

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 105 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante de la Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar el requisito de mayoría calificada en las votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

En la actualidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un rol primordial en el desarrollo y consolidación del entramado institucional de nuestro país ya que, mediante diversas reformas constitucionales y legales, pasó de ser un tribunal de casación a adquirir características propias de un Tribunal Constitucional. La Suprema Corte es la última intérprete de nuestra Constitución, con excepción de la materia electoral, y por ende, tiene la responsabilidad de defender los derechos fundamentales de los mexicanos.

Para llevar a cabo la defensa del orden establecido en nuestra Constitución, la Suprema Corte está facultada para conocer de tres medios de control de la constitucionalidad, que esencialmente, consisten en lo siguiente:

- **Controversias constitucionales.** Son procesos mediante los cuales, se resuelven los conflictos que surjan entre dos de los Poderes Federales, los Poderes de los Estados, los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, o bien, entre los órdenes de gobierno, por invasión de competencias o bien, por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados.¹
- **Acciones de inconstitucionalidad.** Por medio de ellas, se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.²
- **Juicio de Amparo.** Es un medio jurisdiccional protector de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México sea parte, que precede:³
 - a. Contra actos de las autoridades que violen derechos humanos.
 - b. Contra leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.
 - c. Contra leyes o actos de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.

En general, los fallos emitidos por los órganos encargados del control de constitucionalidad, pueden tener dos clases de alcances: generales o particulares.

En el caso de los fallos con alcances generales, las leyes declaradas inconstitucionales dejan de producir efectos y son expulsadas del ordenamiento jurídico.⁴ Por ejemplo, las sentencias que resuelven controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cuenten con el voto de ocho Ministros.

En cuanto a los alcances particulares, ello implica que las sentencias sólo vinculan a las partes que litigaron en un determinado proceso constitucional. Las leyes inconstitucionales no se abrogan ni se derogan, sino que simplemente se dejan de aplicar a aquel gobernado que interpuso el juicio de garantías y obtuvo la declaración de inconstitucionalidad a su favor.⁵ Un ejemplo de esta categoría, son las sentencias de amparo en México.

Es necesario tener en consideración que, tanto las controversias constitucionales como el juicio de amparo, ya se encontraban previstos en el texto original de la Constitución de 1917. Sin embargo, los cambios que sufrió el sistema político mexicano, el abandono del sistema de partido hegemónico y el paso al multipartidismo, hicieron necesarias una serie de reformas al poder judicial y al control de la constitucionalidad en México.

En ese sentido, el 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 105 de la Carta Magna, que revitalizó las controversias constitucionales, hasta entonces en desuso, y creó la figura de las acciones de inconstitucionalidad.⁶ Uno de los principales aciertos de dicha reforma, fue el dar a la Corte la prerrogativa de expulsar del orden jurídico normas de carácter general declaradas inconstitucionales al resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Sin embargo, se estableció un candado absurdo a dicha facultad: la mayoría calificada.

En palabras del jurista Alfredo Narváez Medécigo: “En 1994, se otorgó por primera vez al pleno de la Suprema Corte la facultad de declarar con efectos generales -también llamados *erga omnes* o universales- la invalidez de leyes, tratados internacionales y otras normas de carácter general que vulneren la Constitución. Desde entonces se estableció también que las resoluciones de la Corte solamente tendrán dichos efectos derogatorios si son aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de los once ministros que la integran.”⁷

Además de perjudicial, el establecimiento de la mayoría calificada en las votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue una decisión discrecional y sin mayor sustento. De hecho, la iniciativa de reforma del entonces Presidente Ernesto Zedillo planteaba originalmente una mayoría de nueve votos para que procediera la invalidez general de normas.⁸ En su exposición de motivos “no expresó razón alguna para justificar ni el requisito de mayoría calificada ni el elevado número propuesto. Pocos días después, con el escueto argumento de que era necesario “facilitar las acciones de inconstitucionalidad para ser viables (sic),” el Senado redujo el número de votos requerido a ocho. Así fue finalmente aprobada sin mayor discusión por la Cámara de Diputados.”⁹

Es decir, nunca se argumentó por qué debía establecerse una votación diferenciada para ese tipo de asuntos, ni se dieron ejemplos de países en los que así se llevara a cabo la práctica judicial.

Posteriormente, en 2011 se llevó a cabo una reforma constitucional en materia de Juicio de Amparo. Uno de sus puntos más relevantes fue la inclusión de la figura de la “declaratoria general de inconstitucionalidad”, que flexibilizó el principio de relatividad de las sentencias de amparo, ya que

se facultó a la Suprema Corte para expulsar leyes inconstitucionales del orden jurídico. Sin embargo, ello sólo se puede llevar a cabo bajo la condición de que el Pleno de la Corte vote por mayoría calificada de ocho ministros a favor de la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, se retomó la mayoría calificada de la reforma de 1994, y al igual que en aquella, no se argumentó cuáles eran las ventajas de dicha mayoría.

