

LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Juan Manuel Hernandez Licona*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: I. Introducción **II.** Capítulo I. La facultad de iniciativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **III.** Capítulo II. Opiniones doctrinales respecto de otorgar al Poder Judicial (por conducto de la Corte) la legitimidad para iniciar leyes en la Constitución Federal **IV.** Capítulo III. La facultad de iniciativa del poder judicial local en las constituciones de los estados **V.** Capítulo IV. La facultad de iniciativa de la Corte en el derecho comparado **VI.** Capítulo V. Resultado de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, en relación con la facultad de iniciativa de la Corte **VII.** Conclusiones **VIII.** Bibliografía

Introducción

La posibilidad de otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, es un tema que desde hace más de una década comenzó a surgir como un tópico de interés especial en los legisladores federales de la Cámara de Diputados, pues desde la LV y hasta la actual LX legislaturas, se han presentado diversas iniciativas sobre la facultad de iniciativa de la Corte.

Al respecto, son diversas las opiniones que la doctrina ha emitido, algunas de ellas a favor de concederle a la Corte la potestad de iniciar leyes, y otras más en contra de efectuar una reforma en ese sentido. Los argumentos son variados y serán objeto de análisis a lo largo de esta investigación.

Por otro lado, se detallará el hecho interesante de que todas las entidades federativas, a excepción del Distrito Federal –quien tiene una naturaleza diversa-, han establecido en sus constituciones locales el derecho de su Tribunal Superior Estatal para presentar leyes ante el Congreso local; aunque tal atribución está limitada en la mayoría de las constituciones, a que sean iniciativas en materia propia de la competencia del poder judicial local.

Aunado a lo anterior, se realiza un estudio de derecho comparado con las constituciones de diversas naciones, a fin de advertir el alcance que le han asignado a la facultad de presentar leyes, a cargo de su Tribunal Supremo de Justicia.

Posteriormente se hablará sobre los trabajos que, respecto al tema de la facultad de iniciativa de la Corte, realizó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, a través del grupo de trabajo de “Reforma del Poder Judicial” y del subgrupo de trabajo “fortalecimiento del poder judicial”.

Finalmente, se elaborarán algunas conclusiones relacionadas con el tema del derecho de iniciativa de la Corte.

Capítulo I

La facultad de iniciativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a las tres fracciones del artículo 71, y al inciso ñ), fracción V, Base Primera del artículo 122, ambos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son cinco los sujetos legitimados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, a saber:

- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los diputados del Congreso de la Unión.
- Los senadores del Congreso de la Unión.
- Las legislaturas de los Estados.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es de hacer notar el hecho de que en nuestro sistema constitucional federal, sólo el poder ejecutivo y el poder legislativo, federal, estatal y del Distrito Federal, están facultados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión.

No sucede lo mismo con el Poder Judicial Federal, el cual no está incorporado, en nuestra Carta Magna, dentro de los sujetos legitimados para ejercer el derecho de iniciativa, de tal manera que sus funciones se encauzan únicamente a la solución de conflictos y de control de la constitucionalidad.

Ahora bien, es importante preguntarnos si la facultad de iniciativa del Presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ¿puede ejercerse sobre cualquier materia y respecto de cualquier ámbito de gobierno (constitucional, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal), ante el Congreso de la Unión? La respuesta es NO.

Comencemos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El inciso ñ), fracción V, de la Base Primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que esa autoridad local del Distrito Federal,¹ tiene la facultad para presentar, ante el Congreso de la Unión, iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, según se advierte en seguida:

Artículo 122.

...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

¹El párrafo segundo del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

La redacción es clara. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede ejercer el derecho de iniciativa, ante el Congreso de la Unión, en materias relativas al Distrito Federal. A *contrario sensu*, ello significa que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no tiene derecho de iniciativa, ante el Congreso de la Unión, cuando ésta no sea relativa al Distrito Federal.

Y entonces, ¿en qué casos ejerce la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su facultad de iniciar leyes? La respuesta a esta interrogante es la siguiente: en reformas constitucionales y legales. Sí, siempre que ambas versen sobre cuestiones relativas al Distrito Federal; pero no respecto de leyes federales, pues éstas no se refieren en lo específico a un Estado o al Distrito Federal, ya que son de aplicación general.

Así es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la potestad para presentar iniciativas de reforma a la Constitución Federal, siempre que éstas versen sobre cuestiones relativas al Distrito Federal. Esto se desprende del mismo texto constitucional transcrito anteriormente: *“Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.”*

La interpretación del párrafo anterior no puede realizarse de una forma restricta y limitada, que nos haga concluir que la facultad de iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sólo se refiera a “leyes” y no a la “constitución”, pues tal interpretación no armonizaría con la misma situación que ocurre con el artículo 71 constitucional, el cual aunque no habla de manera precisa sobre reformas a la Constitución, su interpretación nunca se ha limitado a considerar que los sujetos ahí legitimados sólo puedan presentar iniciativas sobre leyes, y no extenderse a nuestra Carta Magna.

Por tanto, cabe concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la atribución para presentar iniciativas constitucionales, ante el Congreso General, siempre que éstas versen sobre cuestiones relativas al Distrito Federal; en otras palabras, su facultad no procede respecto de iniciativas constitucionales cuyo contenido no sea relativo al Distrito Federal.

Por otro lado, es de aclarar que la potestad de iniciar leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, va más allá de presentar iniciativas constitucionales que sean relativas al Distrito Federal.

Su atribución también procede respecto de iniciativas de leyes relativas al Distrito Federal, que no formen parte del catálogo de materias sobre las cuales la misma Asamblea es quien legisla,² sino que corresponden a aquellas cuya legislación

²La fracción V, Base Primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades expresas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto de las cuales ella misma puede legislar sin necesidad de acudir ante el Poder Legislativo Federal, y son

pertenece al Congreso de la Unión. Los supuestos a los que hacemos mención, están señalados en el apartado A, del artículo 122 de la Constitución Federal, que dispone lo siguiente:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

Los supuestos anteriores, son los otros casos en que procede la facultad de iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante el Congreso General.

Pero tal atribución no opera para leyes federales, pues por sus propias características, éstas no se refieren en lo específico a un Estado o al Distrito Federal, sino que son de aplicación general.

Visto lo anterior, considero que esa supuesta facultad de iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, constituye una atribución muy limitada, y un obstáculo en la autonomía legislativa del Distrito Federal.

