

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 35 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LOURDES CELENIA CONTRERAS GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Lourdes Celenia Contreras González, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que se consagra en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 6, numeral 1, fracción 1, artículo 77 y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX al artículo 35 y se adiciona un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en materia de acción ciudadana de inconstitucionalidad, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

La democracia en México se ha venido consolidando en las últimas décadas a un ritmo lento, pero consistente. A partir de la reforma política de 1977, los procesos y las instituciones electorales han experimentado un importante desarrollo legal e institucional, que al día de hoy hace posible que la realización de las elecciones federales cuente con aceptables niveles de certeza, legalidad y competitividad.

El órgano autónomo encargado de la función estatal electoral, goza de autonomía desde 1996 y se ha implantado como uno de los pilares de la democracia mexicana, que incluso ha sido considerado como referente y modelo por parte de otros países. De este modo, las leyes y las instituciones electorales han resultado funcionales para canalizar la pluralidad de la sociedad mexicana y para garantizar la expresión y representación de minorías cuyos intereses no se ven reflejados en los partidos políticos nacionales más grandes.

En cuanto a la distribución territorial del poder, la competencia electoral ha propiciado que los estados de la República y los municipios experimenten constantemente la alternancia de partidos políticos en el poder. Esto ha otorgado a los gobiernos locales una base de legitimidad que, en su conjunto, los fortalece en su relación con la federación, en un proceso que puede derivar en la construcción de nuevas bases para el federalismo mexicano.

Merece mención, también, la creación de órganos constitucionales autónomos, como una forma de delegación de funciones fundamentales del Estado hacia órganos independientes del Ejecutivo Federal, en un marco de colaboración con el Congreso de la Unión para definir su integración, en procesos cada vez más abiertos al escrutinio ciudadano.

En este contexto, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes, modalidades de participación derivadas de la reforma constitucional en materia política promulgada en agosto de 2012, han venido a robustecer las posibilidades de participación ciudadana.¹

Sin embargo, resulta evidente que la democracia representativa mexicana tiene que mejorar algunas de sus estructuras a fin de que la ciudadanía adquiera mayores y más efectivas instrumentos de participación en los procesos de toma de decisiones públicas. Los innegables avances de nuestra democracia en la vertiente electoral, hacen patente, a la vez, que la participación ciudadana debe ir más allá del momento del sufragio.

En este momento del desarrollo democrático de México, los ciudadanos necesitan mayores márgenes de participación, a fin de poder incidir en el proceso de toma de decisiones públicas de trascendencia, tanto en los ámbitos Legislativo y Ejecutivo, como en el Judicial.

Con el recurso de la consulta popular puede subsanarse parcialmente esta situación, dado que se abre la posibilidad de que los temas de trascendencia nacional sean sometidos a la opinión de la ciudadanía, a través de una consulta que se realizaría el día de la jornada electoral federal. De esta forma, los electores no solo emitirán su voto el día de las elecciones, sino que podrán manifestar su postura respecto a temas determinantes para la vida pública nacional.

En lo que se refiere al proceso legislativo, los ciudadanos ya tienen el instrumento de la iniciativa Ciudadana para incidir en la formación de las leyes. De este modo, los ciudadanos tienen la atribución de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, cuando consideren que los legisladores no tienen voluntad de legislar en la materia que interesa a los ciudadanos o cuando éstos consideren que lo mejor para sus propuestas legislativas es que avancen sin la promoción de ningún legislador o partido político (Olivos, 2019).

Sin embargo, el problema que se hace cada vez más patente, es que los ciudadanos no tienen ningún tipo de atribución que les permita ejercitar acciones de control sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, tanto a nivel federal como local.

En el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se establece que la acción de inconstitucionalidad, que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CPEUM, podrá ejercitarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2019) solamente por los siguientes actores:

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

I. ...

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

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

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

Como podemos observar, los ciudadanos no tienen la atribución de ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la SCJN, cuando consideren que una ley o una reforma específica a leyes existentes entran en contradicción con algún precepto constitucional.

