



# COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



Ciudad de México, 11 noviembre de 2019

CGPPAN/071/2019

## Impugnación de procedimiento

Senadora Mónica Fernández Balboa  
Presidenta de la Mesa Directiva  
Senado de la República  
Presente

2019 NOV 11 PM 5 33  
Presidencia de la Mesa Directiva  
SECRETARÍA TÉCNICA

H. CÁMARA DE SENADORES

000579

Las y los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8, 14 y 17, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 66, párrafo 1, incisos a y d y 67, párrafo 1, inciso b y c; 8, párrafo 1, fracción III, 39, párrafo 1, fracción I, 93, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, promovemos la presente **acción innominada en contra del acto de elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos (CNDH)** para el periodo 2019-2024, realizado por el Pleno del Senado de la República el 7 de noviembre de 2019, **en razón de que esta Presidencia se apartó de la normatividad aplicable que disciplina el procedimiento parlamentario**, particularmente al haber determinado que la C. María del Rosario Piedra Ibarra obtuvo los votos suficientes (dos terceras partes de los miembros presentes) para ser designada para el cargo mencionado, cuando pruebas fehacientes demuestran que en el proceso electivo participaron 116 senadores, de modo que no se reunió el quórum mínimo de votación que exige la Constitución General de la República. En consecuencia, al haberse actualizado una violación procedimental determinante del resultado, se impone que se declare la nulidad del procedimiento y su inmediata reposición.

**Acto impugnado:** Procedimiento de designación de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para el periodo 2019-2024, realizado por la Mesa Directiva del Pleno del Senado de la República, el 7 de noviembre de 2019.

**Autoridad responsable:** Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República, con fundamento en el *artículo 39, fracción I, del Reglamento del Senado de la República*, que establece como obligación del Presidente o Presidenta el **garantizar los derechos de los senadores y de los grupos parlamentarios**.

**Hechos.**



# COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



- I. El día 7 noviembre 2019 se registraron 118 asistentes a la sesión de Pleno del Senado de la Republica.
- II. Al realizarse la votación por cédula para elegir al Titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, **116 senadores depositaron su voto en la urna.**
- III. De los 116 votos **solo fueron contabilizados 114** (8 votos a favor del C. Jesús Orozco, 24 a favor del C. Arturo Peimbert, 76 a favor de la C. Rosario Ibarra y 6 abstenciones).
- IV. De contabilizarse los 116 votos realizados, la **mayoría calificada** necesaria para realizar la designación habría sido de **77.3 (78) votos** a favor de alguno de los candidatos.
- V. En esa tesitura, al haberse eliminado 2 votos y contabilizar únicamente 114, en apariencia se reunió la mayoría calificada (con los 76 votos a favor de la C. María del Rosario Piedra Ibarra).
- VI. Al respecto, el Senador Ricardo Monreal publicó, mediante su cuenta oficial de twitter, que se votó de la siguiente manera: 57 Morena, 3 PT, 4 PES, 7 PVEM, 22 PAN, 13 PRI, 7 MC, 2 PRD, 1 IND. **La suma de estas cifras da un total de 116 votos, por lo que, nuevamente se confirma la eliminación de los 2 votos.**

**Procedencia de la acción.** Si bien es cierto que en la *interna corporis* del Senado de la República no exista acción o procedimiento específico para cuestionar la legalidad de las determinaciones de la Mesa Directiva que afecten los derechos de las y los senadores, es igualmente cierto que todos los órganos del Senado se encuentran especialmente vinculados a la Constitución y, en particular, al principio de legalidad, de modo que están obligados a proveer de los mecanismos para garantizar y hacer efectivos esos derechos, máxime cuando la lesión se produce por actos de trámite dictados por un órgano subordinado al Pleno, como lo es la Presidencia de la Mesa Directiva.

En ese sentido, para dar cauce a la presente promoción, la Mesa Directiva debe integrar el *corpus interno* y, en consecuencia, implementar un procedimiento idóneo para admitir la acción, desahogar pruebas bajo los principios de contradicción, concentración e inmediatez, formular alegatos y resolver el fondo de la cuestión planteada, en la inteligencia de que el procedimiento de elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se ha perfeccionado con la toma de protesta respectiva.

Es de explorado derecho que la omisión relativa o absoluta en cuanto al cauce procedimental para hacer efectivo un derecho fundamental, bajo ninguna circunstancia puede constituirse en la causa que perpetúe lesiones a dichos derechos. Por el contrario, en razón del principio *pro persona* reconocido en el artículo 1º de la Constitución General de la República, toda autoridad debe procurar la máxima eficacia de los derechos fundamentales, lo que implica el deber reflejo de colmar las omisiones, lagunas o antinomias que impidan que una persona, como es el caso, ejercite a plenitud su órbita subjetiva de protecciones jurídicas.