Por un lado, es una “facultad” limitada ya que la Asamblea Legislativa no puede presentar iniciativas para reformar las leyes federales, siendo que éstos son cuerpos normativos cuyos efectos debe observar el Distrito Federal, y en cambio sucede

de la cuenta pública; nombramiento de quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; organización de la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización; disposiciones electorales del Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno; administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; materias civil y penal; organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social; planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa; ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; y las demás que se le confiera expresamente la Constitución.

que las entidades federativas sí pueden presentar iniciativas sobre leyes federales, situación ésta que evidencia la limitación a que hacemos referencia. Los Estados de la República sí pueden, pero el Distrito Federal no, aun y cuando todos ellos deben observar su cumplimiento.

Al respecto, consideramos que su atribución de iniciativa debería ampliarse respecto de leyes federales, ya que son disposiciones jurídicas de aplicación obligatoria dentro del Distrito Federal, y por lo tanto, al menos la Asamblea Legislativa debería tener la atribución de presentar iniciativas para ser valoradas en el Congreso General, al igual que lo hacen los Estados de la República. No obstante, no abundaremos más en el asunto, pues no es el objeto principal de esta investigación.

Por otro lado, es un obstáculo para la autonomía legislativa del Distrito Federal, pues por virtud de dicha “facultad”, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra atada de manos para reformar, adicionar, derogar o abrogar algunas cuestiones normativas que son propias de su ámbito de gobierno, pues tiene la obligación de acudir ante el Congreso de la Unión para reformarlas.

Opinamos que en las materias relativas al Distrito Federal, que no son objeto de reforma constitucional, debería ser la misma Asamblea Legislativa la facultada para legislar y no el Congreso General, pues quién mejor para legislar sobre las debilidades, inconsistencias, lagunas, etc., por ejemplo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que la misma autoridad legislativa del Distrito Federal.

Visto lo anterior, ahora es momento de referirnos a los otros sujetos legitimados para presentar leyes ante el Congreso de la Unión: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

Como ya se indicó, su potestad para iniciar leyes o decretos está inserta en las tres fracciones del artículo 71 de la Constitución Federal, al disponer lo siguiente:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Del artículo anterior, se puede afirmar que el derecho de iniciar leyes de Presidente de la República, de los legisladores federales y de las legislaturas estatales es amplio, no se advierte algún límite material.

El constituyente originario, o el poder revisor de la Constitución, según hubiese sido el caso, de haber querido establecer un límite en cuanto a la materia, lo hubiese asentado de manera clara, tal y como lo hizo respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a quien le indicó que su facultad de iniciar leyes sólo versaba respecto de aquellas que fuesen relativas al Distrito Federal, pero no lo hizo; de tal suerte que es factible indicar que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados:

- Pueden ejercer su derecho de iniciar leyes para reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Federal.
- Asimismo, su atribución se extiende respecto de normas federales.

No sucede lo mismo respecto de reformas a algunas materias relativas al Distrito Federal, ya que en este caso el poder reformador de la Constitución –y que muchos llaman Constituyente ordinario-, sí distinguió claramente que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Congreso de la Unión –pero no los congresos locales- tendrían facultades para presentar iniciativas, según lo previsto en los apartados A y B del artículo 122 de nuestra Carta Magna, a continuación transcritos:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Por todo lo anterior, en relación a la facultad de iniciativa prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe concluir lo siguiente:

1. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
2. Los diputados y senadores del Congreso General, tienen derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
3. Los congresos de los Estados tienen derecho de iniciativa sobre la Constitución Federal, leyes federales y leyes estatales.

4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal en materias relativas al Distrito Federal, y respecto de algunos cuerpos normativos relativos al Distrito Federal.
5. **El Poder Judicial no es sujeto legitimado para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, es decir, no tiene derecho de iniciativa.**

En relación con el último punto, es importante mencionar desde este momento, que, a diferencia de nuestra Ley Suprema, todas las entidades federativas en sus constituciones locales, salvo el Distrito Federal (que es de naturaleza distinta), legitiman a su poder judicial para presentar iniciativas ante el Congreso local; ello en atención a la soberanía interior que establecen el artículo 40 y el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcritos:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Al día de hoy, las constituciones de los Estados de la República han superado a la Constitución Federal, por lo que hace a los sujetos legitimados para presentar iniciativas ante el Congreso.

Sin embargo, lo anterior no siempre fue así, toda vez que existen antecedentes constitucionales sobre la facultad de iniciativa de la Corte, según se indica en seguida.

Antecedentes de la facultad de iniciativa de la Corte en México

1. Leyes constitucionales de 1836

El primer antecedente nacional se estableció en las Leyes Constitucionales de 1836.

En la Tercera Ley, se estableció que la iniciativa de presentar leyes correspondía a la Suprema Corte de Justicia, pero únicamente en lo relativo a la administración de su ramo. Asimismo, cuando la iniciativa versaba sobre la administración del ramo de la Suprema Corte de Justicia, pero ésta era presentada por alguno de los otros dos poderes, era obligatorio oír el dictamen que al efecto emitiera la Corte, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Tercera.

Artículo 26.- Corresponde la iniciativa de las leyes:

...

II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo;

...

Artículo 28.- Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados, iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el Artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Artículo 29.- No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la Cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.

En la Quinta Ley, en los dispositivos correspondientes a las atribuciones y restricciones de la Corte Suprema de Justicia, se contempló que la Corte tenía la potestad de iniciar leyes relativas a la administración de justicia, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación. Pero no podrá dictar su propio reglamento, ni aun sobre materias relativas a la administración de justicia, o dictar disposiciones generales que alterasen las leyes.

Quinta. Del Poder Judicial de la República Mexicana

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

...

XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, y preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la nación;

Artículo 16.- Las restricciones de la Corte Suprema de Justicia y de sus individuos son las siguientes:

1.1. No podrá hacer por sí reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren o declaren las **dBases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843)**

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, se indicó que el derecho de iniciar leyes correspondía a la Suprema Corte de Justicia, sólo en lo relativo a la administración de su ramo.

Y al igual que en las Leyes Constitucionales de 1836, se continuó con la prohibición de la Corte de hacer su reglamento, o el correspondiente a las materias de la administración de justicia, y tampoco podían dictar disposiciones generales que modificaren las leyes.