En este punto, es pertinente abundar en el concepto de acción de inconstitucionalidad, así como las implicaciones que conlleva:

“Éstas (las acciones de inconstitucionalidad) son uno de los juicios de control de constitucionalidad previstos en la Constitución federal, y se encuentra en su artículo 105, fracción II.

El objetivo de los juicios de control de constitucionalidad es justamente revisar que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades respeten la Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad, en concreto, sirven para reclamar la inconstitucionalidad de una norma general. El tipo de control constitucional que se ejerce mediante este juicio suele llamarse “control abstracto”, pues no es necesario probar que la norma reclamada ha producido un daño específico, sino que basta argumentar hipotéticamente y de manera abstracta cuál es la afectación que su vigencia provoca a uno o más artículos de la Constitución federal.

... puede ser iniciado por un número cerrado de actores gubernamentales previstos en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución. Lo anterior quiere decir que las acciones de inconstitucionalidad no están disponibles para los ciudadanos, sino que funcionan como un mecanismo de control entre los poderes del estado (Larrea, 2013)”

Esta cita, además de clarificar el concepto de acción de inconstitucionalidad, apunta el hecho que ya señalamos, en el sentido de que no está al alcance de los ciudadanos. Tal es la cuestión central del problema que la presente Iniciativa busca subsanar.

No es un problema menor, puede adquirir proporciones mayúsculas en un escenario, probable, donde converjan dos factores: a) que una Ley o reforma legal sea opuesta a algún precepto constitucional

fundamental; y b) que, ante esta contradicción, ninguno de los actores facultados para ejercitar la correspondiente acción de inconstitucionalidad decida hacerlo, debido a presiones o intereses de grupo.

Por estas razones, se considera pertinente adicionar un inciso j) a la Fracción II del artículo 105 de la CPEUM, a fin de establecer que los ciudadanos puedan ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Argumentación

Es indispensable e impostergable dotar a los ciudadanos de la atribución constitucional de ejercitar acción de inconstitucionalidad. La democracia representativa tiene límites que, si no existe alguna forma de procesarlos, pueden erosionar la representación y propiciar un alejamiento creciente entre los gobernantes y los gobernados, entre representantes y representados.

Es impostergable, porque la creciente complejidad de la gestión de gobierno, la actividad legislativa y el dinamismo de los diversos grupos de poder y de interés que interactúan en la arena pública, genera altos niveles de presión sobre el proceso legislativo, de tal suerte que en determinadas condiciones es posible que la legislación producida guarde contradicciones respecto a principios fundamentales consagrados en la Constitución. En un escenario de este tipo, siempre es posible que, debido a los influyentes intereses en juego, así como los compromisos de las fuerzas políticas, los actores facultados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad correspondiente se abstengan de hacerlo, en virtud precisamente de esos compromisos, dejando en estado de indefensión a los ciudadanos.

Cabe señalar que una situación de este tipo se generó con motivo de la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en 2014. En opinión de diversos expertos, dicha Ley contenía una disposición contraria al precepto constitucional que obliga al Estado a proteger los datos personales de las personas y su derecho a la privacidad. El 14 de julio de 2014, más de 200 organizaciones de la sociedad civil, haciendo eco de la preocupación ciudadana al respecto, solicitaron al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), que está legitimado para ello y es el organismo garante de acceso a la información pública y protección de datos personales, que ejerciera su facultad de presentar acción de inconstitucionalidad contra los artículos 189 y 190 de la citada Ley Federal, porque establecían disposiciones que violaban los derechos a la privacidad y a la protección de datos personales consagrados en la Constitución. En efecto, los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establecía la obligación de los concesionarios de proporcionar a las autoridades información de geolocalización de los equipos de comunicación móvil, así como conservar y proporcionar a las autoridades la información de las comunicaciones realizadas por las personas hasta por dos años (Animal Político, 2014).

