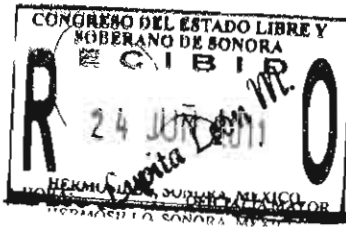




CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA



001700

**CC. DIPUTADOS SECRETARIOS
H. CONGRESO DEL ESTADO
PALACIO LEGISLATIVO
PEDRO MORENO Y TEHUANTEPEC C.P. 83000
HERMOSILLO, SON.**

En Sesión Ordinaria verificada el día 14 de Junio de 2011, la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en uso de las facultades que le confiere el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por este conducto, remitimos a ustedes, **Iniciativa con Proyecto de Decreto**, presentada por la C. Dip. Judith Irene Murguía Corral, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura, que contiene reformas y adiciones a **la Base II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

Lo anterior para que de considerarlo pertinente se adhieran a su contenido.

“SUFRAGIO EFECTIVO.- NO REELECCIÓN”

Victoria de Durango, Dgo., a 15 de Junio de 2011



LXV LEGISLATURA

**Dip. Miguel Ángel Olvera Escalera
Presidente de la Mesa Directiva
de la LXV Legislatura del Estado
Libre y Soberano de Durango**



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

CC. SENADORES SECRETARIOS
DE LA LXI LEGISLATURA
H. CONGRESO DE LA UNIÓN,
P R E S E N T E S.

La LXV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en uso de las facultades que le confiere el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por este conducto, remitimos a ustedes, **Iniciativa con Proyecto de Decreto**, presentada por la C. Dip. Judith Irene Murguía Corral, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura, que contiene reformas y adiciones a **la Base II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Que de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte del Constituyente Permanente, órgano con poder reformador de la Constitución General de la República, las Legislaturas de los Estados tenemos el derecho de iniciar leyes o decretos; con ese fundamento, presentamos ante esta Soberanía, el Proyecto de Iniciativa que contiene reformas y adiciones a la Base II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en caso de ser aprobado, será presentado como iniciativa de este Congreso a la Cámara de Senadores como Cámara de origen.

La presente iniciativa, tiene como objeto modificar la figura jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad prevista en la Base II del artículo 105 de la Constitución General de la República, básicamente en tres aspectos:

- Primero, otorgar un porcentaje organizado de la ciudadanía, legitimación activa para promover este medio de control constitucional, dado que actualmente se excluye a los ciudadanos de participar como actores en este tipo de procedimientos jurisdiccionales;



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

- Segundo, se propone que los efectos generales de una sentencia de Acción de Inconstitucionalidad sean a partir de seis votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reduciendo así, los ocho votos que se exigen en la norma vigente; y
- Tercero, se propone adicionar un párrafo a efecto de establecer un término perentorio para que las resoluciones de invalidez que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vinculen a los órganos legislativos correspondientes, a adecuar las normas que fueron declaradas inválidas, dado que la norma vigente no reglamenta esta circunstancia.

El control de Constitucionalidad, forma parte de un tópico más amplio, la denominada defensa de la Constitución, donde la defensa de identifica como el género y el control de la especie. La protección la integran todos aquéllos instrumentos políticos, sociales y de técnica jurídica, por medio de los cuales se busca el funcionamiento de los poderes públicos, sujetos a los límites que supone la propia Constitución. Por otra parte, la justicia constitucional tiene por objeto, el estudio de los medios jurídicos, principalmente procesales, que se dirigen a la reintegración del orden constitucional cuando ha sido quebrantado por los órganos del poder.

Así, es necesaria la existencia de mecanismos que permitan sujetar la actuación pública o privada al orden constitucional, de ahí surge el llamado Control de Constitucionalidad. La Doctrina ha definido que el Control de la Constitucionalidad representa los medios jurídicos, mediante de los cuales se busca que los poderes constituidos actúen dentro de sus límites constitucionales.