En teoría, incluir la posibilidad de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad marcaría un parteaguas en la manera en que se había ejercido hasta entonces el control de la constitucionalidad en México, rompiendo con el esquema decimonónico de sentencias de alcances particulares. Sin embargo, en la práctica, la declaratoria se ha manifestado como un medio ineficaz para controlar la constitucionalidad de las normas: desde su creación, sólo se han iniciado ocho expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad y en ninguno se ha determinado la inconstitucionalidad de norma alguna.¹⁰ Ello se debe en gran medida a lo complejo que resulta el procedimiento para su emisión, el cual está lleno de candados, uno de ellos, el de la mayoría calificada.

La existencia del requisito de las mayorías calificadas para que proceda la expulsión de normas inconstitucionales del orden jurídico entorpece la protección y defensa de los derechos humanos y de los derechos de las minorías, y merma el principio de igualdad ante la ley.

Para ilustrar lo anterior, un ejemplo claro es la resolución de la Suprema Corte a las Acciones de Inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009, relativas a un par de preceptos que prohibían el aborto, en las Constituciones locales de Baja California y San Luis Potosí, respectivamente. El resultado de la votación fue de siete votos por la inconstitucionalidad y cuatro por su constitucionalidad. Sin embargo, ya que la votación no alcanzó la mayoría calificada de ocho votos que establece el artículo 105 de la Constitución para declarar la invalidez de una ley, los artículos continuaron siendo vigentes, no obstante que habían sido declarados inconstitucionales por la Corte.

De la misma manera, el año pasado, al resolver un par de acciones de inconstitucionalidad, la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte votó por anular totalmente la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, que, entre otras cosas, restringía la libertad de expresión y el derecho a la protesta social. Pero, al no lograrse la mayoría calificada, la ley inconstitucional siguió en vigor.¹¹

Otro ejemplo reciente, es el relativo a la denominada “Ley Atenco”. Este año, al resolver una acción de inconstitucionalidad relativa a dicho ordenamiento, la mayoría de los Ministros se pronunció por la invalidez del artículo 14, que permitía a las autoridades usar la fuerza para el control de disturbios y así restablecer el orden y la paz sociales. Sin embargo, por tratarse de una mayoría simple -ya que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos- el precepto no se pudo invalidar.¹²

Estamos ante el absurdo de que, normas declaradas inconstitucionales al resolverse una acción de inconstitucionalidad, pueden “seguirse aplicando al grueso de la población que no se ampare [y] habrá distintas consecuencias legales para la misma situación dependiendo de quién tenga los medios para impugnar y, por ende, los grupos vulnerables serán los más afectados.” Aún más, aunque la población se ampare y se vuelva a declarar que una norma viola la Constitución, debido a lo complicada que resulta la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad, sigue operando sin excepción el principio de relatividad de las sentencias y la norma inconstitucional se seguirá aplicando a la mayoría de los ciudadanos. Se crean, de esa manera, dos órdenes jurídicos diferenciados, menoscabando el principio de igualdad ante la ley.

De manera que el requisito de la mayoría calificada para que una sentencia tenga efectos *erga omnes* atenta, además, contra el principio de Supremacía Constitucional, y contra el principio *pro*

homine , pues normas que han sido declaradas inconstitucionales siguen aplicándose, sin atender a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

La presente iniciativa plantea eliminar el requisito constitucional de la mayoría calificada de ocho Ministros para que las resoluciones recaídas a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad tengan efectos generales y expulsen normas inconstitucionales del orden jurídico. Asimismo, se suprime la mayoría calificada necesaria para la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad en materia de Juicio de Amparo. De esa manera, se busca consolidar los medios de control de la constitucionalidad como instrumentos eficaces que logren evitar la aplicación de normas violatorias de la Constitución a la ciudadanía, fortaleciendo, a su vez, a la Suprema Corte en su papel como Tribunal Constitucional.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar el requisito de mayoría calificada en las votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Artículo Único. Se reforman los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, y, 107, fracción II, tercer párrafo; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) ... l)

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

[...]

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

[...]

a) ... i)

[...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por **la mayoría de los miembros presentes**.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. ...

II. ...

[...]

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por **la mayoría de los miembros presentes**, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

[...]

[...]

[...]

[...]

III ... XVIII

Transitorios

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

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes secundarias en la materia, de acuerdo con el presente decreto.

Notas

1 ¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

<https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn>

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, Porrúa, México, 2015.

5 ídem.

6 López-Ayllón, Sergio, *La acciones de inconstitucionalidad en la Constitución Mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5883/7810>

7 Narváez Medécigo, Alfredo, Sobre las (absurdas y perniciosas) mayorías calificadas en la Suprema Corte, *Nexos*, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=mayoria-calificada>

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Silva Mejía, Luciano. Op cit.

11 SCJN descarta anular toda la Ley de Movilidad, *Excelsior*, disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/08/09/1109961>

12 Corte avala “Ley Atenco”, *El Financiero*, disponible en:

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/corte-avala-ley-atenco-en-contra-de-manifestantes.html>

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)