

## INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal por el distrito dos de Ahome, Los Mochis, del estado de Sinaloa, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 4, en la fracción I, inciso f), y se adicionan dos nuevos incisos, el m) y el n), a dicha fracción; y se adiciona un nuevo inciso XV al artículo 12 de la Ley de Asistencia Social, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En México, uno de los principios fundamentales del orden jurídico es el de "supremacía constitucional", tutelado en el artículo 133, que significa la garantía de que ninguna ley de carácter secundario se encuentra por encima de la Carta Magna.

El orden establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se rompe no sólo cuando se violan las garantías individuales de los gobernados, sino también cuando los órganos legislativos emiten normas de carácter general contrarias al pacto federal vulnerando el principio de supremacía de la Constitución.

La Constitución federal requiere normas de carácter procesal para llevar a cabo su justa aplicación, por lo que el medio procesal eficaz para protegerla es la llamada "acción de inconstitucionalidad", la cual es estudiada y forma parte del derecho procesal constitucional, representando de esta manera una de las vertientes para lograr la efectividad de las disposiciones de carácter fundamental.

El espíritu jurídico de la presente iniciativa tiene que ver con la protección irrestricta de la Constitución, pues está claro que el estado social del derecho o estado constitucional está basado en los principios de legalidad y constitucionalidad.

El concepto genérico de la defensa de la Constitución se desdobra en dos categorías fundamentales: a) la protección de la Constitución; y b) las garantías constitucionales.

La protección de la Constitución se integra por todos los factores políticos, económicos, sociales e incluso de técnica jurídica incorporados a los textos fundamentales con la finalidad de limitar el poder y lograr el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos.

Las garantías constitucionales, por su parte, comprenden los instrumentos predominantemente procesales y establecidos generalmente en el propio texto fundamental, teniendo como finalidad la reintegración del orden constitucional cuando ha sido desconocido o violado por los órganos de poder.

El estudio de las garantías constitucionales cobra especial relevancia en México a partir de la reforma constitucional de 1997 y especialmente la de 1994, debido a que la Suprema Corte de Justicia materialmente realiza las funciones de un tribunal constitucional, a pesar de conservar todavía algunas competencias de mera legalidad, conociendo ésta de las **acciones de inconstitucionalidad**.

La intención de la presente participación es reformar el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, con objeto de que haya coherencia para la aplicación de la iniciativa en que propuse reformar el artículo 105 de la carta suprema, en noviembre de 2006, con la finalidad de ampliar el término para la presentación de la demanda de las acciones de inconstitucionalidad.

Pues el término para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, desde mi óptica, es uno de los problemas más graves en cuanto a justicia constitucional mexicana, ya que el breve plazo del cual disponen los sujetos legitimados para la interposición de la acción no permite analizar la inconstitucionalidad de los actos del poder público.

Los artículos 105, fracción II, de la Carta Magna y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales se propone reformar, señalan que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional sean publicados en el correspondiente medio oficial, aun cuando antes de ser publicada haya iniciado su vigencia, tal como señala además la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis jurisprudencial P./J.2/99:

El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad ya que, conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente<sup>1</sup>

El medio oficial de publicación de las leyes federales, así como de toda norma de carácter general emitida por la Cámara de Diputados o la de Senadores y de los tratados internacionales, es el Diario Oficial de la Federación; el medio oficial de publicación de las leyes estatales es el Diario Oficial de cada estado, sin que constituya una relevancia por tomar en cuenta la diferencia con relación al plazo a partir del cual se puede llevar a cabo la interposición de la acción.

Por tanto, del análisis del plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad, reitero, es uno de los graves defectos por lo que a la institución se refiere en este país, puesto que es un plazo extraordinariamente breve, los pocos estudios al respecto coinciden en ello, Brage Camazano entre una exposición muy crítica y certera de ello apunta, entre otras consideraciones al respecto, que se trata de un plazo tan corto que

... dificulta u obstaculiza, de manera considerable la utilización de esta vía (...) potencia el que, de manera casi inevitable, se convierta en una prolongación en

sede jurisdiccional de las divergencias más enconadas entre la mayoría parlamentaria y la oposición.<sup>2</sup>

En el mismo sentido opina Carpizo, cuando dice:

Me parece un plazo muy corto tomando en cuenta que realizar un estudio constitucional serio y profundo bien puede necesitar un plazo mayor, y que también, probablemente, antes de ejercitar la acción, sea conveniente escuchar opiniones y el debate, en su caso, de los principales constitucionalistas del país. En el sistema español –artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional– establece un plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley o del acto con fuerza de ley impugnado...<sup>3</sup>

Efectivamente, es entre otras razones un plazo sumamente reducido, sobre todo si consideramos que en ocasiones la inconstitucionalidad de una ley no es fácilmente observable, en ocasiones la inconstitucionalidad se manifiesta o es apreciable mucho tiempo después de su publicación.

Por otra parte, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que estudiar la acción presentada por los legitimados para ello, debe tomar en cuenta los conceptos de invalidez que éstos hayan puesto de manifiesto, los cuales en un plazo tan corto no pueden tener la solidez necesaria ni mucho menos la deseada, así, tomando en cuenta la importancia que puede tener la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de uno o varios preceptos de ésta.

Por ello, como legisladores, debemos dar más importancia a la natural necesidad de un plazo más amplio para poder dotar a toda acción de conceptos de invalidez más sólidos, los cuales en definitiva no pueden ser aportados en el plazo establecido actualmente.

De conformidad con lo expuesto, me permito someter a la consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforma** el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto iniciará su vigencia el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

- 1 Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo IX, febrero de 1999, página 287.
- 2 Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, páginas 204 y 205.
- 3 Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", en *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa, México, 2000, páginas 216 y 217.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de octubre de 2007.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

## INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OBDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se adiciona un Capítulo I Bis y su respectivo articulado a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de introducir la figura del Amicus Curiae en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Han sido diversas las reformas que en los últimos años han modificado la estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación. La iniciativa que ahora se presenta pretende adherirse a este proceso de cambio.

Derivado de la complejidad del sistema de impartición de justicia en México, así como de la diversidad de percepciones que existen en la sociedad sobre su desempeño y devenir, toda propuesta de reforma judicial debe tener como fin último dar cabal vigencia al artículo 17 de la Ley Suprema.

A pesar de lo continuo y profundo de las modificaciones referidas, todavía existe una agenda importante de reformas por aplicar a los órganos jurisdiccionales federales; por un lado, existe la necesidad de consolidar los avances realizados durante la última década y, por el otro, es necesario extender el esfuerzo a diversos temas que todavía no se han abordado, y sobre los que existen destacadas experiencias en el derecho comparado y un positivo consenso doctrinal en torno a la necesidad de que sean introducidos en el ordenamiento jurídico mexicano, en aras de alcanzar una mejor y más eficiente impartición de justicia.

En este sentido, se propone la introducción de la institución jurídica del "amicus curiae"<sup>1</sup>, que ya se conoce y utiliza en otros países, y que podría mejorar sustancialmente el esquema actual de defensa de la Constitución que existe en México.

El "amicus curiae" consiste en la presentación ante el tribunal donde se tramita un litigio de terceros ajenos a una disputa judicial, pero con un justificado interés en la resolución final del litigio, para que puedan expresar sus opiniones en torno a la materia, merced a su posibilidad de realizar aportes de trascendencia para la sustanciación del proceso judicial.<sup>2</sup>

En efecto, la institución del "amicus curiae" recientemente es aplicada en diversos tribunales del orbe, con la finalidad de permitir que quienes no se encuentren legitimados procesalmente para intervenir en los procesos, pero que tengan interés en el tema en litigio, puedan expresar su punto de vista ante el tribunal.<sup>3</sup>

No es óbice señalar que las consecuencias de dichas manifestaciones no revisten un efecto jurídico formal sobre el proceso, sino se suscriben en el sentido de brindar opiniones respecto del litigio que redunden en un beneficio a los tribunales, quienes contarán con puntos de vista adicionales sobre las cuestiones controvertidas.

Así las cosas, lo novedoso del "amicus curiae" consiste en los escritos que pueden presentar terceros ajenos a una disputa judicial, pero con un justificado interés en la resolución final del litigio, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. Lo anterior, eleva indiscutiblemente el nivel del debate de la temática en litigio, que ciertamente deberá tener la posibilidad real de impactar en el interés público.