En el Sistema Jurídico Mexicano, la Acción de Inconstitucionalidad se incorpora como un medio de control abstracto de la Constitución, mediante la cual, el Poder Judicial de la Federación, revisa, a instancia de parte, que los actos legislativos emanados del Congreso de la Unión, así como de las legislaturas locales, sean congruentes y apegados a las bases que contiene la Constitución General de la República, dotando de atribuciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para expulsar del sistema jurídico vigente, con efectos generales, en su caso, aquella norma que contravenga la



CONGRESO DEL ESTADO
DUARANGO
H. LXV LEGISLATURA

norma fundamental, así fuese aprobado por una mayoría calificada de ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este medio de Control Constitucional fue establecido mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994.

A pesar de la trascendencia e importancia, se considera que la regulación vigente de la Acción de Inconstitucionalidad, mantiene diversos rezagos legislativos, que dificulta que este medio jurisdiccional, sea una herramienta jurídica ciudadana, más accesible y con mayor eficacia, dado la complejidad de su promoción o resolución.

I. LEGIMITACIÓN ACTIVA PARA CIUDADANOS

Actualmente, la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad se encuentra restringida a ciertos órganos del Estado, como son:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El equivalente al treinta por ciento de los integrantes de algunos de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- Los partido políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta regulación restrictiva, contrario a los principios democráticos, excluye a los ciudadanos, que potencialmente de forma organizada, pudieran constituirse como un ente legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad, sin la necesidad de ser representados por algunos de los órganos señalados con antelación, lo que evidentemente se considera una grave deficiencia en la norma vigente.

En las últimas décadas, México ha sido un país que busca incrementar e incentivar la participación ciudadana en la búsqueda de un modelo democrático capaz de generar amplios canales de interacción entre los representantes populares y sus representados, para ello ha sido necesario el fortalecimiento de instituciones encargadas de organizar los procesos electorales y elegir representantes populares.

Por esta razón, resulta necesario que nuestra actual democracia representativa sea complementada con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.

Resulta insuficiente para la ciudadanía mexicana participar únicamente como votantes, dado que existe el legítimo reclamo de los ciudadanos de participar activamente en las decisiones públicas. Ante la fuerte inercia social que busca integrar figuras de democracia directa en la legislación mexicana, como son la iniciativa ciudadana o la



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

consulta popular, que ya fueron aprobadas en el Senado de la República, debemos acompañar también la figura de legitimación activa de la ciudadanía organizada, para promover acciones de inconstitucionalidad.

La presente iniciativa contempla como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos es la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad, lo que permitirá que los ciudadanos puedan delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, al impugnar leyes que contravengan la Carta Magna, ello en respeto de sus derechos fundamentales.

La posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad, puede considerarse como una forma más evolucionada de hacer política, ya que implica una resolución jurisdiccional que podría hipotéticamente corregir las deficiencias u omisiones que comenta el Poder Legislativo en contra de una colectividad.

La propuesta consiste en adicionar el artículo 105 constitucional, Base II, párrafo segundo, del inciso h), en el cual se prevea a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legitimados para incoar acciones de inconstitucionalidad, siempre que se promuevan con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores.

II. MAYORÍA SIMPLE PARA LA DETERMINACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA.

La norma vigente prevé que 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.

Es claro que la decisión sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley puede serle otorgada a un único Tribunal Especial, o bien otorgársele a todos los



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

órganos jurisdiccionales o sólo algunos de ellos, incluso a un órgano de naturaleza no jurisdiccional, o sencillamente no otorgársele a nadie; pero si se le otorga a un Tribunal, y tal es la "solución mexicana", resulta obvio que ha de ser suficiente con la mayoría de los ministros competentes que se pronuncien en el sentido de declarar inconstitucional una ley para que esa declaración sea viable y produzca sus efectos.

No tiene el menor sentido exigir mayorías calificadas, para adoptar decisiones de este tipo a un Tribunal, sin que sirva para justificar la presunción de Constitucionalidad de las leyes. Esta presunción puede, y debe, jugar su papel en otros ámbitos o momentos, pero no, desde luego, en lo relativo a la mayoría requerida para la adopción por el órgano competente de una resolución que declare la inconstitucionalidad de una ley.

