

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEN. OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
LXIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.  
PRESENTE.**

El suscrito, **Damián Zepeda Vidales, Senador de la República, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional** de la LXIV Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 164, numeral 3; 169 y 172 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**, de acuerdo a la siguiente:

**Exposición de motivos**

**Resumen Ejecutivo**

La iniciativa propone una reforma constitucional al artículo 105 para fortalecer dos de las medidas de control constitucional existentes, las Acciones de Inconstitucionalidad y las Controversias Constitucionales. Para ello, se propone:

- 1) Ampliar el espectro de normas sobre las cuales se pueden presentar acciones de inconstitucionalidad, al adicionar la posibilidad de que los integrantes del Congreso de la Unión puedan presentar acciones sobre normas generales federales y locales que se consideren inconstitucionales, no solo federales cómo está hoy.
- 2) Asimismo, la reforma propone posibilitar la presentación de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales para uno o más integrantes del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales, eliminando el porcentaje que hoy se requiere del 33% de los miembros de alguna de las Cámaras.

## Justificación

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994 modificaron radicalmente la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La redacción del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgo al Máximo Tribunal la atribución de conocer, en exclusiva, de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

El control de la constitucionalidad de la ley ha dado lugar a dos sistemas fundamentales. En numerosos países del continente americano existe el control difuso de constitucionalidad, consolidado en 1803 mediante la sentencia recaída al caso *Marbury vs. Madison*. Ese fallo determino la posibilidad de que cualquier juzgador, sin importar el ámbito en que desarrolle sus funciones, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso deje de aplicarla a un caso concreto. Por otra parte se encuentra el sistema de control concentrado o austriaco, que consiste en que el examen de una norma probablemente inconstitucional es privativo de un solo órgano, que puede llamarse Corte Constitucional o Tribunal Constitucional.

Durante la segunda mitad del siglo pasado empezó a ganar terreno el sistema concentrado; esto dio lugar a la creación masiva de tribunales constitucionales y, por tanto, a la adecuación de las Cartas Supremas a los requerimientos que permiten el funcionamiento de aquellos. México se adhirió a esa corriente reformista, a grado tal que en 1994 se modificó sustancialmente el título constitucional relativo al Poder Judicial de la Federación, con lo que se otorgaron a la Suprema Corte competencias que reforzaron su carácter de órgano de control constitucional.

Una de las nuevas atribuciones conferidas a la Corte consistió en el conocimiento de acciones abstractas de inconstitucionalidad es decir el control abstracto desconoce el efecto que una ley pueda causar como requisito para impugnarla. Así, analizar en abstracto una ley supone descubrir si esta viciada de inconstitucionalidad sin que previamente haya agraviado a algún particular.

Este control tiende a proteger la Constitución, la garantía de la constitucionalidad y la certeza del orden jurídico, pero su ejercicio no implica la existencia de un agravio ni de un interés específico. Se trata de un procedimiento que inicia cuando un actor legitimado plantea en abstracto la posible inconstitucionalidad de una norma de carácter general. Este control podría producir la anulación de dicha norma.

Es importante aclarar que la acción de inconstitucionalidad es uno de los medios de control que existen en México para la protección de nuestra Ley Suprema. Los otros medios son la Controversia Constitucional, el Juicio de Amparo, el político, el de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad:

- a) Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
- b) Puede ser promovida por el Procurador General de la República (hoy Fiscalía General de la República), los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- c) Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- d) Se trata de un procedimiento.
- e) Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- f) Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobado por lo menos por ocho ministros.

Por otra parte la Controversia Constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y, por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la norma suprema.

En cuanto a sus características, el pleno de la Suprema Corte de Justicia ha identificado las siguientes:

- a) Se instaura para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.
- b) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;
- c) Solo puede ser promovida por la Federación, los Estados, los Municipios, la Ciudad de México, el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras o la Comisión Permanente y los Órganos Constitucionales Autónomos;
- d) Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente;
- e) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);
- f) No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral;
- g) Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos, y
- h) Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos erga omnes, siempre que se trate de

disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

De lo anterior puede definirse que la controversia constitucional es un juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, la Ciudad de México o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.

Como conclusión de lo anterior se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Ciudad de México) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que esten en conflicto o contraríen a la norma fundamental.