En efecto, cuando un tribunal constitucional se encuentra decidiendo asuntos que pueden repercutir sobre la manera en la que se definen los derechos en la sociedad, dichos asuntos siempre suscitan expectación y la adopción del "amicus curiae" permite que las opiniones puedan ser expresadas al tribunal de manera transparente.

Para Mariano Pages Loveras<sup>4</sup>, la razón teleológica de esta figura procesal es asistir al tribunal proporcionándole una opinión fundada o una información relevante sobre alguna cuestión jurídica que pudiera escapar a la consideración de aquél y colaborar así para decidir con acierto un caso complejo.

La institución del "amicus curiae" es una figura clásica cuya génesis se encuentra en el derecho romano. A partir de este lejano precedente, la institución se ha generalizado en diversos países de habla inglesa, para luego ser finalmente adoptada y desarrollada en el marco jurídico estadounidense.

Con distinguido impulso dentro de la tradición de derecho anglosajón, la figura del "amicus curiae" se ha extendido de forma notoria hasta el punto de que hoy es común la presentación de este tipo de escritos ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, así como ante sus pares en Europa o África.

Lo anterior, no es producto de la casualidad o de una boga, sino en función de su aporte trascendental para robustecer los fallos de los tribunales en los casos de esencial importancia donde se encuentra en litigio el ejercicio de un derecho fundamental.

En el caso particular de Estados Unidos de América, los "amici curiae" han obtenido peculiar protagonismo en destacados casos elevados ante la Corte Suprema de ese país, tales como los concernientes a la materia antidiscriminatoria, la disputa aborto-antiaborto y la eutanasia–*mercy killing*.

Los casos que la citada Corte Suprema ha seleccionado, hacen evidente que la carga social acumulada previamente a la decisión del tribunal puede ser desahogada y utilizada permitiendo la ampliación del espectro de participantes en el debate; así las cosas, mientras mayor sea la participación de ideas en el debate constitucional,

proporcionalmente podrá aumentar la legitimidad del fallo que se adopte y, al mismo tiempo, se cumplirá con el fundamento democrático constitucional, ampliando los canales de participación.

Para abundar en esta breve referencia, no obsta señalar la acogida y utilización que en el plano internacional de los derechos humanos y diversas instancias internacionales se ha dado al "amigo del tribunal", especialmente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y en los paneles y el cuerpo de apelación de la Organización Mundial del Comercio.

A modo de ejemplo, abordaremos el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la primera instancia internacional, el "amicus curiae" ha sido empleado tanto en casos contenciosos como en la totalidad de las opiniones consultivas que ha emitido; respecto del tribunal, y con fundamento en el artículo 36 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como con el artículo 1o. del Protocolo número 11, el presidente del tribunal cuenta con la potestad de invitar a cualquier tercero que no sea parte del asunto para que formule observaciones por escrito o a participar en la vista.

Las precedentes referencias de derecho comparado, además de permitir apreciar la génesis, desarrollo y aplicación de la figura, permiten vislumbrar el potencial y viabilidad de adoptar al "amicus curiae" en nuestro orden jurídico, empleando lo aplicable y adecuando lo necesario para hacerla compatible a nuestra cultura jurídica, evitando en todo lo posible un implante artificial que redunde en su inadaptación o en errores en su aplicación.

Convergentemente, y en el marco de las reformas propuestas en la Consulta Nacional sobre una Reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, realizada recientemente a iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se consideró dentro de las 33 acciones indispensables para una reforma judicial integral introducir el "amicus curiae" en procesos constitucionales, en el ánimo de fortalecer la independencia, la eficiencia y el acceso a la justicia.

Identificada como la acción 22 en el folleto de la Consulta Nacional sobre una Reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, la introducción del "amicus curiae" se sugiere en virtud de que, en ocasiones, las funciones del Alto Tribunal Judicial trascienden el interés de las partes en conflicto.

La consulta revela el especial interés de lograr un mayor acceso a la justicia y promover una mejor y más amplia participación social en la defensa de los derechos fundamentales y las controversias políticas, en algunos mecanismos procesales existentes, a saber: controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Esta novedosa figura, supondrá el ejercicio de una facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinará, en última instancia, y de manera casuística, la manera en que el "amicus curiae" contribuye a informar su decisión.

Es así como el Grupo Parlamentario de Acción Nacional ha considerado la presentación de esta iniciativa de reformas que apunta a concretar una doble función.

Por principio de cuentas, se permitirá aportar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando esta se encuentre estudiando un asunto de interés público, argumentos y opiniones que puedan servir como elementos para que sea tomada una decisión lo más ilustrada posible.

En este caso, se revestirá de un carácter público a los argumentos aportados en una cuestión de orden público e interés general que se encuentre decidiendo por el Poder Judicial, identificando con claridad la postura de los grupos sociales interesados y sometiendo a la consideración general las razones que éste tendrá al motivar su decisión.

Por otra parte, se permitirá ampliar el espectro de argumentos jurídicos que sean objeto del debate al interior del proceso, elevando así al "amicus curiae" en todo un mecanismo de participación ciudadana, que permita transitar de una justicia circunscrita a la decisión del juez y a los argumentos de las partes, hacia una búsqueda colectiva de la justicia.

En este orden de ideas, esta máxima representación popular debe considerar la introducción del "amicus curiae", a fin de dotar a la ciudadanía con un provechoso instrumento destinado a permitir la participación ciudadana en la administración de justicia, para que cuando se estén ventilando asuntos de interés público, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se permita la intervención de "amigos del tribunal", quienes siendo ajenos a las partes ofrezcan argumentos de trascendencias para la decisión del asunto.

Al ser esta figura jurídica carente de antecedentes en el orden jurídico nacional, aportaremos las siguientes referencias conceptuales que han servido de pauta para la elaboración de la presente iniciativa de reformas. Así las cosas, quedarán definidos los perfiles de esta nueva institución, quedando demostradas sus indiscutibles bondades, así como sus considerables márgenes de utilidad.

Como punto de partida es preciso puntualizar que la función del "amigo del tribunal", si bien de inicio, estaba enderezada a colaborar neutralmente con los tribunales, recientemente se ha abandonado definitivamente esa imparcialidad, transformándose en un interventor interesado y comprometido que formula aportes teóricos que, eventualmente, pudieren contribuir a la resolución definitiva.

El perfil primigenio de esta institución revestía la participación del "amicus curiae" para ayudar neutralmente al tribunal, de modo que proporcionaba información relativa a cuestiones esencialmente jurídicas respecto de las cuales aquél pudiere albergar dudas o estar equivocado en el criterio asumido hasta entonces sobre el particular, acercándole fallos jurisprudenciales o antecedentes doctrinarios útiles para dirimir casos con cierto grado de complejidad.

Actualmente, y como producto de su desarrollo contemporáneo, se ha despojado de ese carácter imparcial, para convertirse en un mecanismo de argumentación jurídica, en aras de obtener un pronunciamiento favorable a la posición que sostiene.

Para Cueto Rúa<sup>5</sup>, en la actualidad no se le exige neutralidad, empero se demanda una contribución inteligente sobre el caso concreto planteado, destacando su repercusión respecto de terceros y demás integrantes de la colectividad.

Resulta en este punto aclarar, que el "amicus curiae" no revestirá calidad de parte en el proceso y de ningún modo desplaza o reemplaza a las partes.

Asimismo, para poder intervenir en el proceso deberá ostentar un interés justificado en el fallo que ponga fin al litigio, el cual debe exceder el de los directamente afectados por la resolución concreta. También, su actuación en ningún caso podrá devengar costas ni podrá tener efectos vinculantes para el tribunal. En síntesis, es un tercero ajeno a la controversia que ostenta un justificado interés jurídico en la resolución definitiva de la controversia.

Desde otra arista, y con base en la práctica internacional, la presentación de este tipo de escritos no se restringe únicamente a particulares, sino también puede ser utilizada por personas colectivas de derecho privado (verbigracia organizaciones no gubernamentales) y, en algunos casos, por los propios órganos del Estado.

