

# **INICIATIVA QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS BENJAMÍN ROBLES MONTOYA Y MARIBEL MARTÍNEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Los que suscribimos, diputado Benjamín Robles Montoya y diputada Maribel Martínez Ruiz, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 107, fracción II, tercer párrafo y se deroga el párrafo cuarto del mismo numeral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de declaratoria general de inconstitucionalidad (en adelante la DGI).

## **Exposición de Motivos**

### **I. Antecedentes**

#### **a. Principio de relatividad de las sentencias de amparo (fórmula Otero)**

El juicio de amparo es una de las grandes aportaciones del Constitucionalismo mexicano a la protección de los derechos humanos y el control de los actos del poder público.

Uno de los principios fundamentales sobre los que se ha sustentado el juicio de amparo, ha sido el de la relatividad de las sentencias, mejor conocido como “fórmula Otero”.

Conforme a los postulados de Mariano Otero,<sup>1</sup> las sentencias dictadas en el juicio de amparo:

- a) Han de abstenerse de formular declaraciones generales limitándose, si procediere, a conceder el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, respecto del acto que se reclamó, sin abarcar otros actos, autoridades o personas que no fueron parte en el juicio.
- b) Lo hecho entre unos, no puede beneficiar o perjudicar a otros.
- c) La cosa juzgada solo tiene el carácter de verdad legal para quienes fueron partes en el juicio.

Las premisas básicas de la fórmula Otero han permanecido prácticamente inalteradas durante más de ciento cincuenta años de existencia del juicio de amparo.

No obstante, se han formulado diversas críticas a su persistencia, como base de un sistema de control constitucional, que no permite una expansión protectora en contra de leyes que violen derechos humanos.

Es importante destacar, que la idea original del sistema de control de la regularidad de Otero descansaba sobre la base de un sistema mixto e integral.

Por una parte, se establecía la existencia de un mecanismo de control político, mediante el cual, a través de un intrincado procedimiento, el Congreso y las legislaturas de los Estados podrían declarar la invalidez de una norma general por estimarla contraria a la Constitución. Por otro lado, se encontraba el juicio de amparo, como un mecanismo de tutela individual de las “garantías” de los ciudadanos.

No obstante, en la Constitución de 1857 se suprimió el sistema de control por órgano político, por lo que la posibilidad de invalidar una norma legal, por estimarla contraria, a la Constitución quedó vedada durante muchos años.

En el texto original de la Constitución de 1917, no se diseñó un sistema de control constitucional, que tuviera por objeto la tutela de los derechos o garantías (así consideradas en su momento) de las personas.

La redacción original del texto del artículo 105 de la Constitución, únicamente previó la existencia de la controversia constitucional como un mecanismo de solución de controversias entre órganos del poder público.

Con motivo de la reforma constitucional de 1994, se incorpora la acción de inconstitucionalidad como un medio de impugnación de carácter abstracto (no requiere de un perjuicio personal y directo para su procedencia) conforme al cual se pretende preservar la regularidad constitucional.<sup>2</sup>

Es importante señalar, que la legitimación (autorización) para promover la acción de inconstitucionalidad es sumamente limitada, pues solamente se puede presentar por un grupo de órganos del poder público o por minorías parlamentarias, pero los ciudadanos no tienen abierta la posibilidad para acudir a este medio de impugnación de carácter constitucional.

Es probable que, durante la primera etapa del México independiente, la fórmula Otero haya tenido un sentido y necesidad. Es sabido que la primera mitad del siglo XIX fue una etapa convulsa para el naciente Estado Mexicano, en aquel momento, era necesario consolidar una forma de gobierno estable.

No obstante, el derecho como fenómeno social, debe ajustarse a las necesidades de la colectividad; sobre todo, bajo un nuevo entendimiento de la trascendencia de los derechos humanos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.

Una de las principales críticas que se ha hecho a la fórmula Otero ha sido la incongruencia que entraña el hecho de que una norma declarada inconstitucional, y sobre la existe jurisprudencia, siga surtiendo efectos para aquellas personas que no promovieron el juicio.