Sin embargo, el pleno del IFAI decidió, en una cerrada votación, abstenerse de ejercitar la acción de inconstitucionalidad que demandaban las organizaciones de la sociedad civil, bajo el argumento dominante de que, “los artículos 30, 189 y 190 no vulneran los dos derechos que tutela el IFAI, el de acceso a la información y el de la protección de datos personales. Por su parte, la comisionada Areli Cano y los comisionados Oscar Guerra y Joel Salas, expusieron que sí existen elementos técnicos para presentar la acción de inconstitucionalidad, pues en su opinión los citados artículos no son acordes con los principios y derechos consagrados en la Constitución ni en los Tratados Internacionales (IFAI, 2014)”

Ante esta situación, y dado que los legisladores federales que habían manifestado su inconformidad con los citados artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no lograron reunir el número necesario para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, las organizaciones de la sociedad civil decidieron presentar un amparo.

En este caso específico, en torno a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2014, se configuró el escenario que anima la presente iniciativa, esto es, una situación de inconformidad ciudadana ante disposiciones legales que pueden entrañar la violación de derechos consagrados en la Constitución, combinada con la negativa de los actores legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, los cuales, ante las presiones o la dificultad de cumplir con los requisitos procesales, finalmente se abstienen de ejercitar esa acción de control constitucional, dejando a los ciudadanos en un estado de indefensión.

Es pertinente, para mejor ilustrar la trascendencia de que los ciudadanos tengan el derecho de ejercitar la acción de inconstitucionalidad, abundar en la definición de ésta, ahora con una cita que la propia SCJN maneja en su página electrónica:

“Es un medio de control de la constitucionalidad que se tramita en forma exclusiva ante la SCJN, por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

Si la SCJN declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, no podrá volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna. Esto significa que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales, siempre que la resolución se apruebe por el voto de ocho o más de sus ministros.

Es decir, cuando los actores legitimados no ejercitan este instrumento de control constitucional, la consecuencia será que las normas que estén en contradicción con preceptos fundamentales de la Constitución, seguirán vigentes, generando una situación de vulnerabilidad en la ciudadanía que, al día de hoy, no tiene el derecho de ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, la coyuntura política actual requiere del avance en la construcción de ciudadanía mediante instrumentos que permitan avanzar hacia un esquema de mayor empoderamiento ciudadano; ha llegado el momento de ampliar los derechos de participación política de los ciudadanos mexicanos, estableciendo que tienen la atribución de ejercer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad.

En tal sentido reflexiona José René Olivos Campos, en el texto citado anteriormente, del cual vale la pena referir las siguientes líneas:

“Lo que interesa finalmente con un sistema de democracia participativa es que los ciudadanos participen en el ejercicio del poder público. ... La participación ciudadana no se debe de reducir a los confines de la representación política, es importante también dar énfasis en la Constitución General a las formas directas de participación ciudadana, como en las instituciones del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato... Éstos son mecanismos de la democracia directa que aparecen en el constitucionalismo democrático moderno que complementan a las instituciones de la democracia representativa.”

Un aspecto fundamental de la presente iniciativa consiste en establecer cómo y en qué número podrán los ciudadanos mexicanos ejercitar la acción de constitucionalidad. Este punto es de suma trascendencia, debido a que se tiene que preservar la funcionalidad, viabilidad e integridad de este nuevo derecho ciudadano. Establecer como requisito que un número demasiado grande de ciudadanos respalde la acción, podría generar en los hechos la imposibilidad del ejercicio de este derecho hasta hacerlo nugatorio.

Por otra parte, si se establece como requisito que sea un número muy reducido de ciudadanos, o, en el extremo, un solo ciudadano, el que respalde la acción de inconstitucionalidad, el riesgo que se abriría sería el de la saturación y el desgaste de este importante derecho ciudadano, pues sería previsible que una cantidad importante de ciudadanos, por sí solos, promoverían ante la SCJN la revisión de prácticamente todas las leyes y reformas que expida del Poder Legislativo.

Por ello, consideramos que la reglamentación de la iniciativa ciudadana puede orientarnos al respecto, dado que se trata de acciones que guardan una estrecha relación.

En ese tenor, es pertinente señalar que el artículo 71, fracción IV de la Constitución establece que, para ejercer el derecho de iniciar leyes, los ciudadanos deben tener el respaldo de al menos el 0.13% (cero punto trece por ciento) de la lista nominal de electores. Dado que el corte de la Lista Nominal al 6 de septiembre de 2019 indica que están registrados 89 millones 562 mil 669 ciudadanos, el número de estos que deben respaldar una Iniciativa Ciudadana, es de 116 mil 431 ciudadanos.