Como ha quedado demostrado, el "amicus curiae" puede erigirse, dentro de los medios de control de la constitucionalidad, como una herramienta novedosa y eficaz para mejor proveer en cuestiones de destacada controversia o que puedan representar acentuados dilemas éticos o de diversa índole. Así, por ejemplo, pudiera actualizarse su uso cuando se encuentre en estudio y análisis una norma constitucional, en la que la decisión pueda marcar un antecedente jurisprudencial para otros casos pendientes.

Es decir, la institución que se pretende aprobar incidirá directamente en casos en los que se encuentre en discusión asuntos de interés público que exceden el interés de las partes directamente involucradas. Precisamente, este es el punto toral de la propuesta de reformas: dotar a los ciudadanos de un instrumento por medio del cual, aquellos que se encuentren interesados en algún asunto, puedan acceder a la justicia para hacer oír su voz y sus argumentos.

En efecto, en el marco de controversias cuya resolución genere un interés que trascienda al de las partes y se proyecte sobre la comunidad o ciertos sectores o grupos de ella, a fin de resguardar el más amplio debate como garantía esencial del sistema republicano democrático, debe imperar un principio hermenéutico amplio y de apertura frente a instituciones, figuras o metodologías que, por su naturaleza, responden al objetivo de consolidar la justicia.<sup>6</sup>

Ciertamente, pudieran existir divergencias respecto de la adopción de la nueva institución al interior de nuestro sistema de impartición de justicia, empero debe advertirse el alto grado de desarrollo adquirido en el derecho internacional de los derechos humanos, materializado principalmente en la fuerza que han cobrado los informes, las recomendaciones las decisiones y las opiniones consultivas de los órganos protectores de derechos humanos.

En el escenario nacional, el "amicus curiae" podrá cumplir su cometido proporcionando a los Ministros de la Corte elementos de juicio actualizados en la materia, así como los relativos a la interpretación y aplicación de tratados internacionales.

Una vez expuestos los antecedentes y la utilización de la figura en el ámbito del derecho internacional, la recapitulación de las características principales de la institución en análisis, así como la relevancia en la resolución de cuestiones dilemáticas, abordaremos la justificación de su constitucionalidad.

Derivado de un análisis a la Constitución General de la Republica no se observa la existencia de precepto alguno que pudiera violentarse o transgredirse si se aprueba la participación del "amicus curiae" en el proceso mexicano. A parecer de un sector de los participantes en el debate, ha sostenido que dadas las características de la institución, no parece necesaria su incorporación mediante una reforma legislativa, sino que se requiere de la implantación de medidas internas que permitan regular la manera en la que los interesados en algún asunto en lo particular pueden expresarse.

Sin embargo, discrepamos de esta postura y compartimos la necesidad de regular la institución mediante reformas legislativas que incorporen el espíritu constitucional, en aras de alentar la participación popular en la toma de decisiones de interés público.

En este orden de ideas, y teniendo como escenario nacional la consolidación democrática participativa, no puede quedar dudas que el "amicus curiae" puede aportar en favor de la democratización y la transparencia del debate judicial, en aquellos casos que excedan el interés de las partes y que tengan alcances públicos y sociales.

Cierto es que no aspiramos a proponer una institución perfecta y acabada, por el contrario, nuestro planteamiento merecerá transitar por un perfeccionamiento con base en la actuación que se vaya dando de los "amigos del tribunal" en el Estado mexicano. En Acción Nacional estamos plenamente conscientes de que nada es para siempre: las instituciones demandan y exigen evolucionar.

Será una actitud plausible de este órgano colegiado, aprobar la aplicación de una institución que fortalezca, transparente y democratice el debate judicial y, por extensión, robustezca la garantía del debido proceso al involucrar, como fin último, la emisión de sentencias más razonadas, más justas y jurídicamente mejor sustentadas.

Ahora bien, y en atención a las precedentes consideraciones doctrinarias y de derecho comparado, la presente iniciativa de reformas recoge éstas, en aras de permitir que la introducción de la institución del "amicus curiae" pueda lograrse con vigor en el orden jurídico mexicano, y evitar en todo lo posible problemáticas en el uso concreto de la misma.

Así, se prevé en el proyecto de decreto que el "amigo del tribunal" no sea tenido como parte, ni su actuación devengará costas ni honorarios; la presentación del mismo deberá ser debidamente fundada y motivada, debiendo declararse, bajo juramento, la eventual fuente de financiamiento. De dicho escrito deberá correrse traslado a las partes.

También, queda preceptuado en el texto normativo que se propone que, si la presentación no fuese efectuada en una causa que revista trascendencia, el Poder Judicial de la federación podrá discrecionalmente rechazar el escrito pertinente.

Acción Nacional tiene la plena convicción de que la aceptación del "amicus curiae" en las condiciones propuestas asegura su aplicación de modo exitoso y el inicio de un

trayecto nuevo en la búsqueda de incentivar una mayor participación ciudadana en los asuntos judiciales.

Por todo lo expuesto, su consagración legislativa es necesaria y se encuentra plenamente justificada.

En este orden de ideas, se somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa de decreto por el que se adiciona un Capítulo I Bis y su respectivo articulado a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adiciona un Capítulo I Bis y los artículos 11 Bis, 11 Ter, 11 Cuater, 11 Quintus, 11 Sextus, a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Capítulo I Bis**

Artículo 11 Bis. Cualquier persona física o jurídica, que no tenga el carácter de parte en el proceso, podrá presentarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en calidad de amicus curiae, en los procesos de controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad, que se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o interés general.

La intervención deberá limitarse a expresar una opinión fundamentada sobre las cuestiones en litigio, en defensa de un interés público o de una cuestión institucional relevante, y deberá presentarse dentro de los diez días antes de ser sometido el asunto para su decisión.

**Artículo 11 Ter.** El amicus curiae deberá constituir domicilio en términos del artículo 22 de la presente ley, fundamentar su interés para participar en el asunto y declarar, bajo protesta de decir verdad, respecto de la existencia de algún tipo de relación con las partes del proceso y si su actuación cuenta con financiamiento específico.

**Artículo 11 Cuater.** Si se hubiera efectuado alguna presentación que, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no revistiera trascendencia o interés general, se dispondrá la devolución del escrito a su presentante.

**Artículo 11 Quintus.** Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente la presentación, ordenará su incorporación al expediente, disponiendo se notifique personalmente su contenido a las partes, dándoles vista por el término de cinco días.

Agregada la presentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si lo considera pertinente, puede citar al amicus curiae a fin de que exponga su opinión en el acto de la audiencia, en forma previa a los alegatos de las partes.

**Artículo 11 Sextus.** Las opiniones o sugerencias del amicus curiae tienen por objeto ilustrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aun cuando carecen de efecto vinculatorio pueden ser tomadas en cuenta en la sentencia que se dicte.

El amicus curiae no reviste calidad de parte ni puede asumir ninguno de los derechos procesales que correspondan a éstas. Su actuación no devengará costas ni honorarios judiciales.

Todas las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son irrecurribles por el amicus curiae.

### **Transitorios**

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

**Segundo.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

### **Notas:**

- 1) Literalmente significa amigo del tribunal.
- 2) *Amicus Curiae* presentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) por la Fundación Poder Ciudadano y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales en la Causa número P.1202/03 "Partido Libertad y Democracia Responsable c.Jujuy s/Acción declarativa.
- 3) Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, 2006. Pág. 156.
- 4) Pagés Lloveras, Roberto Mariano, *El Amicus Curiae*, Ponencia para las jornadas preparatorias del XXI Congreso Nacional de Derecho Procesal.
- 5) Cueto Rúa, Julio C., *Acerca del amicus curiae*, La Ley, Buenos Aires, 1988.
- 6) *Acordada Número 28*, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 14 de julio de 2004.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los diez días del mes de abril del año dos mil siete.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 105, FRACCIONES I – PENÚLTIMO PÁRRAFO– Y II –ÚLTIMO PÁRRAFO–, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 42, 43 Y 72 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL; Y 7o. DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECIBIDA DE LA DIPUTADA LAYDA ELENA SANORES SAN ROMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 30 DE MAYO DE 2007

La suscrita, diputada Layda Elena Sansores San Román, del Grupo Parlamentario de Convergencia, integrante de esta LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone reformar los artículos 105, fracciones I –penúltimo párrafo– y II –último párrafo– de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, 43 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitucional; y 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en su carácter de presidente de la república, el 5 de diciembre de 1994, envió a través de la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión una iniciativa integral de reformas al Poder Judicial de la Federación, destacando entre ellas la propuesta de reforma al artículo 105 constitucional, aduciendo en su exposición de motivos que el afán de la iniciativa era consolidar ese poder, fortaleciendo sus atribuciones y facultades, dotándolo de autonomía y mayores instrumentos para ejercer sus funciones.