Así, el juicio de amparo se convierte en un medio de impugnación constitucional que, en muchos casos, solo beneficia a aquellas personas que cuentan con los recursos técnicos o económicos para promoverlo, dejando a importantes grupos sociales, menos favorecidos, fuera de la posibilidad real de una tutela efectiva de sus derechos fundamentales.

Al respecto, comentan Elías Mussi y Silva Ramírez que quienes piden la desaparición del principio de relatividad de las sentencias de amparo, consideran que las condiciones socio-económicas, políticas y jurídicas actuales son muy distintas a las de la época de Mariano Otero, ya que actualmente existe una crisis de credibilidad en las instituciones, la aplicación de la fórmula Otero implica un trato desigual de las personas; así como una vulneración al principio de supremacía constitucional.<sup>3</sup>

El actual presidente de la SCJN ha señalado que la idea de la DGI es “...superar el viejo paradigma de la relatividad de las sentencias de amparo” y reducir “...las enormes injusticias provocadas por la aplicación de leyes inconstitucionales a la gente más humilde y pobre, que en los hechos no gozaba de la protección del amparo porque simplemente carecía de los recursos para contratar a un abogado.”<sup>4</sup>

Por su parte, Ulises Schimll señala que “...el control de la constitucionalidad convierte a las normas constitucionales en verdaderas normas coactivas, con la plenitud de su fuerza obligatoria desplegada

ostensiblemente y ajustándolas claramente a la característica esencial del derecho, que lo distingue de todas las otras especies de normatividad que los académicos han encontrado: su coactividad.”<sup>5</sup>

Si bien este autor no comparte la posibilidad de invalidar normas con carácter general, reconoce la trascendencia de los sistemas de control constitucional, con el objeto de asegurar que la norma fundamental mantenga su carácter de supremacía, que articula el sistema jurídico, el cual debe ajustarse, invariablemente, al orden señalado en la Constitución.

Por su parte, Coello Garcés y Herrera García señalan lo siguiente:

“...negar la obligatoriedad de la jurisprudencia reiterativa en el amparo, respecto de otras autoridades, cuando dicha jurisprudencia ha construido criterios de protección de derechos humanos [...] podría poner en cuestión la eficacia del artículo 1o. de la Constitución.

[...]

...una posición contraria a este tema podría generar consecuencias inconvenientes al sistema jurídico, pues supondría que este permite actos de autoridad fundados en preceptos ya declarados contrarios a algún derecho humano por la jurisprudencia, además de que pondría en cuestión la aplicabilidad efectiva del bloque de constitucionalidad y la integridad del sistema derechos, frente a actuaciones concretas del poder público.”<sup>6</sup>

Si bien los autores citados hacen referencia al tema de la jurisprudencia por reiteración, no podemos dejar de lado que esta es la base y sustento de la DGI; por ello, consideramos que estos argumentos son aplicables, por identidad de razón, a la DGI.

## **b. Reforma constitucional de 2011**

Con la finalidad de actualizar el sistema judicial de defensa de la Constitución, en 2011, se realizó una importante reforma en materia de derechos humanos y juicio de amparo, para incluir en el régimen Constitucional de medios de impugnación la DGI.

Es importante destacar, que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos consideraron, en relación con la DGI, lo siguiente:

“Estas comisiones unidas consideran que, no obstante, la importancia que ha tenido la vigencia del principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo en nuestro país, es necesario admitir que en la actualidad el principio que nos ocupa carece de justificación y, en consecuencia, es impostergable su revisión.

Por lo que estas comisiones consideran que los efectos relativos de las sentencias de amparo generan ciertas consecuencias que son inadmisibles en un Estado democrático y de derecho. En un primer término, la relatividad de las sentencias de amparo vulnera el principio de supremacía constitucional. Por otro lado, se afecta la regularidad del orden jurídico mexicano, toda vez que tenemos casos de normas generales irregulares así determinadas por el órgano de control que, no obstante, siguen formando parte del sistema jurídico.