Así las cosas, la presente acción debe atenderse en el ámbito del deber de la Mesa Directiva de garantizar los derechos de las y los senadores, así como de los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen inexorablemente la actuación de los órganos del Senado, colmándose, en todo caso, cualquier omisión que impida el ejercicio de los derechos de las y los senadores que han sido violados por actos imputables a la Mesa Directiva, tal y como se demostrará en el siguiente apartado de agravios.



# COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



- I. El día 7 noviembre 2019 se registraron 118 asistentes a la sesión de Pleno del Senado de la Republica.
- II. Al realizarse la votación por cédula para elegir al Titular de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, **116 senadores depositaron su voto en la urna.**
- III. De los 116 votos solo fueron contabilizados 114 (8 votos a favor del C. Jesús Orozco, 24 a favor del C. Arturo Peimbert, 76 a favor de la C. Rosario Ibarra y 6 abstenciones).
- IV. De contabilizarse los 116 votos realizados, la **mayoría calificada** necesaria para realizar la designación habría sido de **77.3 (78) votos** a favor de alguno de los candidatos.
- V. En esa tesitura, al haberse eliminado 2 votos y contabilizar únicamente 114, en apariencia se reunió la mayoría calificada (con los 76 votos a favor de la C. María del Rosario Piedra Ibarra).
- VI. Al respecto, el Senador Ricardo Monreal publicó, mediante su cuenta oficial de twitter, que se votó de la siguiente manera: 57 Morena, 3 PT, 4 PES, 7 PVEM, 22 PAN, 13 PRI, 7 MC, 2 PRD, 1 IND. **La suma de estas cifras da un total de 116 votos, por lo que, nuevamente se confirma la eliminación de los 2 votos.**

**Procedencia de la acción.** Si bien es cierto que en la *interna corporis* del Senado de la República no exista acción o procedimiento específico para cuestionar la legalidad de las determinaciones de la Mesa Directiva que afecten los derechos de las y los senadores, es igualmente cierto que todos los órganos del Senado se encuentran especialmente vinculados a la Constitución y, en particular, al principio de legalidad, de modo que están obligados a proveer de los mecanismos para garantizar y hacer efectivos esos derechos, máxime cuando la lesión se produce por actos de trámite dictados por un órgano subordinado al Pleno, como lo es la Presidencia de la Mesa Directiva.

En ese sentido, para dar cauce a la presente promoción, la Mesa Directiva debe integrar el *corpus interno* y, en consecuencia, implementar un procedimiento idóneo para admitir la acción, desahogar pruebas bajo los principios de contradicción, concentración e inmediatez, formular alegatos y resolver el fondo de la cuestión planteada, en la inteligencia de que el procedimiento de elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se ha perfeccionado con la toma de protesta respectiva.

Es de explorado derecho que la omisión relativa o absoluta en cuanto al cauce procedimental para hacer efectivo un derecho fundamental, bajo ninguna circunstancia puede constituirse en la causa que perpetúe lesiones a dichos derechos. Por el contrario, en razón del principio *pro persona* reconocido en el artículo 1º de la Constitución General de la República, toda autoridad debe procurar la máxima eficacia de los derechos fundamentales, lo que implica el deber reflejo de colmar las omisiones, lagunas o antinomias que impidan que una persona, como es el caso, ejercite a plenitud su órbita subjetiva de protecciones jurídicas.

Así las cosas, la presente acción debe atenderse en el ámbito del deber de la Mesa Directiva de garantizar los derechos de las y los senadores, así como de los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen inexorablemente la actuación de los órganos del Senado, colmándose, en todo caso, cualquier omisión que impida el ejercicio de los derechos de las y los senadores que han sido violados por actos imputables a la Mesa Directiva, tal y como se demostrará en el siguiente apartado de agravios.



**COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO**  
**PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**  
LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



**Agravios**

**PRIMERO. La vulneración constitucional y convencional del derecho al voto de las y los senadores.**

En el procedimiento de designación del Titular de la CNDH, **116 votos de los senadores fueron depositados** en la urna. **Únicamente se contaron 114.** Esto supone, en primer lugar, dos vulneraciones constitucionales graves.

