Senado de la República, 25 de noviembre de 2021.

SEN. OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
P R E S E N T E.-

2021 NOV 25 PM 1 07
Presidencia de Mesa Directiva
SECRETARÍA TÉCNICA
CÁMARA DE SENADORES
005176

Estimada Presidenta:

Como es de su conocimiento, el pasado 22 de noviembre, en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación se publicó el *Acuerdo* emitido por el Presidente de la República y refrendado por la totalidad de quienes son titulares de las dependencias federales, salvo el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores *"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"*.

En el Artículo Primero de dicho Acuerdo se "declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México, asociados a la infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos, y otros sectores prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional", excediendo la facultad conferida al Poder Ejecutivo Federal por la fracción I del artículo 89 constitucional. Lo anterior, con el fin de evitar la exacta aplicación de diversas leyes y disposiciones administrativas.

Además, en el Artículo Segundo del Acuerdo se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el Artículo Primero, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados, sin considerar lo dispuesto por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. También se señala que dicha autorización será emitida en el plazo de 5 días a partir de la presentación de la solicitud corresponda, entendiéndose la falta de respuesta en sentido positivo.

Y finalmente, en el Artículo Tercero del Acuerdo, se establece un período de vigencia de 12 meses para la autorización provisional, durante los cuales habrá de obtenerse la autorización definitiva en los términos de las disposiciones aplicables.

Los Grupos de senadoras y senadores que representamos, consideramos que el Acuerdo en cuestión vulnera el orden constitucional y atenta contra el principio de división de poderes, además de afectar el principio de legalidad que debe sustentar la actuación de toda autoridad.

En este sentido, y recordando que la Controversia Constitucional es un procedimiento del control de la regularidad constitucional que compete conocer y resolver a nuestro máximo tribunal, a fin de preservar el orden constitucional y la vigencia del principio de división de poderes, clave para la permanencia de la democracia, afirmamos que, en este caso, es el medio idóneo para pugnar por la vigencia efectiva de la Ley Fundamental y defender las facultades legislativas de este Senado, como parte del Congreso de la Unión en el proceso de creación y modificación del orden legal, y que compartimos con la Cámara de Diputados.

En efecto, nuestra Constitución establece no sólo la facultad legislativa para su ejercicio por el Congreso de la Unión, sino que además prevé el principio de la reserva de ley para la generación del orden legal en aquellas materias donde se prevé expresamente la competencia del Poder Legislativo. Es, desde luego, el caso del señalamiento de lo que constituye el interés público y la seguridad nacional. Tratándose de ambos conceptos, corresponde a las normas generales expedidas por el Congreso de la Unión, señalar si el contenido material de las actividades encomendadas a las esferas de competencia que deberán realizar las se considera de interés público o de seguridad nacional.

Si bien el concepto de interés público es amplio, su concreción debe realizarse mediante el acto formal que corresponde al Congreso de la Unión y de conformidad con la materia que se trate, dentro de la muy variada gama de competencias legislativas con que se le ha dotado.

Como es de su conocimiento, el concepto de seguridad nacional implica parámetros de precisión que le corresponden al Poder Legislativo definirlos, es así que, sólo mediante un acto formal y materialmente legislativo se puede normar su alcance y llevar a cabo su regulación secundaria. No está de más recordar que conforme a lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional, se confirió al Congreso de la Unión la facultad para legislar en esta materia.

Si bien la fracción VI del artículo 89 constitucional otorga al Presidente la República la facultad y obligación de preservar la seguridad nacional, aquél debe hacerlo invariablemente "en los términos de la ley respectiva".

Como se ha expuesto, con fundamento en lo previsto por la fracción I del artículo 89 constitucional, el Presidente de la República tiene la facultad para emitir acuerdos, decretos y reglamentos para proveer a la exacta observancia de las leyes que debe aplicar en el cumplimiento de sus funciones. Son, desde luego, instrumentos jurídicos propios del ejercicio del Poder Ejecutivo, pero no

desvinculados de la sustentación en la ley, de conformidad con la asignación de facultades a los poderes de la Unión.