A mayor abundamiento debe decirse que vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías, además del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.”

Respecto a la exclusión de la materia tributaria, las Comisiones la justificaron, al estimar que obedece a la especial importancia que guarda dicha materia en las finanzas públicas y el posible impacto negativo en las mismas en caso de establecer una declaratoria con efectos generales.

Como podemos apreciar, el sentido y finalidad de la reforma constitucional estriba en dar mayor solidez al sistema de control constitucional, incorporando un procedimiento novedoso en el sistema jurídico mexicano, que por un lado mantiene un adecuado equilibrio entre las funciones de los órganos legislativo y judicial, sin pretender dar una prevalencia a uno sobre otro, pero considerando la importante responsabilidad de la SCJN como garante de la integridad del texto constitucional.

Por ello, consideramos que, a ocho años de la aprobación de esta reforma Constitucional, es necesario evaluar la efectividad de la misma y, en todo caso, realizar los ajustes necesarios a fin de evitar que, por una complejidad innecesaria, el procedimiento se convierta en letra muerta, y no sirva para los fines que la inspiraron.

### **c. Estado actual de la DGI**

No obstante la relevancia y trascendencia de la reforma, consideramos que la DGI no ha tenido la efectividad que se esperaba.

Según datos de la SCJN, en ocho años se han iniciado 15 procedimientos de este tipo. De los cuales, solo en un caso se ha llegado a la decisión de expulsar la norma del sistema jurídico.

EXPEDIENTE	NORMA GENERAL	ÓRGANO LEGISLATIVO EMISOR DE LA NORMA GENERAL RESPECTIVA	DATOS DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTIVA	ÓRGANO EMISOR DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTIVA	ESTATUS
1/2012	Artículo 60 BIS B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora	Congreso del Estado de Sonora	DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY 38 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA VIOLA LO DISPUESTO EN EL DIVERSO 1º CONSTITUCIONAL" "DERECHO FUNDAMENTAL DE PREVISIÓN SOCIAL. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY 38 DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA VIOLA LO DISPUESTO EN EL DIVERSO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito	Se desechó por improcedente mediante acuerdo de 20 de septiembre de 2012, atento a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 17 de septiembre de ese mismo año, determinó desechar el presente asunto por subsistir el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.
2/2012	Artículo 10, Apartado A, Fracción XIV, Párrafos Segundo y Tercero, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 10, APARTADO A, FRACCIÓN XIV, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A SUS TITULARES A PROPORCIONAR ESTACIONAMIENTO GRATUITO A LOS CLIENTES POR UN LAPSO DE DOS HORAS DE ESTANCIA Y, DESPUÉS DE ESE TIEMPO, A OTORGARLES UNA TARIFA PREFERENCIAL RESPECTO AL COSTO NORMAL DEL SERVICIO, VIOLA EL DERECHO DE LIBERTAD DE COMERCIO	Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	Se declaró sin materia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante resolución de 9 de julio de 2013, toda vez que dentro del plazo de noventa días naturales siguientes al en que se notificó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la jurisprudencia del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que declara la inconstitucionalidad del artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del

					Distrito Federal, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se derogaron los párrafos segundo y tercero del citado numeral que preveían la obligación que, a consideración del referido órgano colegiado, resultaba violatoria de la garantía de libertad de comercio.
3/2012	Artículos Decimoprimer y Decimosegundo transitorios de la Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca	Congreso del Estado de Oaxaca	IRRETROACTIVIDAD. LOS ARTÍCULOS DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO SEGUNDO TRANSITORIOS Y RELACIONADOS DE LA LEY DE PENSIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA EN VIGOR, QUE DISPONEN QUE LOS JUBILADOS APORTEN EL 6% DE SU PENSIÓN, ES INCONSTITUCIONAL POR SER CONTRARIO A ESE DERECHO	Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimo Tercer Circuito	Se desechó por improcedente mediante acuerdo de 20 de septiembre de 2012, atento a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 17 de septiembre de ese mismo año, determinó desechar el presente asunto por subsistir el problema de constitucionalidad de una norma general en materia tributaria.
4/2012	Artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales	Congreso de la Unión	CONCLUSIONES NO ACUSATORIAS. LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES VULNERAN LOS ARTÍCULOS 1o., 14, 16 Y 133 CONSTITUCIONALES.	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Mediante acuerdo de 6 de enero de 2014, se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala para que informe si a la fecha ya se integró la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de los artículos 294 y 295 del Código Federal de Procedimientos Penales.

