

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA INTERPONER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA PASTOR BADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Claudia Pastor Badilla, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y lo previsto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, promueve la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, significó un parteaguas para el Poder Judicial de la federación,¹ porque con ella se incorporaron figuras jurídicas enfocadas en la defensa de la norma fundamental.² Esta reforma incorporó en el artículo 105 de la Carta Magna, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; dos mecanismos cuyo objetivo primordial es mantener los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones, lo que permite un desarrollo armónico de sus actividades y repercute en el respeto de los derechos humanos.³

La controversia constitucional se planteó como un juicio que permite resolver diferencias suscitadas entre los distintos Poderes de la Unión, así como de las autoridades de las entidades federativas. Su finalidad es fortalecer el federalismo a través de la restauración del orden constitucional cuando éste es violentado a raíz de la conformación de un acto o ley que invada la competencia de otro órgano o estado.

Por su parte, la **acción de inconstitucionalidad** faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que resuelva, como única instancia, la posible contradicción que pudiera existir entre una norma general o un tratado internacional con la ley fundamental. Cuando se detecta alguna discrepancia, tiene como efecto la declaratoria de invalidez total o parcial de la norma impugnada.⁴

En México esta figura se encuentra consagrada en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual refiere que se planteará ante una posible contradicción de alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía con la Constitución y podrá ser interpuesta por: el 33 por ciento de la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, el 33 por ciento de los integrantes de las legislaturas locales, el Ejecutivo federal, los partidos políticos contra leyes electorales federales y locales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República.

Adicionalmente, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el procedimiento de dicho mecanismo de defensa constitucional.

Si bien se trata de una importante figura, los requisitos de legitimación para la actual integración de la Cámara de Diputados ponen de relieve las preocupaciones que en su momento expresó el doctor Jorge Carpizo: “lo que está muy claro es que el Poder revisor de la Constitución instituyó la acción de inconstitucionalidad con una concepción muy restringida, como teniendo miedo a su propia creación y, por ello, la limitó con exceso”.⁵

De acuerdo con los teóricos y analistas mexicanos, este recurso no ha funcionado de manera idónea porque son pocos los actores públicos que están legitimados para interponer una demanda de acción de inconstitucionalidad, lo cual va directamente en contra de las transformaciones jurídicas que han permitido la conformación de un estado garantista.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, además de elevar a rango constitucional los tratados internacionales firmados y ratificados por México, incorporó los principios de progresividad y pro persona. Lo anterior, tuvo diversas implicaciones: 1) en México no pueden limitarse derechos, únicamente pueden ampliarse de manera progresiva; 2) el juez o juzgador tiene la obligación de buscar el marco que más favorezca a las personas, y 3) se establece el principio de máxima protección de derechos.

Tales principios parten de la teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli, quien afirma que la norma jurídica puede ser violatoria de los derechos humanos, de forma que resulta necesario limitar al derecho a través del propio derecho. Esto significa que la Constitución debe prever la conformación de garantías jurídicas sólidas que controlen el poder político a través de la judicialización y la defensa de la ley fundamental.

Cuando se incorporó a la Carta Magna el principio de la supremacía de los derechos humanos se estableció la obligación de que todas las autoridades deben respetar, por encima de todo, la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Adicionalmente, la reforma de amparo, bajo el mismo esquema que el anterior, amplió y fortaleció el juicio de garantías con el objetivo de establecer un sistema que velara por el respeto irrestricto de los derechos de las personas; de esta forma se fortaleció el juicio de garantías porque se amplió su procedencia a cualquier norma general, se previó la posibilidad de iniciar un juicio por violaciones a tratados internacionales; se incorporaron las figuras de amparo adhesivo y los intereses legítimos tanto individual como colectivo.⁶

Si bien es claro que se robusteció el juicio de garantías como un mecanismo de defensa de constitucionalidad en correlación con los derechos de personas, las reformas aludidas no fortalecieron los otros dos mecanismos de defensa de la Constitución. Es precisamente por ello, que resulta necesario replantear el mecanismo de la acción de inconstitucionalidad y flexibilizar los candados que actualmente existen en su procedencia, a fin de conformar un estado garantista integral, en el cual sea posible defender la norma fundamental acorde con las reformas en derechos humanos y salvaguardar los derechos de los representantes de las minorías de las Cámaras.