Artículo 53.- Corresponde la iniciativa de las leyes: al Presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Título VI. Del Poder Judicial ³

⁴Artículo 119.- No puede la Suprema Corte de Justicia:

⁵I. Hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales, que alteren o declaren las leyes.

...

Los anteriores son los antecedentes constitucionales que estuvieron vigentes en México, que establecieron el derecho de iniciativa de la Corte para iniciar leyes; ambos coincidieron en limitar el ejercicio de la facultad de iniciativa a materias relativas al ramo de la Corte.

Capítulo II

Opiniones doctrinales respecto de la posibilidad de otorgar al Poder Judicial (por conducto de la Corte) la legitimidad para iniciar leyes en la Constitución Federal.

Diversas y plurales son las opiniones y posturas que los autores han expresado, en relación a la factibilidad de modificar la Constitución Federal, para conceder a la Corte el derecho de iniciar leyes ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para su mejor comprensión, a continuación se presentan los planteamientos que hacen algunos estudiosos del tema.

Elisur Arteaga Nava,⁶ opina que dar a la Corte el derecho de presentar iniciativas de ley en asuntos de la competencia de rama judicial, pudiera traer serios inconvenientes, tales como que desaparecería su imparcialidad respecto de ciertas materias, pues al ser la última instancia jurisdiccional, la Corte podría llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o juicios de amparo contra leyes, respecto de leyes cuya iniciativa emanó de la misma Corte.

Otro problema sería que los legisladores, con tal de salvaguardar la autoridad de la Corte, optan por aprobar la iniciativa presentada en sus términos, lo que afectaría la investidura de los legisladores en su carácter de auténticos representantes; o por el contrario deciden rechazar total o parcialmente la iniciativa, porque consideren que tiene vicios de inconstitucionalidad o de incongruencia, y ello dañaría la

³Arteaga Nava, ELISUR, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., Universidad Autónoma Metropolitana, Biblioteca de derecho constitucional, 2000, pp. 289-291.

⁴Tena Ramírez, FELIPE, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 285.

⁵De la Hidalga, LUIS, *Teoría constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2007, pp. 163-164.

⁶Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, número 6, primer semestre de 2000, pp. 280-288.

autoridad de la Corte.

Felipe Tena Ramírez,⁷ comenta que en México la evolución legislativa depende únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto que carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. Y concluye preguntándose “Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?”

Luis de la Hidalga⁸ refiere que en algunos países se le otorga el derecho de iniciativa al Poder Judicial a cargo de la Corte Suprema de Justicia, lo que parece a todas luces lógico por ser dicho órgano el más idóneo, dadas sus facultades, objeto y fin, para dirimir los conflictos surgidos entre dos partes en pugna, o por violación por parte del Estado de los derechos legislados a favor de los particulares; sin embargo, buen número de países no recogen este juicio sino todo lo contrario, en virtud del sostenido criterio sobre la conveniencia de la separación total de dicho poder, por ser a quien corresponde la aplicación de la norma; y a mayor abundamiento se invoca el controvertido criterio sobre la interpretación que pueda dársele a la inconstitucionalidad de una ley, si la iniciativa de la misma hubiera sido presentada por el propio poder a cuyo cargo está dicha función.

Francisco Salvador Pérez (Magistrado de Circuito)⁹ considera que la discusión sobre otorgar o no a la Corte el derecho de iniciar leyes, se centra, al final, en una cuestión de lucha entre los poderes, cuando en realidad debería enfocarse en otro aspecto.

El problema de otorgar el derecho de iniciar leyes debe traducirse en una real y mayor participación democrática, buscando siempre la realización efectiva del beneficio colectivo.

En vez de preocuparse en otorgar o no el derecho de iniciativa a nuestro Supremo Tribunal, más bien debe pensarse en conceder ese derecho a todos los ciudadanos mexicanos, ya que la ley debe representar el sentir y el interés de los gobernados.

Los ciudadanos son quienes tienen los conocimientos requeridos para emitir un juicio respecto del caso concreto, y poder establecer y prever, a través de una iniciativa de ley, o de alguna modificación, adición o derogación de las ya existentes,

⁷Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006, pp. 93 y 117-122.

⁸Duarte Olivares, HORACIO, *LA Suprema Corte y la posibilidad de iniciar leyes*, Debate Legislativo, México, año 2, num. 39, 25 de mayo de 2004, p. 8.

⁹Burgoa Orihuela, IGNACIO, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 285-286.

la solución de posibles dificultades o viabilidad para proyectos convenientes a la vida nacional.

El derecho de iniciativa no debe otorgarse por tener una investidura a razón del cargo desempeñado, sino por ser ciudadanos mexicanos que tienen los conocimientos en el ramo.

En autor indica que no nos debemos restringir con la corta visión, de conceder únicamente al Pleno de la Corte la facultad de iniciar leyes so pretexto del equilibrio de poderes, pues no solamente un Ministro de la Corte tiene el conocimiento necesario para ello, dejándose fuera a todos los demás titulares del Poder Judicial Federal, que día a día viven a plenitud el ejercicio del derecho, y también en el olvido a todos aquellos ciudadanos mexicanos que, aun sin ostentar algún cargo público, cuentan con las cualidades suficientes y conocimientos necesarios para realizar decorosas iniciativas de ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el llamado Libro Blanco¹⁰ que contiene una serie de propuestas que surgieron por virtud de diversos debates, foros, mesas redondas, conferencias, etc., que se dieron en torno al progreso del Poder Judicial Federal, indicó que el debate en torno a la facultad de iniciativa de la Corte arrojó unanimidad, para algunos por una cuestión de principio, y en otros que estiman que, antes de implantarla, debiera evaluarse la forma en la cual ha operado en aquellas entidades federativas en las que los poderes judiciales tienen dicha facultad para hacer una ponderación sobre bases más firmes.

Asimismo, se dijo que hay quienes sugieren que más importante que la obtención de la facultad de iniciativa, es que los poderes judiciales desarrollen esquemas y estrategias que les proporcionen capacidad de interlocución con los poderes legislativos, con independencia de que sean los poderes judiciales por sí o a través de instancia legitimada quienes introduzcan los proyectos legislativos.

Así las cosas, entre las propuestas relacionadas con las modificaciones a las condiciones en las que se desarrollan los procesos jurisdiccionales que tienen que ver con la independencia de los poderes judiciales y la autonomía de los jueces, existe la de otorgar facultad de iniciativa a la Corte.