1/2013	Artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca	Congreso del Estado de Oaxaca	a. "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN". b. "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN".	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Mediante acuerdo de 23 de octubre de 2015, se integra al expediente la resolución del amparo en revisión 152/2013 de la Primera Sala de la icomo cuarto precedente, por lo que se requiere al titular de la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Máximo Tribunal para que, una vez que ingrese el quinto precedente, lo haga del conocimiento a los presidentes tanto del Pleno como de la Primera Sala de este Alto Tribunal, a fin de continuar con el trámite respectivo.
1/2015	Artículo Tercero transitorio del Decreto 373, que reformó y adicionó la Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 26 de octubre de 2013.	Congreso del Estado de San Luis Potosí.	PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 373, PUBLICADO EL 26 DE OCTUBRE DE 2013, QUE DISPONE UN DESCUENTO DEL 10% EN LA PENSIÓN DE LOS JUBILADOS O PENSIONADOS ES INCONVENCIONAL.	Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito	Se desechó por improcedente mediante acuerdo de 22 de septiembre de 2015, atento a que el Pleno de la ónión, en sesión privada de 21 de septiembre de 2015, determinó que la disposición objeto de esta declaratoria es de naturaleza tributaria.

1/2016	Artículos 40 y 165 del Código Familiar del Estado de Sinaloa	Congreso del Estado de Sinaloa	<p>a. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA b. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN c. MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN</p>	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Se admitió mediante acuerdo de 31 de marzo de 2016, en el que, además, se ordenó informar al Congreso del Estado de Sinaloa sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad de los artículos 40 y 165 del Código Familiar de dicha entidad federativa, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comuniqué a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento integren ésta.
2/2016	Artículo 4º de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial	Coordinación de la Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán	La inconstitucionalidad de la norma se basó en que ésta enumeraba los sujetos que serían obligados por los propios lineamientos y la ley sólo había habilitado a la autoridad para emitir las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar su declaración de situación patrimonial	Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región	En sesión pública de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló este asunto en el sentido de que ha quedado sin materia



1/2017	Artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Oficinas del Registro Civil y 124 del Código Civil, ambos del Estado de Tamaulipas; 143 y 144 del Código Civil del Estado de Aguascalientes; 7 de la Constitución Política y 143 del Código Civil, ambos del Estado de Baja California, 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca; 134 y 135 del Código Civil del Estado de Chihuahua; 294 del Código Civil del Estado de Puebla	Congreso del Estado de Tamaulipas, Congreso del Estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Baja California; Congreso del Estado de Oaxaca, Congreso del Estado de Chihuahua; Congreso del Estado de Puebla		Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito; Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del referido circuito; Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y Quinto Tribunal Colegiado del propio circuito; Primera Sala de este Alto Tribunal; Primera Sala de este Alto Tribunal; Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y Tercer, Tribunal Colegiado en Materia Civil del propio	Mediante acuerdo de 30 de octubre de 2018, tomando en cuenta que el subsecretario de acuerdos de la Segunda Sala notificó que dicha instancia declaró infundado el recurso de reclamación 243/2017, interpuesto en contra del desechamiento de este expediente, se ordenó archivar el asunto como concluido.
2/2017	13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación	Congreso de la Unión	Se consideró que la norma impugnada, al disponer que las promociones dirigidas a las autoridades fiscales deban ser presentadas dentro del horario de las 07:30 a las 18:00 horas, impide el pleno acceso a la justicia, pues restringe a los contribuyentes el tiempo efectivo para ejercer sus derechos, siendo una restricción excesiva y carece de razonabilidad.	Primera Sala	Mediante proveído de siete de marzo de dos mil diecisiete, se ordenó informar al Congreso de la Unión sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad del artículo 13, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca

					jurisprudencia sobre el tema lo comunique a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.
3/2017	147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León	Congreso del Estado de Nuevo León	Se considera que el numeral respectivo, al establecer que el matrimonio "es la unión legítima de un solo hombre y una sola mujer", constituye una medida legislativa discriminatoria, pues hace una distinción con base en la orientación sexual de las personas que se traduce en la exclusión arbitraria de las parejas homosexuales del acceso a la institución matrimonial.	Primera Sala	Mediante acuerdo de 2 de octubre de 2018, se ordenó retornar el presente asunto al señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en cumplimiento a lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión solemne de esa fecha.
4/2017	291 bis del Código Civil para el Estado de Nuevo León	Congreso del Estado de Nuevo León	Se considera que ese precepto viola el derecho de no discriminación por razón de preferencia sexual, así como el derecho a contraer matrimonio y constituir un concubinato, previstos en los artículos 1° y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	Primera Sala	Mediante proveído de ocho de mayo de dos mil diecisiete, se ordenó informar al Congreso del Estado de Nuevo León sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad del artículo 291 bis del Código Civil de dicha entidad, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comunique a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás

					sentencias que en su momento la integren.
5/2017	87, fracción I, y Décimo Quinto Transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo	Presidente de la República	TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I, Y DÉCIMOQUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA	Segunda Sala	En sesión de 8 de enero de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, en el sentido de declararlo sin materia, toda vez que incluso antes del inicio del plazo de los noventa días naturales, entró en vigor la reforma por virtud de la cual se modificaron sustancialmente los numerales respectivos.
6/2017	298, inciso b), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Congreso de la Unión	TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 298, INCISO B), FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	Segunda Sala	Mediante proveído de 7 de diciembre de 2017, se ordenó notificar el establecimiento de la jurisprudencia respectiva al Congreso de la Unión, como autoridad emisora de la norma declarada inconstitucional, así como turnar el asunto al señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

1/2018	Artículos 235, párrafo último, 237, 245, fracción I, 247, párrafo último, y 248 de la Ley General de Salud, en las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos del estupefaciente "cannabis" y del psicotrópico "THC", en conjunto conocido como marihuana	Congreso de la Unión	a. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA AL CONSUMO LÚDICO O RECREATIVO DE MARIHUANA PREVISTA POR LA LEY GENERAL DE SALUD. b. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO; c. PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL CONSUMO LÚDICO DE MARIHUANA. NO ES UNA MEDIDA PROPORCIONAL PARA PROTEGER LA SALUD Y EL ORDEN PÚBLICO.	Primera Sala	Mediante proveído de 19 de junio de 2018, se ordenó informar al Congreso de la Unión sobre la existencia de precedentes en los que se declara la inconstitucionalidad de los preceptos respectivos, y se requirió al Secretario de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia para que tan pronto se establezca jurisprudencia sobre el tema lo comuniqué a la Presidencia de ese Alto Tribunal y, en su caso, remita copia certificada de las demás sentencias que en su momento la integren.
--------	---	----------------------	---	--------------	---

Como podemos apreciar, no obstante la gran cantidad de juicios de amparo en los que se ha declarado la inconstitucionalidad de normas, es evidente que esto no ha trascendido a un efectivo control de constitucionalidad de normas y, en consecuencia, persiste la aplicación de normas que son contrarias al texto Constitucional.

## II. Justificación de las modificaciones

### a. Jurisprudencia por reiteración

El primer requisito establecido en la Constitución para la procedencia de la DGI, es que se establezca jurisprudencia por reiteración, la cual requiere que se emitan cinco criterios en un mismo sentido, sin que sean interrumpidos por otros en sentido contrario.