Dicha iniciativa planteó la reforma del artículo 105 constitucional, a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se suscitaban entre la federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes, de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal; asimismo, se propuso abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, pudiera plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Sin embargo, de la lectura de la iniciativa de referencia, en ninguna parte de la exposición de motivos, se refiere a la justificación del por qué proponía otorgar facultades al más alto tribunal para declarar inválidas las disposiciones legales sometidas a su estudio, y menos aún las razones del por qué en el cuerpo del decreto se proponía **la necesidad de una mayoría de por lo menos nueve votos de los ministros.**

Como consecuencia de la iniciativa presidencial, con fecha 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaban diversos artículos de la Constitución federal; en lo que interesa, se modificó el 105, para introducir las figuras de "controversia constitucional" y "acciones de inconstitucionalidad", con una pequeña variante, que sin fundamentar ni motivar, sólo se limitó a modificar la iniciativa presidencial, respecto del número de votos que propuso el titular del Ejecutivo, para quedar en ocho en lugar de los nueve que preveía la iniciativa presidencial.

En la actualidad, el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, establece:

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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

Incisos: a) a k) ...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, **dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.**

...

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

...

Incisos a) a g) ...

...

...

**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. ...

...

...

...

Cabe destacar que, como dispuso la reforma constitucional de mérito, con fecha 11 de mayo de 1995, se publicó en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisando en sus artículos 42, 43 y 73 que, cuando las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaren inválida alguna disposición, ésta tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En caso contrario, declarará desestimadas dichas controversias. Además de que, cuando estas sentencias sean aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales en todas las materias en el fuero federal y en el orden común de los estados y del Distrito Federal.

**El texto de los artículos 42, 43 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:**

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados o, en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, **dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.**

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas **por cuando menos ocho votos**, serán obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas **si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos**. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

**Por su parte el texto del artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, prevé:**

Artículo 7o. Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, **salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos** de los ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, **pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos.**

...

...

...

En el texto de los artículos transcritos quedan expresamente identificados los supuestos en los que la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá efectos generales, siempre que la misma **hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.**

Lo mismo ocurre en las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, las resoluciones del más alto tribunal sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, **cuando fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.**

Ahora bien, en la práctica, la irreductible determinación que sin fundamentar ni motivar tanto en la iniciativa presidencial como en el dictamen legislativo correspondiente, de fijar la necesidad de ocho votos para que una resolución tenga efectos generales, se ha demostrado que esa cantidad de sufragios exigidos para tal efecto es desproporcionada y se aleja de una aplicación correcta de la ley, al no guardar equilibrio en este tipo de resoluciones.

El problema es aún mayor al advertir que el Poder Legislativo no tomó en cuenta los casos en que, de manera fundada o no, llegare a faltar alguno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pues forzosamente exige la emisión de los ocho votos para esta clase de resoluciones.

Es del conocimiento público que en estas fechas se analiza y se resolverá el recurso interpuesto por senadores de la república respecto de la acción de inconstitucionalidad de varios artículos concretos de las leyes de Radio y Televisión, y de Comunicaciones, la denominada Ley Televisa, y que, para este caso, el ministro José Ramón Cossío se ha excusado de conocer del asunto, argumentando diversas razones; y el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se encuentra (desde hace varias semanas) enfermo, y está impedido de concurrir a las sesiones.

Como puede observarse, en el caso de que lleguen los nueve ministros restantes, nos encontramos ante la hipótesis de que ocho de ellos tendrían que pronunciarse a través de su voto sobre la eventual inconstitucionalidad de las **leyes de Radio y Televisión, y de Comunicaciones**; es decir, se requiere de un forzoso 88.88 por ciento de los votos

presentes, porcentaje sumamente desproporcionado, lo cual implica que en ese escenario extremo deban acudir necesariamente a la sesión los nueve ministros.

Se estima que lo anterior configuraría una situación sumamente desfavorable para los promoventes de este recurso legal, que podría derivar incluso en cuestionamientos sobre la legitimidad de la resolución que emita la Corte, máxime que se trata de un caso en el que la opinión pública ha estado muy pendiente y que ha suscitado gran interés, justamente por tratarse de leyes que regulan la actuación de los medios de comunicación.

Al respecto, el prestigiado ministro jubilado don Juventino V. Castro y Castro, en su artículo "La proporcionalidad jurídica", de fecha 24 de mayo de 2007, sostiene:

La Constitución –como se acostumbra decir en lenguaje familiar– es la ley de leyes. De acuerdo con la teoría constitucional, la nuestra es una Constitución rígida. Esto quiere decir que no se puede modificar tal y como se lleva a cabo con las leyes ordinarias, sino que para reformar la Constitución se exige la conjunción escalonada del Congreso de la Unión y todas las legislaturas de los estados federales, en los términos que ordena el artículo 135 constitucional.

Pero tocar la ley fundamental, la que da orden jurídico a toda la nación, es algo que preocupa mucho a los constitucionalistas. El constituyente que dictó en 1917 la Constitución actualmente vigente así lo hizo y resolvió que la posible votación de ambas Cámaras federales para reformar, adicionar o modificar la Constitución debería tener una exigencia especial, propia de un documento vital. Se resolvió finalmente que se les exigiría (a ambos órganos legislativos), una votación de dos terceras partes, o sea aritméticamente de: 66.66 por ciento, y no el clásico la mitad más uno, o sea: 50.1 por ciento.

Lo que no se entiende con claridad es por qué aquélla especial graduación no se exigió a las legislaturas de los estados, sino únicamente la ordinaria, como sería consecuente dada la importancia de lo básico que está por reformarse.

El hecho destacable, sin embargo, ahí queda: no se reforma a la Constitución mediante una votación meramente tradicional utilizado para las leyes ordinarias, sino una más exigente y más difícil de alcanzar.

Esta opción volvió a presentarse en 1994, cuando se estudiaba la reforma al artículo 105 constitucional. Ahí ocurrió algo insólito. La invalidación de las leyes con efectos erga homines (de generalidad), negada sistemáticamente para las sentencias dictadas dentro de un juicio de amparo, ahora sí se autorizó para las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y en las acciones de constitucionalidad.

Ahí volvieron a surgir los escrúpulos: ¿Cómo es posible que la Suprema Corte, con toda la autoridad que se le reconoce, anule una ley ordinaria bajo una votación por simple mayoría absoluta procedente de los ministros?

Sólo se podía aceptar tal proceder (al igual que las reformas constitucionales), si se ordenaba una votación especial, tal y como ocurre con las reformas. Y se

resolvió por el poder reformador de la Constitución (de hecho un constituyente permanente), que la anulación sólo podría aceptarse si la resolución se tomaba por 8 ministros de los 11 que en 1995 ordenaron.

Si lo examinamos con detenimiento tendríamos que concluir que los legisladores exageraron. Dos tercios de 11 votos posibles significan aritméticamente 7.333 por ciento de ministros.

Como habría de precisarse un número de ministros por unidades completas, y no podía aceptarse la posibilidad de una votación con el fraccionamiento aritmético que arroja un cálculo estricto, la verdad es que el Congreso Federal –a donde llegó la iniciativa presidencial de reformas, y que fue quien votó la modificación misma–, tenía que resolver si exigiría para invalidar una ley que se tomara por 7 u 8 votos de los ministros. Prefirió el reformador aceptar la última alternativa, más severa.

Pero lo mismo podría haber resuelto que se exigieran siete votos para resolver la problemática que examinaba. Al aceptarse que se requerirían ocho votos se propició que fueran suficientes cuatro votos de ministros que se opusieron a un proyecto de sentencia, para que la resolución se desechara, a pesar de que otros siete restantes estuvieren de acuerdo con la proposición invalidante del ponente.

En asuntos que no se planteen cuestiones de invalidación de leyes, son los seis votos tradicionales suficientes (en contra de cinco en distinto sentido) para aprobar una proposición de reproche al acto (no ley) que se estime inconstitucional.