Al respecto, se refirió que una de las principales reivindicaciones de los poderes judiciales mexicanos estatales en los últimos años, ha sido el otorgamiento de facultades para presentar iniciativas ante los órganos legislativos. Se afirma que los esfuerzos han sido exitosos en muchos poderes judiciales.

No obstante lo anterior, la misma Corte concluye que al margen del reconocimiento formal de la facultad de iniciativa a favor del poder judicial, pareciera necesario revisar los efectos de la medida y, en general, la capacidad y conveniencia de que los poderes judiciales impulsen legislativos.

Por último, refiere que toda vez que el proceso legislativo es un proceso técnico político que requiere de diversas acciones para llegar a buen fin, y entonces la elaboración de proyectos técnicamente viables no es suficiente, lo preciso es establecer vías permanentes de comunicación con los legisladores a fin de aclarar

¹⁰Salazar Abaroa, ENRIQUE ARMANDO, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 319.

y responder todas las cuestiones que se presenten durante el proceso legislativo.

Horacio Duarte Olivares,¹¹ consideró que el Poder Judicial, si bien no es el más importante, tiene paridad política, o sea, que es igual a los otros dos, el Ejecutivo y el Legislativo.

Que es por antonomasia el aplicador del derecho, y México necesita que el poder más cercano de la problemática jurídica, tenga también la posibilidad de contribuir con la experiencia que su historia demuestra.

Advierte que nuestro país debe dar pasos hacia adelante para consolidarse como un país fuerte, con un sistema jurídico sólido, y uno de esos pasos es fortalecer a la Suprema Corte de Justicia con la facultad de iniciativa de leyes.

El autor considera que los tiempos actuales –que son ante todo democráticos– exigen que la Corte tenga la facultad de iniciar leyes, dado que no debe estar cerrada de ojos y oídos, sino atender todas las voces para abrir verdaderamente el abanico de posibilidades en la solución de los asuntos que pasan por el Congreso de la Unión.

Afirma que es importante que la Corte cuente con dicha atribución para que participe con su iniciativa en la actualización y perfeccionamiento de andamiaje constitucional de nuestra sociedad. Con ello, se fortalecerían los pesos y contrapesos que deben existir en el gobierno, porque los poderes no se dividen para aislarse, sino para lograr un equilibrio en bien de la salud del Estado.

Ignacio Burgoa Orihuela,[®] refiere que los órganos del Poder Judicial de la Federación, ocupan una posición de inferioridad frente al Ejecutivo y Legislativo en lo que atañe a la creación del derecho positivo.

Para terminar con ello, y situar a la Corte en un plano de igualdad con los demás órganos estatales a quienes compete la iniciativa de leyes, afirma que es menester que dicha facultad se le atribuya.

Además, que tal propuesta también se justifica desde el punto de vista pragmático, ya que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su contacto diario con los problemas y necesidades de la Justicia Federal y con las instituciones e instrumentos jurídicos que en su impartición constantemente maneja y aplica, la que con mejor conocimiento está capacitada para proponer las medidas legales que estime convenientes, a efecto de perfeccionar esa importante función pública que tiene asignada.

Concluye, señalando que no existe ninguna razón para que la Suprema Corte no pueda formular iniciativas de ley en lo tocante al ramo de la administración de la justicia federal, puesto que, por el contrario, esa atribución se legitima plenamente como medida aconsejable para lograr el mejoramiento de esa trascendental función pública, toda vez que ninguna entidad y órgano del Estado es más idóneo para proponer directamente al Congreso de la Unión, las modificaciones constitucionales y legales concernientes a esa urgente necesidad jurídico social.

Enrique Armando Salazar Abaroa,[®] opina que el otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de presentar iniciativas no atañe un problema de invasión de facultades con el poder legislativo, toda vez que finalmente será el

¹¹Castro, JUVENTINO V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 36-46.

Congreso de la Unión quien decidirá si aprueba o no la respectiva iniciativa.

Juventino V. Castro,⁸ señala que la razón por la que ningún país propone y dispone que la cabeza del Poder Judicial pueda tener una facultad irrestricta para proponer leyes, es porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la encargada de hacer declaraciones de inconstitucionalidad que deben tener el efecto de invalidar las leyes.

Al respecto, argumenta que si bien una iniciativa, cualquiera que sea su procedencia, no tiene porque ser aceptada en sus términos por el Poder Legislativo, ya que puede reformarla o rechazarla, también lo es que, a pesar de las modificaciones, subsiste el espíritu de la ley; y un examen de constitucionalidad puede tener fundamento gramatical o letrista, pero generalmente se referirá al espíritu mismo de la ley, y eso sólo lo resuelve el supremo intérprete de la constitución.

En otras palabras, puntualiza que la objeción radica en que cómo podría concederse a la Corte la potestad de iniciar leyes, cuando en un acto posterior ella misma sería la facultada para decidir sobre su constitucionalidad.

El temor principal que causa esa objeción consiste en que se dé el caso que se considere que todas las leyes emitidas por la Corte sean automáticamente constitucionales, sin que sea admitida a discusión alguna.

Para evitar esa situación, comenta que los países que le han otorgado a su Suprema Corte la facultad de iniciar leyes, lo hacen de manera limitada, no sobre cualquier materia.

¿Pero cuál es el campo sobre el cual la Corte debe tener facultad de iniciativa? Juventino V. Castro, para responder a esta pregunta, refiere una solución que considero versa sobre el sano equilibrio de poderes.

Señala por un lado que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la ley que regule su estructura y funcionamientos internos, sin que el Presidente ni los Congresos locales tengan intervención alguna. Por otro lado, refiere que el Ejecutivo Federal, de conformidad con la fracción I, del artículo 89 constitucional, puede promulgar y ejecutar los reglamentos sobre la aplicación de las leyes que expida el Congreso General, proveyendo libremente en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Sin embargo, el Poder Judicial Federal tan sólo debe abstenerse a las disposiciones que dicte el Congreso General, y cuya iniciativa provenga del Ejecutivo Federal, o de los diputados o senadores del Congreso de la Unión, e inclusive del congreso local de una entidad federativa, sin que en ningún caso se le autorice intervención alguna.

Es decir, el ejecutivo federal, el legislativo federal y los congresos locales pueden presentar iniciativas que incidan en la estructura y atribuciones del Poder Judicial Federal, pero este último no tiene participación alguna.

Para terminar con la desigualdad anterior, Juventino V. Castro propone que a la Suprema Corte de Justicia se le faculte para redactar su ley orgánica, aunque no de manera autónoma de inmediato, sino pasando por el tamiz del Congreso de la Unión.