Aquí encontramos un primer obstáculo, sentar jurisprudencia por reiteración es un proceso en muchas ocasiones largo, pues no se puede determinar con qué frecuencia se impugna una determinada norma jurídica.

Además, de acuerdo con lo señalado por la Ley de Amparo, las sentencias en las que se contenga el criterio sobre constitucionalidad deben ser resueltas en distintas sesiones.

Al respecto, consideramos que no existe base o razón lógica para que la DGI proceda únicamente, cuando la jurisprudencia sea emitida por reiteración, estimamos que debe incluirse aquella que es emitida en vía de contradicción de tesis, no solo porque su resolución y emisión es más expedita, sino porque no existe una distinción, en cuanto a su obligatoriedad, entre ambos tipos de procedimiento de creación.

### b. Notificación a la responsable

La norma Constitucional señala que una vez que se haya emitido la jurisprudencia, en la que se declare inconstitucional una norma, la SCJN notificará a la autoridad emisora de la norma, para que, en el plazo de 90 días, realice las modificaciones pertinentes para superar el tema de inconstitucionalidad.

Al respecto, consideramos que el plazo previsto en la norma Constitucional, resulta excesivo e innecesario, sobre todo tomando en cuenta que desde el momento en que se han emitido dos sentencias en las que se ha considerado inconstitucional una norma, el órgano emisor de la misma ya ha sido notificado del criterio, por lo que desde ese momento está en posibilidad de tomar las medidas pertinentes para que, en caso de que se integre la jurisprudencia, haga las modificaciones conducentes a la brevedad.

Por ello, proponemos la reducción del plazo para que el órgano realice los ajustes correspondientes, el cual será de 30 días.

### **c. Votación para alcanzar la DGI**

Entendemos que, dada la trascendencia de la DGI, que implica la expulsión de una norma del sistema jurídico, función que en estricto sentido corresponde al Poder Legislativo, se requiere de un procedimiento agravado para que el poder judicial ejerza esta atribución.

No obstante, si bien compartimos la idea de que se requiere un procedimiento complejo para la procedencia de la DGI, esto debe ser acorde con la finalidad perseguida por la norma, que en última instancia implica la subsistencia del orden Constitucional.

Al respecto, debemos tomar en cuenta que el procedimiento de creación de la jurisprudencia es largo, el cual requiere de votaciones calificadas por los órganos encargados de su emisión.

En el caso del pleno de la SCJN se requiere que esta sea aprobada por cuando menos ocho votos; en el caso de las Salas se requieren cuatro, y tratándose de los Tribunales Colegiados la votación debe ser unánime.<sup>7</sup>

Como podemos apreciar, la legislación prevé votaciones calificadas para la integración de la jurisprudencia, por lo que se estima innecesario requerir nuevamente una elevada votación por parte del Pleno de la SCJN para la procedencia de la DGI. Por ello proponemos que la votación necesaria para su procedencia sea la mayoría simple.

Máxime, si tomamos en cuenta que, como señalamos más adelante, la función de la SCJN en la aprobación de la DGI se concreta al examen de los requisitos formales de la misma.

### **d. Revisión de la jurisprudencia por parte del Pleno de la SCJN**

El interior de la SCJN se ha presentado un debate sobre cuál es el papel que debe jugar en la revisión de la jurisprudencia.

Con ciertos matices, un grupo de ministros sostiene que al resolver el procedimiento de DGI, la jurisprudencia de las Salas puede ser sujeta nuevamente a revisión, esto sobre la base de que: a) son órganos inferiores al Pleno y b) cuando la materia es común a ambas Salas, los integrantes de la otra, no han tenido oportunidad de pronunciarse sobre el criterio.

Incluso algunos ministros han estimado que, si la mayoría no está de acuerdo con el contenido de la jurisprudencia, esta podría dejarse sin efectos.

Por otro lado, otros ministros consideran que el Pleno de la SCJN únicamente se debe concretar a la revisión de requisitos formales.

Coincidimos con esta última visión.