**I. La exclusión del voto de dos senadores.**

El voto de las y los senadores es la actividad de mayor trascendencia de toda la función parlamentaria. A través de su manifestación, todas las funciones constitucionales encomendadas a cada senador se concretizan (entre otras, baste mirar las competencias establecidas en los artículos 63, 69, 72, 76, 77, 102 para las y los senadores establecidas en la Constitución, las cuales se concretizan por medio de su voto individual).

El Reglamento del Senado de la República, en su artículo 93, numeral 1, establece que: “**el voto es una obligación y un derecho de cada senador, personal e intransferible, por medio del cual decide libremente sobre los asuntos sometidos a su consideración**”.

**Su impedimento supone un vicio de inconstitucionalidad grave en cualquier procedimiento parlamentario.** Como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia: “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS”<sup>1</sup>, las formalidades esenciales de los procedimientos parlamentarios aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

Por eso, señala la Corte, **de existir inconsistencias durante una votación parlamentaria, para dar certeza al procedimiento, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano parlamentario debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos.** Pues de no hacerlo, señala el Alto tribunal, se actualiza una irregularidad trascendental. Un procedimiento que no puede ser válido.

En el caso, esta Presidencia no solventó esta omisión. De no hacerlo, este procedimiento de designación tendrá un vicio grave de nulidad constitucional.

**II. Vulneración del derecho del voto, así como del derecho a elegir al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de todos los senadores de la República.**

---

<sup>1</sup> Novena Época, Pleno, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Tesis de Jurisprudencia P./J. 11/2011, Acción de inconstitucionalidad 19/2010.



# COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



Al no contabilizarse dos votos, no se reunió la mayoría calificada que el artículo 102, Apartado B, séptimo párrafo, de la Constitución exige para la designación del Presidente de la CNDH. De este modo, debió proceder lo que señala el artículo 10 Ter, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

**“Si no se reuniera la votación requerida para designar al Presidente, la comisión o comisiones correspondientes deberán presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida”**

En consecuencia, **el nombramiento** de la C. Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la CNDH es ilegítimo y vulnera, por tanto, **el derecho de todas y todos los senadores a elegir al titular de dicho órgano autónomo**. En tanto que no se alcanzó la votación requerida por la Constitución, todas y todos los senadores tienen el derecho de decidir y votar por otra candidatura hasta alcanzar dicha votación.

Lo contrario supone una violación directa al artículo 23.1, a), de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. De este modo y en esta línea aquéllas y aquéllos que han logrado ocupar un cargo público representativo, al resultar victoriosos en una contienda electoral, han de tener acceso a todas sus atribuciones constitucionales para participar en los asuntos públicos. En el caso, el impedimento del ejercicio del voto, vulnera este artículo de la Convención, al impedirse a los senadores a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado mexicano.

## **SEGUNDO. Vulneración del derecho constitucional al sufragio pasivo, en su vertiente de desempeño del cargo público representativo y violación al principio democrático.**

La omisión del voto de dos senadores vulnera su derecho a desempeñar, en condiciones de igualdad, el cargo de senadores de la República. Vulneración que afecta el derecho constitucional al sufragio pasivo (ser votado, art. 35, fracción II, CPEUM).

Como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su tesis de jurisprudencia “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR” (19/2010), el derecho fundamental a ser votado, incluye la vertiente del derecho a acceder al cargo público (en caso de resultar ganador de la contienda electoral) y el desempeñar, en condiciones de igualdad, el cargo de elección popular. De modo que cualquier vulneración a alguna de estas vertientes, debe considerarse como una vulneración del derecho fundamental al sufragio pasivo.

En esta línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en su tesis: “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA





**COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO**  
**PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**  
LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



INVALIDACIÓN DE AQUEL<sup>2</sup>, que para determinar si las violaciones a un procedimiento parlamentario provocan su invalidez, se debe evaluar el cumplimiento de tres condiciones fundamentales: 1) Si el procedimiento respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. 2) Si el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas. 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

En estas condiciones, debe decirse que el procedimiento impugnado presenta dos vicios de invalidez de acuerdo a esta tesis de la Suprema Corte. En primer lugar, no se respetaron los cauces que permitieran la participación de todos los representantes parlamentarios. De modo que no se garantizaron las condiciones del ejercicio igualitario del cargo representativo. En segundo lugar, y de acuerdo a los hechos narrados y probados, el procedimiento deliberativo no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas. De modo que estas irregularidades procedimentales, a juicio de la Suprema Corte, impactarán en la calidad democrática de la decisión final.