Afirma que lo anterior debe ser así, pues *quien aplica la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sabe de sus aciertos y de sus defectos, de sus lagunas y de sus proclividades.*

En ese mismo orden de ideas, y por tratarse de regulaciones que exclusivamente se refieren a sus facultades jurisdiccionales, o administrativas o materiales, el autor considera que la Corte también debe tener la potestad de presentar iniciativas respecto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Procedimientos Civiles (por ser ley supletoria), etc.

Pero, si no se le quiere conceder al Poder Judicial Federal la facultad de presentar leyes exclusivamente en cuestiones que correspondan estrictamente a sus funciones, entonces propone que se legisle constitucionalmente para que las iniciativas que al efecto se presenten sean previamente enviadas al pleno de la Suprema Corte por conducto de su presidente, para que las dictaminen y acoten, y la opinión conducente sea enviada anexa a la iniciativa original para seguir el procedimiento legislativo ordinario.

Los anteriores son algunos argumentos, manifestaciones, testimonios, opiniones, perspectivas, en torno a la posibilidad de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

- Al respecto, y sin el afán de desacreditar ninguno de los puntos de vista, a continuación esgrimo algunos breves comentarios propios. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de iniciar leyes, no constituye una invasión de competencias con el Poder Legislativo, toda vez que la facultad de la Corte sólo consistiría en presentar iniciativas, pero nunca en desahogar el procedimiento legislativo para su aprobación. El Congreso General continuaría siendo el poder de la unión que aprueba o no las iniciativas; no hay invasión de competencias.
- Cualquier iniciativa, aun una elaborada por los ministros de la Corte, o por los mejores abogados litigantes del país, o por los más destacados catedráticos en la ciencia del derecho constitucional, por más cuidado que hayan tenido ellos en su estudio y redacción, es factible que tenga vicios de constitucionalidad que no aprecien en el momento, sino que éstos surgen a la luz hasta que comienza a aplicarse la ley o la norma. No podemos exigirle al Poder Judicial, ni tampoco al Ejecutivo o Legislativo que sus propuestas sean perfectas, que sean 100% libres de una afectación constitucional; sin embargo, sí debemos exigirle al Poder Judicial que estudie perfectamente la constitucionalidad de una norma, y que, aun y cuando ésta provenga de una iniciativa de la misma Corte, tenga la madurez suficiente para declararla inconstitucional.
- Si se decide no otorgar a la Corte el derecho de iniciar leyes, ni siquiera las relativas a su organización interna, sería importante, al menos, establecer en el procedimiento legislativo los mecanismos necesarios para que se le otorgue a la Corte el derecho de enviar representantes que participen con voz, pero sin

voto, durante los debates de iniciativas que correspondan a la materia de su competencia. Finalmente, será la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien mejor conozca los aciertos, los desatinos, las lagunas, las antinomias, etc., del marco jurídico judicial que aplica en la práctica día a día.

Capítulo III

La facultad de iniciativa del poder judicial local en las Constituciones de los Estados

Todas las entidades federativas optaron, desde hace varios años, por otorgar a su Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes ante el congreso local.

Casi todos ellos coincidieron en otorgarle la facultad pero de manera limitada, restringida a presentar iniciativas en las materias propias de la competencia del poder judicial local; y sólo algunos estados decidieron no limitar, al menos en su constitución local, la atribución de presentar iniciativas de ley, es decir, la atribución es totalmente amplia.

Inclusive, algunas constituciones locales prevén que su tribunal superior tenga facultad para expedir su propio reglamento.

A continuación, se muestra la manera en que cada Estado de la República ha regulado en el marco constitucional, el derecho de iniciar leyes de su tribunal superior estatal.

Aguascalientes

Otorga al Supremo Tribunal de Justicia la potestad de presentar iniciativas de ley, pero únicamente en asuntos propios de su ramo.¹²

Baja California

Concede al Tribunal Superior, la libertad de presentar iniciativas de ley, exclusivamente en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.¹³

Baja California Sur.

Determina que la facultad de iniciar leyes compete también al Tribunal Superior de Justicia, sin establecer limitación alguna al menos en el marco constitucional.¹⁴

Y además, la facultad para emitir una opinión al Congreso del Estado sobre las iniciativas de leyes o decretos relacionados con la administración de justicia.¹⁵

¹²Véase la fracción III del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

¹³Véase la fracción III del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

¹⁴Véase la fracción IV del artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Campeche.

Otorga al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes o decretos, únicamente en materias que sean de su competencia.¹⁶

Coahuila.

Reconoce el derecho de iniciar leyes para el Tribunal Superior, pero sólo en materia de administración de justicia y codificación.¹⁷

Colima.

Concede al Supremo Tribunal de Justicia la potestad de iniciar leyes, pero únicamente en asuntos del ramo de justicia.¹⁸

Además, le otorga la facultad de nombrar un representante para que con voz, pero sin voto, asista a las sesiones con el objeto de hacer observaciones a las iniciativas de ley o decreto del ramo judicial.¹⁹

Chiapas.

Establece que la Magistratura Superior del Estado cuenta con la atribución de iniciar leyes, pero sólo en las materias de su ramo.²⁰

Chihuahua.

Le otorga al Supremo Tribunal el derecho de iniciar leyes, pero únicamente en asuntos concernientes al ramo de justicia. Asimismo, cuenta con la potestad de emitir su opinión sobre los proyectos de ley o decreto relativos a la legislación civil, penal, de procedimiento y organización de tribunales, cuando por ese fin se los remita el congreso local.²¹

Durango

Establece el derecho de iniciar leyes para el Tribunal Superior de Justicia, sin que en este caso se advierta alguna limitación en cuanto a la materia de sus iniciativas.²²

Aunado a lo anterior, cuando se trate de reformas a la constitución local, el Congreso del Estado tendrá la obligación de solicitar la opinión del Tribunal Superior de Justicia.²³

Baja California Sur.

¹⁶Véase la fracción IV del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

¹⁷Véase la fracción III del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁸Véanse la fracción III del artículo 37 y la fracción IX del artículo 74 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

¹⁹Véanse el artículo 45 y la fracción IX del artículo 74 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

²⁰Véase la fracción III del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

²¹ Véanse la fracción III del artículo 68 y las fracciones I y II del artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

²²Véanse la fracción III del artículo 50 y la fracción I del artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

²³Véase la fracción I del artículo 130 de la Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Guanajuato.