Todo esto se está manejando con motivo de la acción de inconstitucionalidad en que se alega que varios artículos concretos de las leyes de Radio y Televisión, y de Comunicaciones, son inconstitucionales e invalidables.

De los once ministros que componen el pleno de este alto tribunal, uno se encuentra (desde hace varias semanas) seriamente enfermo, y está impedido de concurrir a las sesiones. Otro ministro se ha declarado impedido para conocer del asunto, y por tanto van a votar –en su momento– tan sólo nueve ministros.

Es decir, que basta que dos ministros se opongan a la invalidación propuesta (aunque los otros siete sí estén de acuerdo con el criterio de inconstitucionalidad propuesto) para que se imposibilite una declaratoria de que una ley es opuesta y está violando gravemente a la Constitución, y siga rigiendo como si fuera totalmente constitucional. No es lógico y congruente semejante planteamiento. No sólo no respeta el espíritu de nuestra constitucionalidad, sino que lo deteriora.

Propongo se tome una de estas dos proposiciones de reforma constitucional:

- 1) Se determine que los votos para anular una ley tachada de inconstitucional dentro de alguna acción procesal del 105, sean siete, y no ocho como actualmente se exige; o bien

2) Que tal y como ocurre actualmente en el Congreso de la Unión, los votos exigibles se refieran a "las dos terceras partes de los individuos presentes".

Es decir, si no están presentes los once ministros de la Suprema Corte, se considere suficiente el voto de dos tercios de los presentes, o sea que en los casos como la actual controversia, se exijan seis votos de los nueve ministros que asistirán y votarán.

Es de explorado derecho que en la votación de cuerpos colegiados (como el del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) se establece como requisito para determinar la calidad mayoritaria de la votación, se tenga como referente la que emitan "los miembros presentes", pues es inconcuso que los ausentes no pueden pronunciarse y, por ende, no forman parte de esa mayoría, de lo que se colige que el texto constitucional al sujetar las resoluciones a un número específico de ocho votos de los once posibles, puso un impráctico y exorbitante requisito y no previó que se presentara una situación como la expuesta en la presente iniciativa, en la que dos de los once ministros no podrán emitir su voto, quedando únicamente nueve, pero como bien lo apunta don Juventino Castro, bastará con que dos de ellos estén en contra de los siete que aritméticamente serían mayoría, para que anulen la posibilidad de esa mayoría pueda pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes en cuestión.

Atentos a lo anterior, se plantea la reforma al artículo 105 fracción I penúltimo párrafo y fracción II último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 42, 43 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; con la finalidad de contar en la Carta Magna y Ley Reglamentaria, con los instrumentos jurídicos esenciales para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad con eficiencia judicial, tomando en cuenta el principio de proporcionalidad al momento de la votación, haciendo mas justas y equilibradas las resoluciones que emita el alto tribunal, proponiendo que la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, en el caso de estar presentes los once ministros, sean suficientes siete votos para hacer esta declaratoria, sin embargo en el caso de la inasistencia de uno o más ministros, la declaratoria de invalidez de una ley se haga tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.

Es decir, si a la sesión acuden diez ministros, bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastaran seis votos; si asisten ocho ministros bastaran 5 votos; con la asistencia de siete ministros será suficiente cinco votos; y finalmente si llegan seis ministros con cuatro votos se acreditará la votación calificada.

Esta propuesta encuentra sustento en el principio de proporcionalidad, espíritu plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de manera recurrente (veinte veces) acude a la formula de las dos terceras partes para resolver diversas determinaciones jurídicas en las que existe votación de por medio.

Concretamente se invoca el principio de las dos terceras partes en el artículo 41, cuando se refiere a la elección del consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El artículo 72 inciso C, soluciona con esta regla cuando una ley o decreto es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, y es devuelto a la Cámara de origen.

El artículo 73 fracción III numeral 5o. y 7o. respecto de las facultades del Congreso para la formación de nuevas entidades federativas, también utiliza el método de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras, igual que la participación en este proceso de las legislaturas de los estados.

El artículo 76 fracción V, respecto de las facultades exclusivas del Senado en la declaratoria de la desaparición de los poderes constitucionales de un estado.

La fracción X de este mismo precepto, resuelve de la misma forma los convenios y conflictos sobre límites entre las entidades federativas.

El artículo 78 fracción IV, determina por esta formula la citación a períodos de sesiones extraordinarias.

El artículo 79 fracción IV, segundo párrafo, prevé que la designación del titular de la entidad de fiscalización debe ser por el voto de las dos terceras partes de sus miembros **presentes**.

El artículo 84 con esta votación calificada resuelve sobre la falta absoluta del presidente de la república, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo.

El artículo 96 determina que la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado **presentes**.

El artículo 99 por su parte determina lo conducente para la elección por el senado de los magistrados electorales que integren la sala superior y las regionales.

El artículo 102 inciso B, quinto párrafo, determina que el presidente y los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.

El artículo 110, quinto párrafo, a través de esta regla, resuelve sobre los juicios políticos que se someten a su consideración.

El artículo 115 fracción I, tercer párrafo y fracción II, otorga facultades a las legislaturas locales, para que de acuerdo a las dos terceras partes de sus integrantes, puedan suspender ayuntamientos y declarar su desaparición, suspender o revocar su mandato; lo mismo para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal.

El artículo 135 prevé que las reformas a la Constitución sólo puede ser adicionadas o reformadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos **presentes**.

Y finalmente el artículo transitorio tercero de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, fija que a través del multicitado sistema se

utilizará para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integrarán la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995.

Cabe hacer mención que el principio de proporcionalidad no es un tema nuevo, pues éste se remonta a la antigüedad, y ha venido evolucionado con el transcurso de los años.

En el artículo 8 de la Declaración de Derechos del Hombre (1789) se decía: La idea de proporcionalidad nacida en el derecho penal pasa al derecho de policía en su etapa de concepción liberal, inspirando posteriormente otros ámbitos del **derecho administrativo**, hasta convertirse en un principio general del derecho público, incluido el derecho penal, y **posteriormente en un principio general del ordenamiento jurídico.**"

Sobre el particular es oportuno destacar que el sistema judicial de países como Honduras, Puerto Rico, España, Chile y Nicaragua, privilegian la proporcionalidad en la toma de sus resoluciones judiciales, veamos:

#### **La Constitución de Honduras señala lo siguiente:**

"Artículo 308. La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional; su jurisdicción comprende todo el territorio del Estado y tiene su asiento en la capital, pero podrá cambiarlo temporalmente, cuando así lo determine a cualquier otra parte del territorio.

**La Corte Suprema de Justicia estará integrada por quince (15) magistrados. Sus decisiones se tomarán por la mayoría de la totalidad de sus miembros."**

#### **La Constitución de Puerto Rico señala lo siguiente:**

"Sección 4. El Tribunal Supremo funcionará bajo reglas de su propia adopción, en pleno o dividido en salas. Todas las decisiones del Tribunal Supremo se adoptarán por mayoría de sus jueces. **Ninguna ley se declarará inconstitucional a no ser por una mayoría del número total de los jueces de que esté compuesto el tribunal de acuerdo con esta Constitución o con la ley."**

#### **La Constitución de España señala lo siguiente:**

Artículo 164. Sentencias del Tribunal Constitucional

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el Boletín Oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho tienen plenos efectos frente a todos.

2. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

#### **Constitución de Chile**

Artículo 81. Habrá un Tribunal Constitucional integrado por siete miembros, designados en la siguiente forma:

a)... a c)...

El quórum para sesionar será de cinco miembros. El tribunal adoptará sus acuerdos por simple mayoría y fallará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional determinará la planta, remuneraciones y estatuto del personal del Tribunal Constitucional, así como su organización y funcionamiento.

## **Constitución de Nicaragua**

### Artículo 26. Quórum

La Corte Plena formará quórum con la presencia de por lo menos las tres cuartas partes del total de sus miembros. Toda resolución o acuerdo de Corte Plena requerirá del voto coincidente de por lo menos los dos tercios del total de sus integrantes.

Como puede apreciarse, en toda esta legislación se privilegia la necesidad de implantar mecanismos de votación que cuenten con el principio de proporcionalidad y de certeza jurídica al momento que lo ministros de la Corte determinen la inconstitucionalidad de una norma.