Así el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera textual:

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

- I. De las **controversias constitucionales** que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*
  - a) La Federación y una entidad federativa;*
  - b) La Federación y un municipio;*
  - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;*
  - d) Una entidad federativa y otra;*
  - e) Se deroga.*
  - f) Se deroga.*
  - g) Dos municipios de diversos Estados;*
  - h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- k) Se deroga.*
- l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

- 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 **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 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;*
- 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 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;*
- 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 6° 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;*

*La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.*

*Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

*Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.*

**III.** *De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

*La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.*

*En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.*

De manera particular y tratándose de la controversia constitucional el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

**ARTICULO 10.** *Tendrán el carácter de **parte en las controversias constitucionales**:*

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;*
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;*
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y*
- IV. El Procurador General de la República.*

De igual forma y tratándose de las acciones de inconstitucionalidad el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

**ARTICULO 62.** *En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.*

*La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.*

*En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.*

Tomando en consideración todos los argumentos anteriores podemos concluir lo siguiente:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano garante de control constitucional.
2. La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 en el que se incorpora al sistema jurídico mexicano las figuras de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el artículo 105, constituye el avance mas importante del fortalecimiento del control constitucional.
3. Las Controversias Constitucionales son un recurso legal de control constitucional que deben ser entendidas por un lado como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y, por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la norma suprema.
4. Las Acciones de Inconstitucionalidad es el recurso legal de control constitucional, que se tramitan en forma exclusiva ante la SCJN por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Constitucional y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.
5. El objetivo de los juicios de control de constitucionalidad es revisar que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades respeten la Constitución, anulándolos cuando aquellos quebranten los principios constitucionales.
6. La Controversia Constitucional puede ser presentada por una entidad, poder u órgano:
  - a. Federación;
  - b. Entidad Federativa;
  - c. Municipio o Demarcación Territorial de la Ciudad de México;
  - d. Poder Ejecutivo,
  - e. Congreso de la Unión, Una de las Cámaras o la Comisión Permanente,
  - f. Órganos Constitucionales Autónomos;
  - g. Poderes de una misma entidad federativa.



7. Las acciones de Inconstitucionalidad pueden ser presentadas por:
- 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;
  - 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;
  - 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 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
  - e. 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;
  - f. 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;
  - g. El organismo garante que establece el artículo 6° 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

- h. 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;

### **Propuesta Concreta**

Tomando en consideración todos los elementos vertidos, esta iniciativa propone hacer un cambio en la Constitución para legitimar en la presentación de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad en lo concerniente al poder legislativo, que las mismas puedan ser presentadas por uno o mas legisladores federales o locales según sea el caso, y permitir que puedan ser presentadas contra normas de carácter general federal o local, en lugar de solo federales.

Lo anterior tiene su lógica en el sentido de que lo que se busca con estos recursos de control constitucional es precisamente que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades respeten la Constitución, anulándolos cuando aquellos quebranten los principios constitucionales.

Respecto a esta legitimación para interponer estos recursos, se ha cuestionado el limitado numero facultado para interponerlos y en otros casos lo que se ha cuestionado es el porcentaje solicitado para que el poder legislativo pueda interponerlos.

En el caso específico de la Acción de inconstitucionalidad, el Ministro en retiro José Ramón Cossío<sup>1</sup>, señala que la función básica de las acciones de inconstitucionalidad es *“darle racionalidad y ponerle límites al principio de las mayorías”*, es decir, se trata de un mecanismo que permite consultar a la Corte, respecto a la constitucionalidad de una norma que se considera contraria a nuestro máximo ordenamiento, con lo cual se garantiza su supremacía.

En la actualidad, la acción de inconstitucionalidad constituye una vía para que las minorías del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales; así como el Ejecutivo Federal; los Partidos Políticos tratándose de leyes electorales; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y la Fiscalía General de la República puedan someter a consideración de

<sup>1</sup> COSSÍO D, José Ramón, *“Artículo 105”*. En CARBONELL, Miguel (Coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, 19 ed., Tomo IV, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 180

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que consideran una Ley contraria a la Constitución, con la finalidad de que dicho ordenamiento sea invalidado.

Sin embargo la realidad es otra, en la legislatura actual se han presentado varios casos en el que leyes, decretos, acuerdos y actos, después de ser analizados se determina que son violatorios de la Constitución Federal, pero al no poder contar con el 33% de los diputados o senadores en casos de acciones de inconstitucionalidad o porque la Presidenta o Presidente de la Mesa Directiva de una de las Cámaras pertenece al partido mayoritario y de manera dilatoria se niega a presentar la Controversia Constitucional, o bien porque no existe el supuesto de impugnar los decretos o acuerdos de una autoridad, estos no han podido ser impugnados en tiempo y forma como lo establece la Constitución, provocado que varias leyes, decretos, acuerdos y actos de autoridad inconstitucionales se convaliden al no existir un recurso en contra.