Dota al Supremo Tribunal de Justicia de la facultad de iniciar leyes, aunque sólo en el ramo de sus atribuciones y en materias relacionadas con la impartición de justicia.²⁴

Guerrero.

Al Tribunal Superior de Justicia se le otorga el derecho de iniciar leyes, únicamente tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial.²⁵

Hidalgo.

Autoriza al Tribunal Superior de Justicia para que presente iniciativas únicamente en lo correspondiente a su ramo.²⁶

Jalisco.

Reconoce el derecho de iniciar leyes al Supremo Tribunal de Justicia, pero sólo en asuntos del ramo de justicia.²⁷

Y además, cuando se trate de proyectos que se refieran a asuntos del ramo de justicia, se establece que debe informarse al Supremo Tribunal de Justicia a fin de que envíe al congreso, si lo cree conveniente, un orador que tome parte en los debates.²⁸

Estado de México.

Establece que uno de los sujetos legitimados para iniciar leyes es el Tribunal Superior de Justicia, en todo aquello que esté relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.²⁹

Y además, la legislatura puede solicitar del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la presencia de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de ley o decreto, de su respectiva competencia.³⁰

Michoacán de Ocampo.

De manera amplia, y sin límites al menos en el marco constitucional local, reconoce el derecho de iniciar leyes a cargo del Supremo Tribunal de Justicia.³¹

²⁴Véanse la fracción III del artículo 56 y la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

²⁵Véase la fracción III del artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

²⁶Véase la fracción III del artículo 47 de la Constitución Política para el Estado de Hidalgo.

²⁷Véase la fracción III del artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

²⁸Véase el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

²⁹Véanse la fracción III del artículo 51 y la fracción I del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

³⁰Véase el artículo 52 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

³¹Véase la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Morelos.

Otorga al Tribunal Superior de justicia el derecho de iniciar leyes, pero sólo en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.³²

Además, se establece la aptitud del congreso local para llamar a uno o más magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al discutirse los dictámenes sobre iniciativas o decretos, para ilustrar mejor la materia de que se trate en su ámbito de competencia.³³

Nayarit.

Concede al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes, únicamente en asuntos del orden judicial.³⁴ Además, cuando se discuta el proyecto correspondiente, el congreso le debe avisar al Tribunal para que mande, si lo cree conveniente, a un orador para que tome parte en los debates.³⁵

Nuevo León.

Establece que el Tribunal Superior de Justicia tiene el derecho de presentar las iniciativas de ley que considere pertinentes, pero que estén relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Además, determina que no deben dejarse de tomar en consideración las Iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado.³⁶

Oaxaca.

Otorga al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes en todo lo relativo a la administración de justicia y orgánico judicial, y además tiene la atribución de iniciar anualmente las reformas a las leyes que difieran de su propia jurisprudencia y de las consultas u observaciones que formulen los jueces de primera instancia.³⁷

Aunado a lo anterior, se establece que cuando se estén discutiendo iniciativas del poder judicial, el tribunal tiene la facultad de concurrir a las discusiones con voz pero sin voto.³⁸

³²Véase la fracción III del artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

³³Véase el artículo 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

³⁴Véase la fracción III del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

³⁵Véase el artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

³⁶Véanse los artículos 68, 69 y 96, fracción VIII de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

³⁷Véase la fracción III del artículo 50 y las fracciones I y III del artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

³⁸Véase el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Puebla.

Le reconoce al Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes, pero restringido a lo relacionado con la administración de justicia.³⁹

Asimismo, se le faculta para comisionar a un funcionario para que defienda el proyecto propuesto ante el congreso local.⁴⁰

Querétaro.

Dota al Tribunal Superior de Justicia de la facultad de iniciar leyes, sin establecer otro límite que las relativas a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Estado, las cuales sólo pueden ser presentadas por el gobernador del Estado.⁴¹

Quintana Roo.

Le concede el derecho de iniciar leyes al Tribunal Superior de Justicia, pero sólo en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de esas materias, y en la relativa a la organización, y administración e impartición de justicia.⁴²

San Luis Potosí.

Le reconoce al Supremo Tribunal de Justicia la atribución de iniciar leyes de manera amplia, es decir, sin indicar limitación alguna en el ejercicio de ese derecho.⁴³

Además, se establece que el congreso del Estado puede solicitar al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, la presencia de los magistrados cuando sea necesaria para el estudio de una iniciativa que sea de su competencia.⁴⁴

Sinaloa.

De manera ilimitada indica que el Supremo Tribunal de Justicia cuenta con el derecho de iniciar leyes.⁴⁵

Aunado a lo anterior, se establece que al menos antes del inicio de la discusión de las iniciativas, la Cámara debe dar aviso al Supremo Tribunal de Justicia a fin que, si lo estiman conveniente, envíen un representante para tomar parte en las discusiones, pero sin derecho a voto.⁴⁶

³⁹Véase la fracción III del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

⁴⁰Véase la fracción VII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

⁴¹Véase el artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

⁴²Véanse la fracción V del artículo 68 y la fracción I del artículo 103 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

⁴³Véanse los artículos 61 y 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

⁴⁴Véase el artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

⁴⁵Véase la fracción III del artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

⁴⁶Véase la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Sonora.

Le otorga al Supremo Tribunal de Justicia la aptitud de formular iniciativas, únicamente en el ramo de justicia.⁴⁷

Tabasco.

Permite que el Tribunal Superior de Justicia tenga el derecho de iniciar leyes, pero limita su ejercicio a iniciativas relativas a los asuntos de su ramo.⁴⁸

Tamaulipas.

Concede al Supremo Tribunal de Justicia la potestad de iniciar leyes, pero no sobre cualquier materia, sino que limita su ejercicio a iniciativas tendentes a mejorar la administración de justicia, así como expedir y modificar, en su caso, los reglamentos que se requieran para este fin.⁴⁹

Tlaxcala.

Reconoce el derecho de iniciar leyes del Tribunal Superior de Justicia, pero sólo sobre iniciativas que sean necesarias para una mejor impartición de justicia.⁵⁰

Veracruz.

Otorga al Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes, pero sólo en lo que se relacione con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia.⁵¹

Yucatán.

Dota al Tribunal Superior de Justicia la potestad de iniciar leyes, no de manera amplia, sino limitada a los asuntos de su ramo.⁵²

Zacatecas.

