

En caso de que la persona nombrada para ocupar el cargo no cumpla con los requisitos previstos en el presente artículo, podrá ser impugnada en las vías señaladas en el artículo 103 de esta Constitución y en las demás disposiciones aplicables.

El Ejecutivo federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la **Consejería Jurídica del Ejecutivo** o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Segundo. Se reforma el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, **así como por la persona titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal a efecto de garantizar que la constitucionalidad y legalidad del mismo han sido verificadas**, y sin este requisito no serán obedecidos.

Transitorio

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

Notas

1 Fierro, Juan Omar, Errores y omisiones en leyes y proyectos de AMLO, en Proceso, recuperado el 2 de diciembre de 2021 de [https://www.efinf.com/clipviewer/files/c1b0ec8704054a6d9828a9a116a500ad .pdf](https://www.efinf.com/clipviewer/files/c1b0ec8704054a6d9828a9a116a500ad.pdf)

2 Ángel, Arturo, Vega, Andrea y Ureste, Manu, Inconstitucional, ilegal y opaco el acuerdo de AMLO sobre obras prioritarias: especialistas, en Sin Embargo, 23 de noviembre de 2021, recuperado el 1 de diciembre de 2021, de

<https://www.animalpolitico.com/2021/11/inconstitucional- ilegal-opaco-acuerdo-amlo-obras-especialistas/>

3 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador

<https://lopezobrador.org.mx/2021/11/23/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-643/>

4 Idem

5 Fierro, Juan Omar, Errores y omisiones en leyes y proyectos de AMLO, en Proceso, recuperado el 2 de diciembre de 2021 de <https://www.efinf.com/clipviewer/files/c1b0ec8704054a6d9828a9a116a500ad> .pdf

6 Idem

7 Idem

8 Idem

9 Idem

10 Idem

11 Idem

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2021.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)