En este sentido, el Ejecutivo sólo puede expedir acuerdos, decretos o reglamentos relacionados con las leyes en las que se requiera de precisión para que el Ejecutivo de la Unión puede ejercer sus facultades o la Administración Pública requiera para desplegar sus atribuciones; en el primer caso, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Fundamental y las leyes que emanan de ella, y en el segundo caso, de conformidad con lo previsto en la legislación secundaria que cada dependencia o entidad administrativa deba aplicar para el cumplimiento de sus funciones. En ambos casos, el Ejecutivo de la Unión no puede proveer en la esfera administrativa con relación las facultades que no le confieren la Constitución o las leyes, y las personas titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sólo pueden actuar en términos de las atribuciones que legalmente se les han conferido, sin que el Presidente la República pueda ampliarlas mediante la expedición de un Acuerdo sustentado en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Tan es así, que la facultad de emitir acuerdos, decretos o reglamentos conferida al Ejecutivo de la Unión está limitada constitucionalmente por dos principios: el ya mencionado de reserva de ley o materias que son de exclusiva competencia del Congreso Federal para la emisión de las normas generales, y el principio de subordinación a la ley o actuación estricta de los entes públicos con base en la competencia que las normas generales que dotan para dar cumplimiento a sus funciones.

Esto quiere decir, que el ejercicio de la facultad señalada en el párrafo anterior debe ejercerse en total respeto al ámbito de facultades conferidas al Poder Legislativo Federal, pues únicamente puede emitir acuerdos, decretos o reglamentos que se apeguen estrictamente a los términos, alcances y contenidos previstos en la ley correspondiente, pero no modificarla, adicionarla, suspenderla

o hacerla nugatoria, dado que las normas legales no sólo son el límite a las facultades del Presidente la República, sino el ámbito en el cual se establecen derechos para las personas frente al Poder Ejecutivo y la Administración Pública a su cargo.

No obstante lo anterior, el Acuerdo del Ejecutivo Federal declara que la realización de proyectos y obras de la Administración Pública vinculados a la infraestructura en diversas materias tendrá carácter de interés público y serán de seguridad nacional. Con ello incurre en un desbordamiento de sus facultades, en detrimento del Estado de Derecho, la división de poderes y el principio de legalidad a que debe ceñirse todo ente público.

Además, el Ejecutivo Federal fundamenta el Acuerdo en lo dispuesto por los artículos 26 y 90 constitucionales, relativos al sistema nacional de planeación democrática del desarrollo y a la organización de la administración pública federal en sus vertientes centralizada y paraestatal. En esas disposiciones se afirma que corresponde al Congreso de la Unión señalar en las leyes la forma de instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas de desarrollo del Gobierno Federal, así como de expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para distribuir entre las secretarías de Estado los asuntos que competen al Poder Ejecutivo. Ninguno de los presentes invocados otorga facultades al Presidente de la República para señalar si los proyectos y las obras públicas se han de considerar de interés público o de materia de seguridad nacional.

A mayor abundamiento, el Acuerdo presidencial establece un efecto de "afirmativa ficta" ante el silencio de la autoridad que las solicitudes de autorización que requieran las dependencias y entidades federales para la realización de dichos proyectos u obras de infraestructura, lo cual resulta contrario a lo previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde se dispone

que no podrá exceder de tres meses el tiempo en que una dependencia u organismo habrá de resolver lo que corresponda, en cuyo caso se deberá entender que su resolución o respuesta es en sentido negativo al solicitante, y se expedirá la constancia correspondiente de esta situación a solicitud del interesado. Este efecto es conocido como "negativa ficta" y su existencia en muy diversa legislación de carácter administrativo se ha establecido para tutelar, a la vez, los derechos de las personas solicitantes y las atribuciones de las autoridades competentes, pues la imposibilidad de resolver en el plazo previsto puede obedecer a las más disímbolas razones.

Así, esta disposición vigente fue establecida para que la Administración Pública tome la debida diligencia al expedir los permisos y licencias correspondientes, teniendo el tiempo para revisar el cumplimiento de los requisitos legales, la pertinencia del acto y la garantía de la seguridad jurídica, pues de lo contrario, cualquier tipo de permiso o licencia podría ser aprobada sin la debida probidad, al poder verse afectadas por una alta carga de trabajo. En ese sentido, resultaría contraproducente en señalar un tiempo excesivamente breve para la autorización de proyectos y obras de infraestructura. A la luz de lo expuesto, nos parece indudable que el Ejecutivo de la Unión, a través del Acuerdo referido, invade las facultades del Congreso Federal al pretender la suspensión o inaplicación de la legislación.