Las Salas de la SCJN, no son órganos inferiores al Pleno, el Constituyente y el legislador secundario previeron esta forma de funcionamiento del Máximo Tribunal (Pleno y Salas) con un sistema competencial determinado para cada uno de estos órganos; en este sentido, las resoluciones que emiten tienen un carácter definitivo e inatacable, por lo que no son sujetos de revisión por parte del órgano “superior”.

De admitir esta interpretación, se desnaturalizaría el sistema de creación de jurisprudencia, ya que a fin de cuentas un procedimiento diseñado para dar mayor efectividad a las determinaciones de inconstitucionalidad, se convertiría en una revisión oficiosa de criterios jurisprudenciales, lo que a la larga produciría incertidumbre jurídica.

Por ello proponemos adicionar una previsión en el que se señale que la SCJN deberá verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la DGI en los términos que señale ley.

#### **e. Materia tributaria**

Como vimos en párrafos precedentes, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales se estimó que no era deseable que la DGI se aplicara en materia tributaria ya que podía afectar los ingresos del Estado.

Consideramos que esa no es una razón suficiente para que no se aplique en dicha materia; por el contrario, estimamos que en materia tributaria es donde más beneficios pudiera representar a la población.

El litigio en las materias que componen la esfera tributaria es quizá uno de los más complejos, en los que se requiere de conocimientos especializados que, en la mayoría de los casos, no están al alcance de todas las personas.

De insistir en el razonamiento que se comenta, estaríamos tolerando la emisión de normas contrarias a la Constitución, y que las mismas no fueran objeto de control sobre la base de que eso afecta los ingresos del Estado.

En un Estado democrático de Derecho, las autoridades están obligadas a velar por la tutela de los derechos y principios que consagra la norma fundamental; por ello, debemos ser del todo cuidadosos al emitir normas, verificando que las mismas no impliquen una contravención a la Constitución y, en caso de que así sea, tomar las medidas necesarias para remediar esa situación.

Proponemos eliminar esta prohibición para permitir la procedencia de la DGI aun tratándose de la materia tributaria.

Por lo expuesto proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 y se deroga el párrafo cuarto del mismo numeral, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de declaratoria general de inconstitucionalidad**

**Artículo Único.** - Se reforma el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, y se deroga el diverso párrafo cuarto de la misma fracción, para quedar como sigue:

**Artículo 107. ...**

I...

II...

...

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración o **contradicción de tesis** en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de **30 días naturales** sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos **seis** votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. **Al realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia se concretará a verificar los requisitos formales de la misma, sin que pueda realizar pronunciamiento alguno sobre el contenido de la jurisprudencia.**

**Se deroga.**

...

**Transitorios**

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

**Notas**

1 Citados por Chávez Castillo Raúl, Juicio de amparo, editorial Porrúa, México, 2004, pp. 42-43

2 En Colombia existe la Acción pública de inconstitucionalidad como un instrumento de control constitucional, el cual tiene la característica de que puede ser promovida por los ciudadanos y sus sentencias tienen efectos generales (erga omnes). Véase: sentencias C-131 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-037 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Elías Mussi Edmundo y Silva Ramírez Luciano, La fórmula Otero y la Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra normas en el Juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/4.pdf>

4 Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, “El Nuevo paradigma constitucional”, en De Cádiz al Siglo XXI, Pablo Mijangos (coord.), (Ciudad de México: Taurus, 2012), 544.

5 Schimill Ulisses, Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en el Estado Federal, en Cossío, José Ramón y Pérez de Hacha Luis M, La defensa de la Constitución, editorial Fontamara, México, 2003, p. 36

6 Coello Garcés Clicerio y Herrera García Alfonso, Jurisprudencia por reiteración y Declaratoria General de Inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo en El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro, Coord. Ferrer Mac-Gregor y Herrera García Alfonso, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2017, p. 521

7 Artículo 222. La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Artículo 223. La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.

Artículo 224. Para el establecimiento de la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito deberán observarse los requisitos señalados en este Capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2019.

**Diputados:** Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz (rúbricas).