Por ello, consideramos que, para ejercer el derecho ciudadano a ejercitar la acción de inconstitucionalidad que se plantea en la presente iniciativa, sería conveniente establecer como requisito que el número de ciudadanos que respalden la acción sea sensiblemente menor al requerido para la Iniciativa Ciudadana. Porque, para integrar y fundamentar la acción de inconstitucionalidad, es previsible que el proceso de convocar a un determinado número de ciudadanos se dificulte especialmente, debido a que la participación requiere un particular esfuerzo de investigación, análisis y argumentación.

En consecuencia, la propuesta de la presente iniciativa es que el número de ciudadanos requerido para ejercitar la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea de 0.065% (cero punto cero sesenta y cinco por ciento) de La lista nominal de electores, que equivale a 58,216 ciudadanos. De esta forma, se aligeraría el requisito del número de ciudadanos para solicitar a la SCJN la revisión de la constitucionalidad de las leyes, con el objeto de que este instrumento de participación sea accesible y realizable.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa plantea que se adicione un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el siguiente tenor:

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...

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

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

a) a i) ...

j) Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto cero sesenta y cinco por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señale la ley reglamentaria.

Con el objeto de que la CPEUM incorpore de forma integral el derecho de los ciudadanos a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, es indispensable incorporar, a través de una fracción IX, la disposición correspondiente en el artículo 35 de la Carta Magna, donde se consagran los derechos del ciudadano, en el siguiente tenor:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VIII

IX. Ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en los términos y con los requisitos que se señalen en el artículo 105, fracción II, de esta Constitución y la Ley Reglamentaria.

Estoy plenamente convencida de que la propuesta de la presente iniciativa, concuerda con la ideología que caracteriza a mi grupo parlamentario, Movimiento Ciudadano, porque tiende empoderar a las ciudadanas y ciudadanos de México, de cara a los desafíos políticos que entraña la actual coyuntura política nacional.

Finalmente, en el régimen transitorio del proyecto de decreto que se propone a través de la presente Iniciativa, se plantea que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico correspondiente en un momento posterior, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona una fracción IX al artículo 35 y se adiciona un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35 y se adiciona un inciso j) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VI. [...]

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;

VIII. [...]; y

IX. Ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en los términos y con los requisitos que se señalen en el artículo 105, fracción II de esta Constitución y la Ley reglamentaria.

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

I. [...]

II. [...]

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

a) a g) [...]

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución... Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República...;

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; y

j) Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto cero sesenta y cinco por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley reglamentaria.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, realizará las adecuaciones al marco jurídico correspondiente necesarias para la plena realización de las disposiciones contenidas en el mismo.

Nota

1 La democratización de México ha generado diversas interpretaciones por parte de observadores de la política nacional en las últimas décadas; en el documento que se cita a continuación se condensa la visión que permea la presente iniciativa: Woldenberg, José, y Becerra, Ricardo, Recapitulación: la democracia mexicana ¿comenzar de cero?, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/509_5/21.pdf

Bibliografía

Animal Político. (2014). Piden OSC acción de inconstitucionalidad contra Ley Telecom: “Viola derecho a privacidad”. 19 de septiembre de 2019, de Animal Político sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2014/07/piden-al-ifai-presentar-accion-de-inconstitucionalidad-contra-ley-telecom-porque-viola-derecho-la-privacidad/>

IFAI (2014). Resuelve pleno del IFAI contra inconstitucionalidad de la Ley Telecom. 19 de septiembre de 2019, de IFAI sitio web: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-053-14.pdf>

Larrea Maccise R. (2013). ¿Qué es una inconstitucionalidad? 19 de septiembre de 2019, de Nexos sitio web <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2860>

Olivia Campos J.R. (2019). La democracia participativa en México. 19 de septiembre de 2019, de UNAM Sitio web: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamosjoserene.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). ¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación? 19 de septiembre de 2019, de SCJN sitio web: <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2019.

Diputada Lourdes Celenia Contreras González (rúbrica)