Finalmente, nos resulta preocupante que desde el Ejecutivo se pretenda establecer un régimen de excepción en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y a la transparencia y el acceso a la información pública, puesto que el hecho de que se recurra a los conceptos de interés público y de seguridad nacional para afectar la rendición de cuentas, favorecer la opacidad y la poca claridad en la contratación pública y el ejercicio de recursos.

Además de pretender ignorar la afectación a los derechos de terceros y la falta de fundamentación y motivación en el ejercicio de sus facultades.

Como se puede apreciar, el Acuerdo publicado excede a las facultades conferidas al Ejecutivo Federal en la multicitada fracción I del artículo 89 constitucional y no encuentra sustento alguno en lo previsto por los artículos 26 y 90 de la propia Ley Fundamental, pero emite instrucciones para la actuación de las dependencias y entidades federales en detrimento de las facultades del Congreso de la Unión, al pretender modificar o suspender las normas generales contenidas en la legislación, pues no se aspira a detallar la correcta aplicación de la ley en el ámbito de la Administración Pública sino a dejar de aplicar el ordenamiento legal que corresponda. Reiteramos que todo ello constituye un conjunto de violaciones graves al orden constitucional.

Es decir, se puede concluir que el Acuerdo emitido por Ejecutivo Federal ha invadido las facultades legislativas del Congreso de la Unión al intentar, a través de una resolución ejecutiva, alterar el contenido de la Constitución General y las leyes que de ella emanan, sin atribuciones expresas otorgadas por el propio legislador para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

- Es de sobra conocido por Usted, que el artículo 105 de la Norma Suprema establece que la controversia constitucional procede entre el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. De igual manera, dicho artículo reconoce legitimación activa al Congreso de la Unión para interponer controversias constitucionales en contra del Poder Ejecutivo Federal.

En este sentido, debe precisarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la Cámara de Diputados y el Senado de la República, como órganos que conforman el Congreso de la Unión, pueden promover en forma separada, sin la anuencia o participación de la otra Cámara, una controversia constitucional en defensa de las facultades del Congreso de la Unión, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 83/2000 del Pleno de la Corte.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el órgano actor de la controversia constitucional debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que lo rigen.

Acorde a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la representación jurídica de la Cámara de Senadores recae en quien ejerce la presidencia de su Mesa Directiva y, de conformidad con el inciso l) del mismo precepto, a dicha persona corresponde su representación ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en la que el Senado sea parte.

Por lo tanto, y tal como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano habilitado para presentar una demanda de controversia constitucional, por sí mismo, es la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Por lo anteriormente expuesto, y considerando que frente a una flagrante invasión de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, es obligación de la presidencia de la Mesa Directiva preservar las facultades de este Senado al que legalmente representa y, además, *"en su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo"*, y con fundamento en lo previsto en el inciso c), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 67, párrafo 1, inciso l), del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos respetuosamente que ejercite su facultad para presentar Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de los corrientes, a fin de demandar el imperio estricto del orden constitucional en el ejercicio de la facultad legislativa y defender las competencias y facultades para la creación y modificación de las normas generales del orden jurídico que tiene conferidas el Poder Legislativo, solicitando la resolución prioritaria de la misma, de conformidad con lo señalado por el párrafo décimo del artículo 94 constitucional.

Ciudadana Presidenta, recordemos que la defensa de la vigencia efectiva de la Constitución y las leyes que de ella emanan es nuestra obligación y un compromiso que hicimos al rendir protesta como integrantes de este órgano parlamentario.

A T E N T A M E N T E

Sen. Julen Rementería del Puerto
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Sen. Dante Delgado
Coordinador del Grupo Parlamentario de
Movimiento Ciudadano

Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa
Coordinador del Grupo Parlamentario de
Partido de la Revolución Democrática

Sen. Germán Martínez Cázares
Coordinador del Grupo Plural