El artículo 40 de la Constitución señala al principio democrático como el núcleo de comprensión del texto constitucional y la directriz del ordenamiento en su conjunto. Esta decisión, al no tratar de modo igualitario a los representantes democráticos, crea una inequidad en un Senado electo en condiciones libres e igualitarias, es decir, democráticamente. De modo que rompe con la legitimidad democrática con la cual esta Cámara está investida.

**TERCERO. Vulneración al derecho a la participación política de los ciudadanos por medio de sus representantes, de acuerdo a la Convención Americana de Derechos Humanos.**

El artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>3</sup> señala que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De este modo, puede decirse que existe una “directa conexión” entre el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes (sufragio activo), y el derecho de los representantes a ejercer su cargo: pues son los representantes

---

<sup>2</sup> Novena Época, Pleno, Tesis Aislada P.L/2008, Tomo XXVII, Junio de 2008, Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Roberto Lara Chagoyán

<sup>3</sup> Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades. a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.



# COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



democráticos quienes dan efectividad al derecho de los representados a participar en los asuntos públicos. De este modo, debe decirse también que ambos derechos quedarían vacíos de contenido o serían ineficaces si el representante político se viese privado del cargo o perturbado en su ejercicio. Por ello, el derecho a la participación política en su vertiente de acceso a los cargos públicos (sufragio pasivo) abarca también el de permanecer en el cargo y el derecho a desempeñar las atribuciones propias del puesto sin sufrir perturbaciones ilegítimas<sup>4</sup>.

Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia (obligatoria para México), particularmente en el caso *Yatama vs. Nicaragua* (2005): “no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial”<sup>5</sup>.

Pues bien, esta decisión vulnera el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes: al omitirse el conteo de votos de dos representantes democráticos y, en consecuencia, tergiversar una votación para elegir de manera inconstitucional al Presidente de la CNDH, se obstuyó, en palabras de la Corte Interamericana, la participación efectiva de los ciudadanos en la conducción del Estado por medio de sus representantes.

De modo que esta decisión traerá como consecuencia una responsabilidad convencional del Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**CUARTO. La vulneración del derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país, de los otros candidatos, de acuerdo a la Convención Americana de Derechos Humanos.**

Al llevarse a cabo un conteo ilegal de votos a favor de la C. María del Rosario Piedra Ibarra, los candidatos C. José de Jesús Orozco Henríquez y C. Arturo Peimbert Calvo estuvieron impedidos para recibir otra posible votación, en caso de existir un consenso parlamentario posterior.

En estas condiciones, la Corte Interamericana ha señalado que “el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Al respecto, véase las sentencias del Tribunal Constitucional de España: SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, 107/2001, de 23 de abril, 38/1999, de 22 de marzo, y 141/2007, de 18 de junio.

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 204.

<sup>6</sup> Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo. 150.



# COORDINACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

LXIV LEGISLATURA  
SENADO DE LA REPÚBLICA



Con una designación que rompe la regla democrática “de una persona, un voto”, este Senado de la República falta al cumplimiento de los estándares internacionales, en materia de derechos humanos, para tener instituciones democráticas. En consecuencia, este procedimiento conculcó, a los ciudadanos referidos, el derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, como lo establece el artículo 23.1 c) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por todo lo anterior, y toda vez que esta Presidencia de la Mesa Directiva se ha apartado de la normatividad aplicable, al validar la designación de la Presidenta de la CNDH sin la votación requerida por la Constitución, **se solicita se deje sin efectos la determinación sobre el resultado de la votación y se reponga todo el procedimiento de elección del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, toda vez que se ha actualizado un vicio que afecta de manera grave y determinante la validez del procedimiento, en la inteligencia que no se ha perfeccionado aún con la toma de protesta respectiva.

En atención a lo establecido en los artículos 39, numeral 1, fracción I y 40 del Reglamento del Senado de la República, sobre las atribuciones de la Presidencia de la Mesa Directiva, **nuestra causa de pedir consiste en que se reponga el procedimiento de designación, a efecto de que sean garantizados los derechos de las y los senadores de esta Cámara.**

Y toda vez que, como se ha señalado, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 10 Ter, establece que de no reunirse la votación requerida para designar al Presidente, la comisión parlamentaria correspondiente deberá presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida; y a fin de brindar la certeza que se necesita para el fortalecimiento de las instituciones, particularmente tratándose de la protección de los derechos humanos, se solicita la reposición del procedimiento para que se alcance la votación requerida con absoluta legalidad.

Ciudad de México, Senado de la República, a 12 de noviembre de 2019.

“Por una Patria ordenada y generosa y  
una vida mejor y más digna para todos”

**Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**