Lo anterior, con el objetivo de evitar que el poder público realice acciones que vulneren la consolidación de un estado democrático y de derecho que parta de los principios de progresividad y máxima protección. Como lo advierte Ferrajoli: “El poder –todos los poderes, sean estos públicos o privados– tiende en efecto, ineludiblemente, a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho”,⁷ de ahí la imperante necesidad de fortalecer los mecanismos de defensa de la norma con el objetivo de consolidar el imperio irrestricto de la ley.

Así, la presente iniciativa pretende establecer diversas modificaciones al mecanismo aludido a fin de hacerlo concordante con las últimas reformas en México. En este sentido, a continuación, se hará una revisión del artículo vigente, las restricciones que el mecanismo de acción de inconstitucionalidad tiene y se advertirá por qué y cómo debe ser ampliado.

Actualmente, la acción de inconstitucionalidad se encuentra prevista en la fracción II del artículo 105, la cual refiere a la letra:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. ...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Se deroga.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;
- h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales; e
- i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;”.

Las minorías parlamentarias

Los incisos a), b) y d) de la fracción segunda del artículo 105 facultan a las minorías parlamentarias a interponer el recurso de acción de inconstitucionalidad cuando se logra conjuntar el equivalente de 33 por ciento de legisladores.

Originalmente, el proyecto de reforma de 1994 que envió el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, para crear la acción de inconstitucionalidad, establecía que la minoría parlamentaria capaz de interponer el recurso sería de 45 por ciento. Sin embargo, durante la discusión del proyecto en el Senado de la República este porcentaje se disminuyó a 33 por ciento porque no atendía al principio de proporcionalidad, ni representación democrática de las minorías.⁸

Respecto a lo anterior, dicho porcentaje disminuyó porque en 1994 la Cámara de Senadores tenía una conformación tripartita. El porcentaje representaba 1/3, es decir, una fracción de los tres partidos políticos que conformaban el Senado de la República.

Si bien, tal porcentaje respondió a la conformación política del México del siglo XX, la nueva realidad revela que existen diversas minorías representadas en el Poder Legislativo. Actualmente, siete partidos políticos están registrados en el Instituto Nacional Electoral,⁹ y ocho tienen representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En términos generales, los incisos a), b) y e) tienen por finalidad promover, garantizar y tutelar los intereses de las minorías ciudadanas que se encuentran representadas mediante un número determinado de legisladores. Como bien lo advierte Jorge Brage Camazano, la reforma previó esta posibilidad porque “La Constitución debe ser –tal y como la jurisprudencia española y alemana han señalado– un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”.¹⁰

Si bien es cierto que, durante el proceso legislativo se redujo el porcentaje de 45 a 33 por ciento y que éste atendió a la conformación del Congreso de la Unión a través de un sistema tripartita, hoy no cumple sus objetivos de representación minoritaria por los cuales se estableció la posibilidad de que una fracción de legisladores interpusiera acciones de inconstitucionalidad.

Si se realiza un análisis comparado de la forma en que este mecanismo funciona en otros países se advertirá que el porcentaje previsto por México es sumamente elevado. En España, por ejemplo, la cifra de diputados que pueden interponer el recurso es de 1/7 y de senadores 1/5; en Portugal se reduce a 1/10 de los diputados. En Francia, la acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta por un 1/10 de los diputados y 1/5 de los senadores. Finalmente, en Bolivia, cualquier senador o diputado puede interponer una acción de inconstitucionalidad a título personal.

Los porcentajes establecidos por estos países oscilan entre 10, 15 y 20 por ciento, porque se advierte que en un Congreso plural las minorías deben tener la suficiente posibilidad de impugnar aquellas leyes que se consideran inconstitucionales. Actualmente, ello no ocurre en México.¹¹

A decir verdad, con el porcentaje que actualmente existe en la Constitución, puede darse el caso de que una ley se apruebe con un número menor de legisladores que el exigido para su impugnación, lo cual no es congruente.