Tampoco puede justificarse esta mayoría reforzada en el hecho de que se trate generalmente de "asuntos de gran entidad" pues, aunque ello sea cierto, la mayoría reforzada no es admisible cuando lo que está en juego es la justicia o injusticia desde la perspectiva constitucional de una norma, y esa decisión no es una decisión política (como la de un órgano legislativo al aprobar una ley, por ejemplo), sino una decisión jurídica, adoptada desde una base eminentemente racional, y justamente por ello, razonada exhaustivamente. Con todas las particularidades que se quiera derivadas del contenido tan característico de las normas a interpretar, se trata, sin ningún género de dudas, de una decisión fruto del raciocinio jurídico, y resultado, no de una conformación de "voluntades" diversas, sino solamente de "interpretaciones" (jurídicas y racionales) diferente, y en todo caso, debidamente fundadas del texto de la Constitución, lo cual es algo absolutamente distinto. El juego que lícitamente pueden tener las mayorías reforzadas en el ámbito parlamentario, y tan sólo limitadamente, no es admisible en el ámbito jurisdiccional o de la justicia, ni siquiera cuando se trata de adoptar decisiones de tal gravedad.

Por lo demás, el sistema instaurado puede conducir al absurdo, si se tiene presente que prácticamente las tres cuartas partes de los Ministros han de ser partidarios de la declaración de inconstitucionalidad para que esta proceda, mientras que bastará con



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

que apenas la cuarta parte de ellos (4 de 11), defiendan la desestimación de la pretensión de inconstitucionalidad para que aquélla tenga lugar. Y ello siempre que estén presentes todos los Ministros; pero puede darse el caso de que estén presentes sólo ocho de los once (quórum que es legalmente suficiente para la constitución del voto Pleno), hipótesis en la cual se precisará la unanimidad, nada menos que el voto unánime de todos los Ministros, bastando, pues, la oposición a la declaración de inconstitucionalidad de uno solo de ellos (frente a los siete restantes), para que ésta no pueda tener lugar.

Por estas consideraciones, es de estimarse necesario, que en las resoluciones de invalidez de una norma no se exijan los ochos votos que se prevén en la norma constitucional vigente, sino que se modifique esta disposición, para que el voto mayoritario de los Ministros, pueda determinar la expulsión de una norma jurídica que contraviene las Carta Magna con efectos generales.

II. SENTENCIA VINCULATORIA AL ÓRGANO LEGISLATIVO

Actualmente, las resoluciones de invalidez las normas que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen efectos lisos y llanos, sin que se vincule al órgano legislativo para que emita nuevas disposiciones que complementen o subsanen la laguna jurídica que puede ser producida por una determinación de inconstitucionalidad.

La presente iniciativa, contempla modificar este sistema, a efecto que de que por mandato constitucional, los órganos legislativos que emitieron una norma inconstitucional, formulen las adecuaciones legales que correspondan a la norma invalidada y tildada de inconstitucional en un tiempo perentorio; lo anterior, para complementar el sistema jurídico que ha sido modificado por mandato jurisdiccional.

La ley reglamentaria, regula en qué supuestos la sentencia ha de considerarse estimatoria y en cuáles desestimatoria; la primera es precisamente aquélla que determina fundado los conceptos de violación y determina inválida la norma



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

impugnada; y la segunda, es aquella sentencia que considera desestimar la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Si la sentencia es estimatoria, el efecto que produce es la declaración de la invalidez de la norma, su expulsión pura y simple del ordenamiento jurídico, declaración de invalidez, que tendrá efectos generales y no particulares o limitados a una determinada relación jurídica. Ello resulta ser una necesidad imperiosa y una exigencia lógica del propio control concentrado abstracto de Constitucionalidad; sin embargo, ello no obliga a que el órgano legislativo corrija su acto, ni mucho menos puede ser procedente que el órgano jurisdiccional sustituya una función legislativa.