Concede al Tribunal Superior de Justicia la aptitud de iniciar leyes que tengan por objeto mejorar la administración de justicia.⁵³

⁴⁷Véanse la fracción III del artículo 53 y el artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

⁴⁸Véase la fracción III del artículo 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

⁴⁹Véanse la fracción III del artículo 64 y la fracción VII del artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

⁵⁰Véanse la fracción III del artículo 46 y la fracción V del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

⁵¹Véase la fracción IV del artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Veracruz – Llave.

⁵²Véanse la fracción III del artículo 35 y la fracción I del artículo 75 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

⁵³Véanse la fracción III del artículo 60 y la fracción II del artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

A lo anterior cabe destacar que, a simple vista, todas las entidades federativas ya tienen legitimado a su Tribunal Superior de Justicia, para ejercer la atribución de iniciar leyes. Han superado a la Constitución Federal respecto a los sujetos autorizados para presentar iniciativas de ley.

Empero, estamos claros que ello no puede constituir un argumento de absoluto peso para modificar la Constitución Federal y otorgar a la Corte la facultad de iniciar leyes, ya que los poderes judiciales locales no son la última instancia judicial, como a diferencia sí lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ello por virtud del control concentrado de la constitucionalidad que ha establecido la Corte vía criterio jurisprudencial.

Pero por otro lado, sí debe tomarse en cuenta la voluntad que representan todas las entidades federativas, y que, en el caso concreto, se traduce en reconocer al poder judicial de entre los sujetos facultados para iniciar leyes, al menos en lo relativo a su administración interna, y tal vez a las materias propias de su competencia.

Capítulo IV

La facultad de iniciativa de la Corte en el derecho comparado

Son variados los países que reconocen en el marco constitucional, el derecho de su Corte Suprema para iniciar leyes. En algunos casos, sólo, o además, se les concede la atribución para expedir su propio reglamento, tal y como se muestra enseguida.

Andorra.

Cuenta con un Tribunal Constitucional que es el intérprete supremo de ese ordenamiento jurídico. Está integrado por cuatro magistrados, cuyo nombramiento dura ocho años y no es renovable por periodos consecutivos.

Entre sus atribuciones, si bien no posee la de iniciar leyes, sí cuenta con la potestad de emitir su propio reglamento, sin que se advierta que para tales efectos, necesite la opinión o la aprobación de algún otro poder soberano.⁵⁴

Argentina

Su Corte Suprema no cuenta con la facultad de iniciar leyes, pero sí tiene la potestad constitucional de dictar su propio reglamento, sin que se vislumbre que requiera la aprobación de algún otro poder soberano.⁵⁵

Bolivia.

Su Corte Suprema se integra por once ministros que se organizan en salas especializadas, en los términos que establezca la ley.

En relación a sus atribuciones, es de resaltar que sí goza de la de presentar

⁵⁴Véanse artículos 95 y 96 de la Constitución de Andorra.

⁵⁵Véase artículo 113 de la Constitución de la Nación Argentina.

proyectos de ley, aunque sólo en materia judicial. Es decir, el ejercicio de esa potestad no se le concedió de manera amplia sino restricta únicamente al campo de su competencia.⁵⁶

Brasil.

Su Supremo Tribunal Federal está integrado por once ministros que deben tener más de 35 pero menos de 65 años de edad; y deben contar con un notable saber jurídico y una reputación.⁵⁷

Dicho tribunal tiene asignada la potestad de iniciar leyes complementarias y ordinarias, sin que se advierta algún límite por cuanto a la materia de la iniciativa; y su discusión y votación debe iniciar en la Cámara de Diputados.⁵⁸

Cabe resaltar que cuenta con la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de ley complementaria que regule el estatuto de la magistratura. Pero, esta atribución no del todo libre, ya que la Constitución le advierte algunos principios que forzosamente debe cumplir la iniciativa, a saber:⁵⁹

- El ingreso en la carrera, cuyo cargo inicial será el de juez sustituto, a través de concurso público de pruebas y títulos, con la participación de la Orden de los Abogados de Brasil en todas sus fases, atendándose, en las nominaciones, al orden de clasificación;
- Promoción de grado a grado, alternativamente, por antigüedad y mérito, obedeciendo las siguientes normas:
 - a. Es obligatoria la promoción del juez que figure por tres veces consecutivas o cinco alternativas en la lista de mérito;
 - b. La promoción por mérito requiere dos años de ejercicio en el respectivo grado y que el juez integre la primera quinta parte de la lista de antigüedad de éste, salvo que no hubiese con tales requisitos quien aceptase la plaza vacante;
 - c. La evaluación del mérito se hará por criterios de prontitud y seguridad en el ejercicio de la jurisdicción y por la frecuencia y aprovechamiento en cursos reconocidos de perfeccionamiento;
 - d. En la apreciación de la antigüedad, el tribunal solamente podrá recusar al juez más antiguo por el voto de dos tercios de sus miembros, conforme al procedimiento propio, repitiéndose la votación hasta concretarse la mención;
- El acceso a los tribunales de segundo grado se hará por antigüedad y mérito, alternativamente, apreciados en el último grado o, donde hubiese, en el Tribunal de Alzada, cuando se tratase de la promoción para el Tribunal de Justicia;
- La previsión de cursos oficiales de preparación y perfeccionamiento de magistrados como requisitos para ingreso y promoción en la carrera;
- Los salarios de los magistrados deben fijarse con una diferencia no superior al diez por ciento de una u otra de las categorías de la carrera, no pudiendo, por

⁵⁶Véanse los artículos 71, fracción II y 117, fracción II, de la Constitución Política de Bolivia.

⁵⁷Véase el artículo 101 de la Constitución Política de la República del Brasil.

⁵⁸Véanse los artículos 61 y 64 de la Constitución Política de la República del Brasil.

⁵⁹Véase el artículo 93 de la Constitución Política de la República del Brasil.