Esto es porque, el quórum requerido para que alguna de las Cámaras quede válidamente constituida, es de la mitad más uno. Al respecto, se requieren 65 senadores en el Senado¹² y 251 diputados en la legisladora para declarar quórum¹³. Si se toma en cuenta que una ley general se aprueba por mayoría simple (50 por ciento más uno de los presentes) se advierte que se requieren 33 senadores y 126 diputados como mínimo para aprobar una ley.

No obstante, se requieren 42 senadores o 165 diputados para interponer una acción de inconstitucionalidad. Por tanto, resulta más sencillo derogar una ley, que impugnarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, se advierte que en México las minorías parlamentarias no tienen posibilidad alguna de atender los intereses de los grupos a los cuales representan. De ahí que resulte necesario modificar el porcentaje de 33 por ciento necesario, a fin de establecer una proporcionalidad que atienda a las minorías representadas en los órganos legislativos.

Propósito de la iniciativa

De acuerdo con lo expresado anteriormente, la presente iniciativa prevé modificar los incisos a), b) y d) con el objetivo de eliminar las restricciones que actualmente existen para la interposición de la acción de

inconstitucionalidad desde el principio de la minoría parlamentaria. Así, tal y como ocurre en el marco del derecho comparado se prevé que para la Cámara de Diputados se requiera el equivalente al 15 por ciento del total de los diputados. Esto significa que para interponer una acción de inconstitucionalidad se requieren al menos 75 diputados.

Lo anterior permite mantener un equilibrio en el principio de representación de los intereses de las minorías, sin que la acción llegue a transformarse en una bandera política que pueda ser utilizada por cualquier grupo parlamentario minoritario a capricho. Adicionalmente, se prevé que tanto en la Cámara de Senadores como en las legislaturas de los estados el porcentaje disminuya a 20 por ciento. En este respecto es importante advertir que la proporcionalidad de los porcentajes, van en función del número de legisladores que existen tanto en el Congreso de la Unión, como en las legislaturas locales.

La Cámara de Diputados constituye el recinto legislativo más numeroso porque representa al pueblo de México, es en dicha Cámara en donde existe una mayor pluralidad de opiniones e intereses, es ahí en donde hay una mayor representación y fragmentación de las minorías, de ahí que se prevea 15 por ciento. Por el contrario, el Senado de la República representa a los estados, cuenta con un menor número de legisladores y con menor pluralidad, de ahí que para ésta se requiera 20 por ciento de los integrantes, es decir 25 senadores.

Para mayor comprensión de la iniciativa que se propone, se presenta la siguiente tabla comparativa en la que se aprecia en la primera columna el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la segunda columna las propuestas de modificaciones resaltadas en negritas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Texto vigente	Propuesta de modificación o adición
<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;</p> <p>c) ...;</p> <p>d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:</p> <p>a) El equivalente al quince por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;</p> <p>b) El equivalente al veinte por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;</p> <p>c) ...;</p> <p>d) El equivalente al veinte por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;</p> <p>...</p>

Por lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía el presente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma y adiciona la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. ...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al **quince** por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al **veinte** por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c)...
- d) El equivalente al **veinte** por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

...

Transitorio

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

Notas

1 Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Castro y Castro Juventino. Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional, vol. 1, Oxford University Press, México 2001, p.192.

3 Schmitt Carl. La defensa de la Constitución. España: Labor, 1931.

4 SCJN. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 57, Procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución federal México: SCJN, 2011.

5 Carpizo Jorge. “Reformas constitucionales al poder judicial federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”. Boletín de Derecho Comparado. Número 83.

6 <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

7 Moreno Cruz, Rodolfo. “El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, pp. 825-852 p.828

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Proceso legislativo Correspondiente a la reforma constitucional publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994.

9 <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/>

10 Brage Camazano, Jorge. “La acción abstracta de constitucionalidad”. Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio. México: La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, tomo VIII, Procesos constitucionales orgánicos. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, página 101

11 *Ibidem* , página 102.

12 Reglamento del Senado de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010. Última reforma publicada el 23 de mayo de 2018

13 Reglamento de la Cámara de Diputados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2010. Última Reforma 8 de mayo de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de marzo de 2020.

Diputada Claudia Pastor Badilla (rúbrica)