Como ya se vio en líneas anteriores, si la declaración que emitiera la Corte declarara que la norma es inconstitucional, no podría pretenderse que fuera el propio tribunal de constitucionalidad el que determine crear leyes; más sin embargo, sí puede existir la vinculación con el órgano legislativo para que adecúe las normas en caso de ser procedente, conforme al propio procedimiento legislativo.

Por ejemplo, la resolución recaída a las diversas Acciones de Inconstitucionalidad identificadas en los expedientes 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008, 65/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de octubre de 2008, promovida en contra de la reforma que expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó declarar inválidas parte de las sanciones establecidas en las fracciones I y II, del inciso d), párrafo 1, del artículo 354: ello, por considerar que establecían multas fijas contrarias al artículo 22 de la Constitución General de la República. Es el caso que dicha sentencia ordenó retirar de los preceptos legales la porción normativa que señala "con el doble del precio comercial de dicho tiempo". Para que esta disposición pudiera ser tildada de constitucional, ameritaba adecuarse, agregando el vocablo "hasta", y de esa manera permitir a la autoridad competente fijar la sanción con base en la conducta infractora.



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

Es el caso, que esta sencilla modificación no ha sido adecuada ni modificada por el órgano legislativo, por lo que la disposición normativa original permanece sin una sanción ejemplar para aquéllos que infrinjan la norma electoral de forma reiterada, considerándose así una norma imperfecta, dado que no existe sanción calificada para este tipo de conductas, derivado de la resolución de una acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento del tema, la doctrina establece que tratándose de normas jurídicas, su clasificación atendiendo a la sanción que acarrea su incumplimiento, se divide en:

- **Perfectas.** Que son aquellas normas jurídicas en las que la sanción es la nulidad del acto.
- **Plus quam perfectae.** Que son aquellas que además de ocasionar la nulidad del acto, acarrear la imposición de una sanción al infractor.
- **Minus quam perfectae.** Son las que implican que al actualizar una infracción se provoca la sanción del infractor pero no la nulidad del acto; e
- **Imperfectas.** Que son aquellas que carecen de sanción, es decir, su violación no trae aparejada ninguna afectación jurídica al infractor o al acto jurídico emitido en contravención a esa regla.

Es el caso que las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad pueden ocasionar normas imperfectas, las cuales deben ser adecuadas exclusivamente por las atribuciones del Poder Legislativo.

En este sentido, debe considerarse necesario que las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad que declaren la invalidez de normas, vinculen a los órganos legislativos para adecuar las legislaciones en un periodo de 180 días y favorecer un sistema jurídico eficaz y vigente.



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

Por todo lo anteriormente expuesto y fundamentado, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- SE ADICIONA EL INCISO H) DEL PÁRRAFO SEGUNDO; SE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO VIGENTE; Y SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO, TODOS DE LA BASE II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 105.-.....

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad...
Las acciones de inconstitucionalidad...

a) ... al g)...

h) A los ciudadanos en un número equivalente, al menos al cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, al momento de haberse publicado la norma impugnada. En los casos de impugnaciones de leyes locales, el porcentaje de ciudadanos requeridos será con base a la lista nominal de las respectivas entidades federativas.

.....

.....



CONGRESO DEL ESTADO
DURANGO
H. LXV LEGISLATURA

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia declararán la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por la mayoría de los ministros integrantes.

El órgano legislativo que expidió la norma, contará con 180 días contados a partir de la resolución referida, para formular las adecuaciones legales para la conformidad de la norma, materia de la acción con la Constitución.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Segundo. Las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad que se encuentren en trámite a la vigencia del Decreto en comento, deberán tramitarse conforme a la presente reforma.



ATENTAMENTE
Victoria de Durango, Dgo., a 13 de Junio de 2011

Dip. Miguel Ángel Olvera Escalera
Presidente de la Mesa Directiva
de la LXV Legislatura del Estado
Libre y Soberano de Durango