Ahora bien, como ejemplo y para ilustrar el desequilibrio en la emisión de esta clase de resoluciones, tomado al azar uno de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006, promovidas por diversos partidos políticos, en contra del Decreto 677, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de Yucatán; los artículos transitorios sexto, octavo y noveno del Decreto 678, por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán; así como del Decreto 679, por el que se expide la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Yucatán, publicados los tres en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 24 de mayo de 2006, en que fue ponente el ministro Juan N. Silva Meza, podemos apreciar que el sentido del fallo nos demuestra que con la fórmula actual, en el caso de que por alguna causa fundada llegare a faltar uno solo de los ministros –en la práctica hay evidencia que no siempre asisten todos– sería distinto, por las siguientes razones:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, puesto a votación el proyecto, **por unanimidad de 11 votos** se aprobaron los resolutivos primero y segundo, así como el reconocimiento de validez de los artículos 21 de la Constitución Política de Yucatán, 33, 40 y 296 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y transitorios quinto y séptimo del Decreto 678, publicado en el Diario Oficial del Gobierno el 24 de mayo. **En este caso con 10 ministros presentes el resultado hubiese sido el mismo, es decir por unanimidad de 10 votos.**

Sin embargo, en este mismo expediente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó por mayoría de ocho votos, de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva

Meza y el presidente, Azuela Güitrón, el resolutive cuarto; votaron en contra los ministros Luna Ramos, Díaz Romero y Ortiz Mayagoitia. **Lo anterior pone de relieve que con la ausencia de un solo ministro, al existir tres votos en contra no se alcanzaría la mayoría calificada de ocho votos que exige el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Siguiendo este criterio interpretativo, cabe considerar que el análisis de la evolución legislativa que se ha tenido en los últimos años marca un avance democrático, mediante reformas que se han aprobado logrando como regla general una adecuada gobernabilidad, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano.

Por tanto, si de la interpretación teleológica e histórica de las diversas reformas que se han llevado a cabo, se infiere que los valores e instituciones que el poder reformador protegió a través de la evolución reformativa mencionada, fueron aquellas que culminaron en la instauración de un sistema democrático en donde predominará la gobernabilidad, mediante el consenso de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, ha de concluirse que el establecimiento de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar la inconstitucionalidad de una ley, se halla dentro de los límites constitucionales que marca nuestra Carta Magna. Permitir que continúe por el mismo sendero, amén de la falta de equilibrio, la determinación irreducible de ocho votos resulta contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento es menester hacer mención que como resultado de la consulta nacional que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer el sentir de la sociedad mexicana, en el tema de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así está plasmado en el Libro Blanco de la Reforma Judicial.

En el marco de la consulta se menciona que de manera recurrente "se realizaron comentarios sobre los inconvenientes que se producen con motivo de las reglas que establecen la necesidad de contar con una mayoría calificada para que las resoluciones en las controversias y en las acciones puedan tener efectos generales. La cuestión suscita problemas especialmente en el caso de las controversias constitucionales en donde los efectos de las mismas pueden ser limitados de no lograrse una votación de al menos ocho votos...".

Refiere que "las posiciones que favorecen la existencia de un requisito de mayoría para regular los efectos de las resoluciones sostienen que es necesario contar con reglas que contribuyan a moderar el impacto contramayoritario de la acción de la justicia constitucional".

Asimismo, menciona que hay voces que "se inclinan por la desaparición del sistema de mayoría calificada, argumentan que dicho sistema obstaculiza el correcto funcionamiento de la justicia. Al efecto sostienen que el requisito de mayoría de los ministros ha encontrado vicios constitucionales permanezca inalterado".

Y arriba a la propuesta de que se deben "derogar los requisitos de mayoría calificada que regulan los efectos de las resoluciones de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad...", y plantea como propuesta normativa que se deben "reformular las fracciones I y II del artículo 105 constitucional para permitir que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia puedan tener plena validez sin contar con un requisito de mayoría calificada...".

Luego entonces, es evidente que resulta un reclamo generalizado, previsto incluso por el máximo tribunal de justicia en el país.

Es evidente que la propuesta de reforma constitucional es viable, pues como ha quedado demostrado, el espíritu de las dos terceras partes como votación calificada para resolver las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales es acorde con el principio de proporcionalidad que rige a la Carta Magna, y por ende se ajusta al contenido de los artículos 41; 72, inciso C; 73, fracción III, numerales 5o. y 7o.; 76, fracciones V y X; 78, fracción IV; 79, fracción IV, segundo párrafo; 84; 96; 99; 102, inciso B, quinto párrafo; 110, quinto párrafo; 115, fracción I, tercer párrafo y fracción II; y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que resulta congruente con el principio de igualdad al marcar reglas iguales en la toma de decisiones tanto en el poder legislativo como el poder judicial.

Por todo lo anterior, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa de ley, por la que se reforma el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 42, 43 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 105, fracciones I, penúltimo párrafo y II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

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

I. ...

a) a k) ...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría **de por lo menos siete votos. En el caso de que uno o más ministros de manera fundada se excusen de participar en la resolución de algún asunto de esta naturaleza, o que por alguna otra razón justificada estén ausentes al momento de resolver, en el caso de la**

**inasistencia de uno o más ministros, la declaratoria de invalidez de una ley se hará tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.**

**Es decir, si a la sesión acuden diez ministros, bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastarán seis votos; si asisten ocho ministros, bastarán 5 votos; con la asistencia de siete ministros serán suficientes cinco votos; y, finalmente, si llegan seis ministros con cuatro votos se acreditará la votación calificada. En todos estos casos, de obtener la mayoría calificada, se deberá declarar que la resolución tendrá efectos generales.**

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

II. ...

...

a) a g) ...

...

...

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 por lo menos siete votos. En el caso de que uno o más ministros de manera fundada se excusen de participar en la resolución de algún asunto de esta naturaleza, o que por alguna otra razón justificada estén ausentes al momento de resolver, en el caso de la inasistencia de uno o más ministros, la declaratoria de invalidez de una ley se hará tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.**

**Es decir, si a la sesión acuden diez ministros, bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastarán seis votos; si asisten ocho ministros, bastarán 5 votos; con la asistencia de siete ministros serán suficientes cinco votos; y finalmente, si llegan seis ministros, con cuatro votos se acreditará la votación calificada. En todos estos casos, de obtener la mayoría calificada se deberá declarar que la resolución tendrá efectos generales.**

III. ...

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 42, 43 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, **dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos siete votos. En el caso de que uno o más ministros de manera fundada se excusen de participar en la resolución de algún asunto de esta naturaleza, o que por alguna otra razón justificada estén ausentes al momento de resolver, en el caso de la inasistencia de uno o más ministros, la declaratoria de invalidez de una ley se hará tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.**

**Es decir, si a la sesión acuden diez ministros bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastarán seis votos; si asisten ocho ministros, bastarán 5 votos; con la asistencia de siete ministros serán suficientes cinco votos; y finalmente, si llegan seis ministros con cuatro votos se acreditará la votación calificada. En todos estos casos, de obtener la mayoría calificada se deberá declarar que la resolución tendrá efectos generales.**

En las controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos siete votos serán obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. **En el caso de que uno o más ministros de manera fundada se excusen de participar en la resolución de algún asunto de esta naturaleza, o que por alguna otra razón justificada estén ausentes al momento de resolver, la declaratoria de invalidez de una ley se hará tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.**

**Es decir, si a la sesión acuden diez ministros, bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastarán seis votos; si asisten ocho ministros, bastarán 5 votos; con la asistencia de siete ministros serán suficientes cinco votos; y finalmente, si llegan seis ministros con cuatro votos se acreditará la votación calificada. En todos estos casos, de obtener la mayoría calificada se deberá declarar que la resolución tendrá efectos generales.**

Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas si fueren aprobadas por cuando menos siete votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el tribunal pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. **En el caso de que uno o más ministros de manera fundada se excusen de participar en la resolución de algún asunto de esta naturaleza, o que por alguna otra razón justificada estén ausentes al momento de**

resolver, la declaratoria de invalidez de una ley se hará tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.