El principio de mayorías ha sido el rasgo distintivo del Estado democrático. Sin embargo, las minorías tienen una función primordial para el fortalecimiento de la democracia, ya que ofrecen visiones que permite a la mayoría en el poder, analizar los beneficios y pormenores de sus propuestas, fortaleciendo la visión de Estado. De este modo, la protección a esa minoría no solo salvaguarda la expresión de la diversidad de opiniones en el país, sino, también, significa un ejercicio de legitimación para la acción estatal.

De ahí, la importancia que conlleva la necesidad de que uno o varios legisladores con una visión diferente tengan derechos que puedan incidir en las decisiones de las mayorías, como lo son, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Al hablar de la jurisdicción constitucional, es necesario hablar de la función primordial que realizan los grupos minoritarios que en ocasiones en el parlamento se ven reducidos a un legislador independiente sin grupo parlamentario, para la realización ideal del equilibrio constante entre los grupos mayoritarios y minoritarios, dado que, la estricta protección de la constitucionalidad de las normas protege a las demás fuerzas del dominio de la mayoría parlamentaria. Lo anterior, no significa que la mayoría ponga en peligro su legitimidad democrática, sino que la matiza, pues sujeta a revisión del Tribunal Constitucional el ejercicio de las atribuciones.

Es urgente y necesario llevar a cabo esta reforma constitucional que hoy se plantea para actualizar a la realidad una serie de requisitos e hipótesis que en 1994 tenían otra connotación pero que hoy en la actualidad quedan superadas e inoperantes para garantizar que leyes y actos de autoridades tanto federales como locales se apeguen estrictamente a lo que mandata la Constitución Federal.

En concreto vale la pena resaltar que lo único que permite tanto la acción de inconstitucionalidad como la controversia constitucional, es que el Poder Judicial, a través

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analice la constitucionalidad de una norma general, ley o acto. Así, el derecho de impugnar no constituye que en automático la norma será declarada inconstitucional o el acto de invasión de facultades, por ejemplo, sea anulado. Lo único que representa es el derecho del legislador a que sea revisada la constitucionalidad de los mismos.

No obstante la redacción actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presenta serias limitantes al derecho de defensa. Por un lado el porcentaje mínimo establecido para la procedencia de la vía, y por otro la limitante en las normas o actos con posibilidad de impugnación.

La legitimidad de lo anterior es elemental:

1.- Quien aprueba las reformas a la Constitución en nuestro país? El Constituyente permanente.

2.- Quienes lo integran? El Senado de la República, la Cámara de Diputados y los Congresos locales.

Es básico entonces que si tanto el Senado como la Cámara de los Diputados son creadores de la norma constitucional, tengan derecho a defenderla. Es decir, si una ley, sea federal o local violenta la Constitución, se debería poder impugnar dicha ley para que la Suprema Corte de Justicia determine su constitucionalidad. Lo mismo aplica para el caso de las Controversias Constitucionales, si hay un acto que invada facultades, deberían los órganos invadidos poderse defender. Al respecto no hace sentido que se interponga un requisito de un mínimo de firmas requeridas, 33% para la acción de inconstitucionalidad y 50% más 1, en el caso de las controversias constitucionales (que no está regulado) o bien, para el caso de la Cámara de Diputados, incluso solo la Presidencia de la misma. Todos los legisladores son miembros del Constituyente Permanente y, por lo mismo, deberían poder defender la norma que han creado o tienen derecho exclusivo a modificar. Al final, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidirá quien tiene la razón.

Igual argumento es válido para permitir las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Senado de la República o la Cámara de Diputados, hacia normas generales federales o locales. No hace sentido que el día de hoy se tenga una limitante para exclusivamente impugnar leyes federales, cuando la ilegalidad de una norma local en contra de la Constitución violenta la norma máxima en nuestro país, que como se ha dicho es generada por el Constituyente Permanente del cual forman parte.