Es decir, si a la sesión acuden diez ministros, bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastarán seis votos; si asisten ocho ministros, bastarán 5 votos; con la asistencia de siete ministros serán suficientes cinco votos; y finalmente, si llegan seis ministros con cuatro votos se acreditará la votación calificada. En todos estos casos, de obtener la mayoría calificada se deberá declarar que la resolución tendrá efectos generales.

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 7o. Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracciones I, penúltimo párrafo, y II, en los que se requerirá una mayoría de **siete votos** de los ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos **siete votos**. **En el caso de las votación calificada a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, fracciones I, penúltimo párrafo, y II, en que uno o más ministros de manera fundada, se excusen de participar en la resolución de algún asunto de esta naturaleza, o que por alguna otra razón justificada estén ausentes al momento de resolver, en el caso de la inasistencia de uno o más ministros, la declaratoria de invalidez de una ley se hará tomando como base las dos terceras partes de los ministros presentes.**

Es decir, si a la sesión acuden diez ministros, bastarán siete votos; si asisten nueve ministros, bastarán seis votos; si asisten ocho ministros, bastarán cinco votos; con la asistencia de siete ministros serán suficientes cinco votos; y finalmente, si llegan seis ministros con cuatro votos se acreditará la votación calificada. En todos estos casos, de obtener la mayoría calificada se deberá declarar que la resolución tendrá efectos generales.

...

...

...

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de mayo de 2007.

Diputada Layda Elena Sansores San Román (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, y de Justicia. Mayo 30 de 2007.)



## INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LUIS HINOJOSA MORENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno y diputados federales del grupo parlamentario del PAN, pertenecientes a la LIX Legislatura de esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que tiene como propósito principal modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la propia Constitución, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nuestra Constitución vigente consagra un esquema de división de poderes tripartito que no corresponde con una separación estricta de las funciones que corresponde a cada uno de los 3 poderes. No obstante lo anterior, tendencialmente se aprecia que el órgano legislativo encarnado en el Congreso de la Unión, es el competente en la elaboración de disposiciones generales que constituyen leyes. El Poder Judicial, por su parte presta la función jurisdiccional ordinaria a nivel federal y vigila que la Carta Magna sea respetada, amparando contra su violación y anulando preceptos o actos que la violan; por lo que en perspectiva institucional el Poder Judicial revisa que las leyes que hace el legislativo federal no vulneren nuestra norma fundamental.

La Suprema Corte de Justicia es en nuestro sistema constitucional, el vértice del Poder Judicial Federal ordinario, pero se le reserva a la vez el carácter de titular de un sistema de control concentrado de la constitucionalidad de todos los actos de autoridad (salvo en materia electoral). En el marco organizacional de la división de poderes, el Poder Judicial Federal ejercita la función jurisdiccional ordinaria en el ámbito federal y se erige en defensor e intérprete supremo de la Constitución. Para el desempeño de sus funciones, como todo tribunal y todo juez, precisa institucionalmente de una serie de garantías, que en mayor o menor grado reivindicán los tribunales de cualquier país y sin las cuales es imposible una correcta impartición de justicia.

A partir de una reforma de 1987 los asuntos de inconstitucionalidad de leyes pasan a conocimiento exclusivo de la Suprema Corte, en tanto que los juicios promovidos en contra otros actos de autoridad de alcance concreto, en contraposición a las leyes, son competencia de Juzgados de Distrito o de Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que el denominado por Fix Zamudio como amparo-casación, dejó de ser materia normalmente sustanciada por la Corte, que en cambio se apropió del conocimiento del amparo contra leyes, pretendiéndose erigir en tribunal constitucional, sin valorar que para tener tal carácter no debe formar parte del poder judicial ordinario, como actualmente ocurre; por lo que se trató más bien de distribución interna de la

competencia jurisdiccional en el seno del poder judicial. La explicación anterior es relevante puesto que es necesario definir el papel de la Suprema Corte en los juicios que pueden desembocar en la declaración de inconstitucionalidad de una ley.

Las garantías que tutelan al Poder Judicial para el cumplimiento de su función de dirimir controversias aplicando la ley, son múltiples y han tenido una lenta evolución, pero desde luego el bastión lo constituye la independencia y la autonomía de jueces y tribunales. Esta doble garantía constituye a nuestro parecer la única que requiere un análisis para examinar la constitucionalidad de la obligación de informar a la Suprema Corte sobre invalidación de leyes al Congreso.

Se habla en general en la doctrina de una independencia y autonomía de los tribunales y los jueces. En lo que concierne a la independencia que es la del juez o la del tribunal frente a otros órganos jurisdiccionales del poder judicial mismo, se hace consistir en el hecho de que: *"el juez al aplicar la ley no tiene superiores; ejercitando la potestad jurisdiccional no hay superior ni inferior, no hay jerarquía; cada juez o tribunal tiene su competencia y dentro de ella ejerce la potestad sólo vinculado a la ley."* En esa virtud, hay una interdicción en el sentido de que *"no podrán los jueces y tribunales corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial, sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan."* Una prohibición del mismo orden se entiende impartida a todos los demás, autoridades incluidas.

Mientras que la independencia es la del juez y del magistrado o ministro, la autonomía es la del Poder Judicial en su conjunto y tiene una connotación institucional frente a los otros poderes. Se conceptualiza que la autonomía es un medio más para afianzar la independencia del juez individual a la hora de juzgar. No se pierde de vista que también responde a una concepción política en la que *no existe superioridad de un poder con respecto a los otros, "sino de igualdad dentro del marco de actuación de cada uno de ellos señalado constitucionalmente"* La autonomía institucionalmente se manifiesta entre otras cosas en:

La pertenencia de los órganos jurisdiccionales y de sus funcionarios (jueces, magistrados y ministros) a la estructura del Poder Judicial.

La institución de un órgano de autogobierno (el Consejo de la Judicatura, art 94 constitucional) competente para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal.

Sistema de incompatibilidades de jueces, magistrados y ministros.

Presupuesto propio aprobado por el órgano de representación popular por excelencia (Cámara de Diputados).

Por otro lado es digno de resaltarse la facultad que el art. 94 de la constitución confiere al Congreso de la Unión para definir mediante leyes *"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas"*.

La eventual obligación de la Suprema Corte como máximo órgano de sentencia, de informar al Congreso de la Unión sobre resoluciones que asienten la

inconstitucionalidad de una disposición legislativa, no parece en ningún respecto atentar contra la independencia de los jueces y la autonomía del Poder Judicial. Fundamentalmente porque **se trata sólo de comunicar al órgano legislativo** el pronunciamiento de la resolución y el **envío del texto de la sentencia**. Comunicar y remitir el texto de la decisión no constriñen en absoluto el albedrío decisorio del juez y dichas acciones se ejecutan después de dirimido el litigio, por lo que informar es una acción ex post con relación al acto de sentenciar. No vemos la manera en que se menoscabe o restrinja la libertad de la autoridad judicial.

En cambio, establecer de manera genérica la obligación de informar y remitir el texto del fallo, esta verosíblemente comprendido en los extremos del supuesto transcrito del art. 94 constitucional; puesto que determinar a la Suprema Corte la obligación de tener al tanto al Congreso de las declaraciones de inconstitucionalidad de sus leyes, es algo reconducible a la "competencia" y "funcionamiento" de la Suprema Corte, su Pleno y sus Salas. Pero de una manera aún más rotunda el primer párrafo del art. 105 que establece las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales señala que:

*"La Suprema Corte de Justicia conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:"*

Finalmente el art. 107 también de la Carta Magna que reglamenta el juicio de amparo, precisa de manera análoga que:

*"Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley".*

Cobra importancia en lo tocante al juicio de amparo que la sentencia que lo otorga, según la fracción II del mismo 107, no hace *"una declaración general respecto de la ley o acto"* que motivó la sentencia; sin embargo no puede pasarse por alto el hecho de que la sentencia que otorga el amparo, menoscaba la aplicación y efectividad de la ley y que por otra parte **si entraña una declaración concreta sobre la ley en la que se aprecia su inconstitucionalidad.**

Se sigue de los preceptos examinados en sus partes relativas, que la obligación de informar al Congreso sobre declaraciones de inconstitucionalidad, ya sean abstractas (acciones y controversias, ex art. 105) o concretas (juicio de amparo, ex art. 103 y 107) lejos de tener un sesgo de inconstitucionalidad encuentran un fundamento sólido en las competencias de legislación sobre los juicios que detenta el Poder Legislativo Federal.

Se puede argumentar que desde el punto de vista de la interpretación constitucional que es una interpretación de límites y de máximos, no hay ninguna norma en la Constitución que prohíba la información directa de la Corte al Congreso, y en ese tenor es válido que el Poder Legislativo en ejercicio de la libertad de configuración legislativa que le es inherente consagre el mecanismo en normas de carácter secundario, o sea en ley y por ello, en síntesis **no se advierte ningún problema de constitucionalidad, por lo que se puede plasmar a nivel de legislación secundaria o reglamentaria la obligación de informar al legislativo** sobre pronunciamientos de inconstitucionalidad de leyes federales.

No obstante, con el objeto de no contradecir la tesis de que no es constitucionalmente posible ni válido, que el Congreso de la Unión, a través de un ordenamiento secundario pretenda que dos órganos dependientes del Poder Judicial como son la Suprema Corte

de Justicia y los Tribunales Colegiados, tengan la obligación de rendirle informe de algunas actividades, y por otro lado, atendiendo las tesis de jurisprudencia en las cuales la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que no es constitucionalmente factible el que un poder le tenga que rendir informes a otro poder si dicha autorización no ha sido establecida como tal en el Pacto Federal, se ha incluido en esta propuesta de reforma, adicionar el artículo 94 Constitucional.

### **Principios y valores tutelados**

Poner al Congreso en conocimiento de manera directa de la inconstitucionalidad de las normas que aprobó, permite o favorece que actúe para la corrección de disposiciones que rompen con la armonía del sistema normativo. El orden jurídico de cada país, y el de México desde luego, constituye un sistema, en cuanto a que es un todo ordenado y unitario, o al menos aspira a serlo. Las normas tienen múltiples vinculaciones entre sí, y el orden establecido por las cámaras con base en leyes debe cumplir con esos caracteres.

*Coherencia material y unidad estructural* en las normas de un sistema se logran a partir de la eliminación de antinomias o contradicciones entre disposiciones, así como mediante la expulsión de aquellas normas, en este caso legales, que contrarían a la Constitución.

La calidad misma del sistema normativo depende entre otras cosas de la corrección del contenido de los preceptos y su articulación en un conjunto integrado. Al establecerse el deber de la Corte de informar al Congreso se refuerza la capacidad de reacción del Legislativo para corregir sus equivocaciones normativas. Este argumento cobra mayor validez si se trata de una sentencia en un juicio de amparo, dado que por la relatividad de sus efectos la norma que es inaplicada en un caso concreto por inconstitucional, conserva su validez y vigencia, no obstante su conflicto con la Carta Magna; en esos supuestos la intervención del Legislador puede coadyuvar a subsanar el precepto por su derogación o modificación.

Para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, existe la posibilidad de que se anule erga omnes la norma declarada inconstitucional (si se aprueba el fallo con una mayoría de 8 ministros, ex art. 105 const.). Pero si la norma no es anulada, por falta de la mayoría requerida, o se la anula incluso, se requiere la intervención correctora del Congreso, siendo además necesario por necesidad de congruencia cuando una norma se destruye, proveer a la adecuación de otras normas que por conexión en su contenido con el precepto invalidado, resienten su anulación. No debe olvidarse que toda anulación produce lagunas que es apropiado que colme el mismo legislador en ejercicio de la legitimidad que deriva de su representación política.

El otro valor a cuya realización tiende la obligación de informar de la Corte, es el de la *certeza jurídica* que queda en riesgo para los gobernados a causa de 2 factores:

- la subsistencia de normas legales inconstitucionales (en los juicios de amparo) declaradas así por la Suprema Corte, que siguen en aplicación o para otros casos, bien de,

-la anulación de normas legales inconstitucionales (en las acciones de inconstitucionalidad o en las controversias constitucionales), con lo que se produce una laguna y se desarticula el sistema obligando a una revisión de los preceptos conexos con el precepto anulado.

En ambas hipótesis ha quedado erosionada la seguridad y certeza jurídica de los gobernados al suprimirse una regla de derecho que no es sustituida de inmediato, o bien que sobrevive pero bajo calificación de violatoria de la Carta Magna, restando previsibilidad a los gobernados respecto del orden normativo que deben cumplir.

La obligación de informar a cargo de la Suprema Corte, aunque por sí sola no remedia la transgresión de la norma fundamental, coadyuva de manera significativa a la solución de ese problema y *fortalece la vigencia de la Carta Magna y del Estado de Derecho*.

En resumen se puede decir que el instituto de obligar a la Corte a informar al Congreso de sus resoluciones de control constitucional sirve a los valores y principios de **coherencia material y unidad estructural** de todo el sistema jurídico. Igualmente se postula a los valores *de seguridad y certeza jurídicas*, junto con la institución del **Estado de Derecho**.

### **Propuesta Concreta**

Las modificaciones pretenden que la Suprema Corte de Justicia, en su calidad de órgano de control constitucional, comunique al Congreso de la Unión de las sentencias en que declare la inconstitucionalidad, y las controversias constitucionales de normas legales, así como las normas legales que se consideren inconstitucionales en los juicios de amparo.

Sobresale el hecho de que ese mecanismo no es sino un instrumento para que el órgano que tiene el cometido de elaborar las leyes, tenga conocimiento cuando una norma general por él creada, sea considerada como inconstitucional por la Suprema Corte, y pueda de esa manera actuar en consecuencia.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que considero que está debidamente fundamentada la necesidad de incorporar las modificaciones a la legislación mexicana, por lo que me permito presentar el día de hoy, la siguiente:

### **Iniciativa con proyecto de decreto**

Artículo Primero: Se adiciona un octavo párrafo al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia...

...

...

...

...

...

...

**El Presidente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. En dicho informe se deberá hacer mención detallada de las resoluciones relativas a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de las cuales dicha Suprema Corte haya tenido conocimiento.**

...

...

...

...

**Artículo Segundo:** Se reforman los artículos 11, 14, y 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para quedar como sigue:

**Artículo 11.-** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

I al XVIII ...

XIX.- Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y archivo de actos, y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones...

**Al término de cada uno de sus periodos de sesiones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá enviar a cada una de las Dos Cámaras que componen el Congreso de la Unión, del Poder Legislativo Federal, una relación detallada de sus resoluciones, relativas a controversias constitucionales, y de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las resoluciones de amparo contra leyes en términos del artículo 103 y 107 constitucionales.**

**Artículo 14.-** Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia:

I al IV ...

V. Despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia, salvo la que es propia de los presidentes de las Salas, **incluyendo la supervisión del cumplimiento de la obligación de informar a cada una de las dos Cámaras que componen el Congreso de la Unión, Del Poder Legislativo Federal, de las resoluciones, relativas a controversias constitucionales, y de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las resoluciones de amparo contra leyes en términos del artículo 103 y 107 constitucionales.**

VI al XXI.

**Artículo 179.** En términos de fracción XIX del artículo 11 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, cuidará que las publicaciones del Semanario Judicial de la Federación se realicen con oportunidad y llevará a cabo todas aquellas tareas que fueren necesarias para la adecuada distribución y difusión de las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, **incluyendo la información que deberá remitir al Poder Legislativo Federal al final de cada uno de los periodos de sesiones, que ésta realice.**

**Artículo Tercero:** Se reforman los artículos 195, 197, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quedar como sigue:

**Artículo 195.-** En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I al III ...

IV ...

V.- Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

**En esa misma gaceta especial, deberá ser publicada, la información que sea remitida a las Dos Cámaras que Forman el Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal, relativas a controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las resoluciones de amparo contra leyes en términos del artículo 103 y 107 constitucionales.**

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

**Artículo 197.-** Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas salas o los ministros que las integren, El Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentables, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cual es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

El Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro de un término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195, **de igual forma deberá verificar que dicha información se encuentre incluida en el informe remitido a las Dos Cámaras del Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal, relativas a las resoluciones de amparo contra leyes.**

Las Salas de la Suprema Corte ...

#### **Artículos Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Para agilizar la entrada en vigor de estas disposiciones, el Poder Judicial Federal a través de los organismos correspondientes, contará para la implementación de los cambios señalados con 180 días hábiles a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Salón de Sesiones, a 22 de noviembre de 2005.

Dip. Jorge Luis Hinojosa Moreno (rúbrica)