Vale la pena preguntarnos: solo es ilegal una ley federal si es inconstitucional? No es el mismo caso cuando una ley local, sea reforma constitucional o de ley, violenta la Constitución? La respuesta es obvia, lo ilegal es ilegal, sea cual sea la norma que la violenta. Es importante resaltar que esta limitante existe solo para el caso del Senado y Cámara de Diputados, porque el mismo 105 Constitucional si da facultad de impugnación a leyes

federales y locales, con casos de excepción por su materia, al Ejecutivo federal, Fiscalía General, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Partidos Políticos Nacionales. No es entendible que estos si tengan facultad de revisión constitucional sobre reformas locales y el Congreso de la Unión, miembro del Constituyente Permanente no.

Al respecto, con motivo de iniciativas de integrantes de diversos grupos parlamentarios, el Senado de la República ha dictaminado en la Comisión de Puntos Constitucionales propuesta de reforma para permitir Acciones de Inconstitucionalidad por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de reformas a las Constituciones locales que se consideren inconstitucionales. Si bien esto representa un avance sustantivo al poder hoy solo impugnar leyes federales, el proyecto de Dictamen tiene una enorme limitante: solo permite las Acciones en contra de Constituciones, no así leyes locales. La pregunta obligada es: entonces una ilegalidad, una inconstitucionalidad, solo lo es si deriva de una reforma constitucional? Si un Congreso local aprueba una ley claramente ilegal no hay problema por ser ley secundaria y no constitucional? Es un absurdo poner esta limitante. Por ello, hoy incluimos en la reforma propuesta que el alcance de la Acción sea toda norma general federal o local, como anteriormente explicamos y como tiene facultad otras institucionales, como el Poder Ejecutivo, Fiscalía General, CNDH, entre otros.

#### **Cuadro comparativo.**

En el cuadro a continuación se detallan las modificaciones que dan cuenta de la propuesta de reforma contenida en el presente proyecto de Decreto.

<b>TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA</b>
<b>Artículo 105.</b> La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:	<b>Artículo 105.</b> ...
<b>I.</b> De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:	<b>I.</b> ...
a) La Federación y una entidad federativa;	a) ...
b) La Federación y un municipio;	b) ...
c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;	c) ...

d) Una entidad federativa y otra;	d) ...
e) Se deroga.	e) ...
f) Se deroga.	f) ...
g) Dos municipios de diversos Estados;	g) ...
h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;	h) ...
i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;	i) ...
j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y	j) ...
k) Se deroga.	k) ...
l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.	l) ...
	<b>Tratándose del Congreso de la Unión, de una de las Cámaras de éste, de la Comisión Permanente o de los Congresos Locales, uno o varios legisladores podrán presentar la Controversia Constitucional.</b>
Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.	...
En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente	...

respecto de las partes en la controversia.	
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.	II. ...
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:	...
a) <del>El equivalente al treinta y tres por ciento de</del> los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;	a) <b>Uno o varios</b> integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, <b>en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;</b>
b) <del>El equivalente al treinta y tres por ciento de</del> los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;	b) <b>Uno o varios</b> integrantes del Senado, en contra de <b>normas generales de carácter federal y de las entidades federativas</b> 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;	c) ...
d) <del>El equivalente al treinta y tres por ciento de</del> los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;	d) <b>Uno o varios</b> integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
e) Se deroga.	e) ...
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;	f) ...
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	g) ...

equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;	
h) El organismo garante que establece el artículo 6° 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	h) ...
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;	i) ...
La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.	...
Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.	...
Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.	...
<b>III.</b> De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.	<b>III.</b> ...
La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.	...



En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.	...
---	-----

En virtud de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se adiciona un segundo párrafo a la fracción I, recorriéndose los párrafos subsecuentes y se reforman los incisos a), b) y d) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 105. ...**

- I. ...
- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...

j) ...

k) ...

l) ...

**Tratándose del Congreso de la Unión, de una de las Cámaras de éste, de la Comisión Permanente o de los Congresos Locales, uno o varios legisladores podrán presentar la Controversia Constitucional.**

...

...

**II. ...**

...

a) **Uno o varios** integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de **normas generales de carácter federal y de las entidades federativas**;

b) **Uno o varios** integrantes del Senado, en contra de **normas generales de carácter federal y de las entidades federativas** o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) ...

d) **Uno o varios** integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

...

...

...

III. ...

...

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un plazo de 90 días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**ATENTAMENTE**



**SEN. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES  
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PARTIDO ACCION NACIONAL**

Salón de Sesiones del Pleno del Senado de la República del H. Congreso de la Unión a 1º de septiembre del año dos mil veinte