- ningún título, superar al de los ministros del Supremo Tribunal Federal;
- La jubilación con remuneración íntegra es obligatoria por invalidez a los setenta años de edad, y facultativa a los treinta años de servicio, después de cinco años de ejercicio efectivo en la judicatura;
 - El juez titular residirá en la respectiva comarca;
 - El acto de remoción, excedencia y jubilación del magistrado por interés público, dependerá de la decisión por voto de dos tercios, del respectivo tribunal, asegurándose amplia defensa.
 - Todos los juicios de los órganos del Poder Judicial serán públicos, y fundamentadas todas sus decisiones, bajo pena de nulidad, pudiendo la ley, si el interés público lo exigiese, limitar la presencia, en determinados actos, a las propias partes y sus abogados, o solamente a éstos;
 - Las decisiones administrativas de los tribunales serán motivadas, siendo las disciplinarias adoptadas por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros;
 - En los tribunales con número superior a veinticinco juzgadores podrá ser constituido un órgano especial, con un mínimo de once y un máximo de veinticinco miembros, para el ejercicio de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de competencia del Tribunal en pleno.

Chile

No se advierte que su Corte Suprema cuente con la potestad de presentar iniciativas de ley, ni de formular su propio reglamento.

Sin embargo, se establece que la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo, previamente, a la Corte Suprema, la cual debe emitir su dictamen dentro de los 30 días contados desde la recepción del oficio en que se le solicita la opinión respectiva. Pero, si el Presidente de la República de Chile hubiese presentado una urgencia al proyecto, se comunicará esta circunstancia a la Corte para que formule su opinión dentro del plazo que implique la urgencia respectiva.

En todo caso, si la Corte Suprema no emite su opinión dentro de los plazos aludidos, entonces se tendrá por evacuado el trámite.⁶⁰

Colombia.

Tiene una Corte Constitucional integrada por el número impar de magistrados que determine la ley. Ellos son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Los magistrados de la Corte Constitucional no pueden ser reelegidos.⁶¹

Además se contempla que la Corte Constitucional, y la Corte Suprema de Justicia, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.⁶²

⁶⁰Véase el artículo 74 de la Constitución Política de la República de Chile.

⁶¹Véase el artículo 239 de la Constitución Política de Colombia.

⁶²Véase el artículo 156 de la Constitución Política de Colombia.

La Corte Constitucional, además de presentar iniciativas de ley en las materias relacionadas con sus funciones, tiene también la potestad de darse su propio reglamento.⁶³

Costa Rica

Tiene una Suprema Corte de Justicia formada por el número de magistrados que fueren necesarios para el buen servicio.⁶⁴

No tiene la atribución de presentar proyectos de ley ni de formular su propio reglamento, empero, la Constitución le asigna la potestad de emitir su opinión a la Asamblea Legislativa, y de hecho ésta debe solicitársela, en la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial.⁶⁵

Cuba.

Su Tribunal Supremo de Justicia se compone de las salas que al efecto la ley determine, y una de esas salas constituirá el Tribunal de Garantías Constitucionales y Legales.⁶⁶

Tiene facultades para presentar iniciativas de ley, pero no de manera ilimitada, sino restringida a la materia relativa a la administración de justicia.⁶⁷

Ecuador.

Los órganos encargados de administrar justicia son la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz.⁶⁸

Al respecto, la Corte Nacional tiene la potestad de presentar proyectos de ley en las materias relacionadas con el sistema de administración de justicia.⁶⁹

Y además, cuenta con una Corte Constitucional que igualmente tiene asignada la atribución de presentar proyectos de ley en las materias que le corresponda de acuerdo con sus funciones.⁷⁰

El Salvador.

Su Corte Suprema de Justicia está compuesta por el número de magistrados que determine la ley, y son elegidos por la Asamblea Legislativa.⁷¹

⁶³Véase el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

⁶⁴Véanse los artículos 152 y 157 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁶⁵Véase el artículo 167 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁶⁶Véanse los artículos 171 y 172 de la Constitución de la República de Cuba.

⁶⁷Véase el artículo 135 de la Constitución Política de la República de Cuba.

⁶⁸Véase el artículo 178 de la Constitución de Ecuador.

⁶⁹Véase el numeral 4 del artículo 184 de la Constitución de Ecuador.

⁷⁰Véase el numeral 4 del artículo 134 de la Constitución de Ecuador.

⁷¹Véase el artículo 173 de la Constitución Política de El Salvador.

Tiene la atribución de presentar iniciativas de ley, pero no de manera amplia, sino restringida a las materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales.⁷²

Guatemala.

Tiene una Corte Suprema de Justicia que se integra con trece magistrados. Entre sus atribuciones, tiene la de presentar iniciativas de ley al parecer sobre cualquier materia de carácter legal, pero no sobre la Constitución, ya que no está incorporada dentro de los sujetos legitimados para presentar esa clase de iniciativas.⁷³

Por otro lado, Guatemala también cuenta con una Corte de Constitucionalidad que tiene facultad de iniciativa para proponer reformas a la Constitución.⁷⁴

Honduras.

Su Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional. Está integrada por quince magistrados, cuyas decisiones se toman por la mayoría de la totalidad de sus miembros. Tiene la atribución de emitir su reglamento interior y algunos otros que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.⁷⁵ También posee la facultad de presentar iniciativas, pero solamente en los asuntos de su competencia.⁷⁶

Aunado a lo anterior, se establece que cuando alguno de los otros sujetos legitimados para presentar iniciativas ejerce esa atribución con el objeto de reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los códigos de la república, forzosamente debe escucharse la opinión de la Corte Suprema de Justicia, de lo contrario no puede discutirse. Tal situación no opera tratándose de leyes de orden político, económico y administrativo.⁷⁷

Nicaragua.

Cuenta con una Corte Suprema de Justicia integrada por dieciséis magistrados electos por la Asamblea Nacional, por un período de cinco años. Se compone en salas, cuya organización e integración se acordará entre los mismos. Entre sus atribuciones tiene la de presentar iniciativas de ley, no de forma amplia, sino exclusivamente en las materias propias de su competencia. Además, posee la potestad de expedir su reglamento interno.⁷⁸

⁷²Véase el artículo 133 de la Constitución Política de El Salvador.

⁷³Véanse los artículos 174 y 214 de la Constitución Política de la República de Guatemala

⁷⁴Véase el artículo 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁷⁵Véanse los artículos 308 y 313, numeral 11 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁷⁶Véase el artículo 213 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁷⁷Véase al artículo 219 de la Constitución Política de la República de Honduras.

⁷⁸Véanse los artículos 140, numeral 3 y 163 y 164, numeral 14 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Panamá

Su Corte Suprema de Justicia se compone por el número de magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdos del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del órgano legislativo, para un período de diez años. Entre sus atribuciones, tiene la de proponer reformas constitucionales.⁷⁹

Paraguay.

Su Corte Suprema de Justicia está integrada por nueve miembros. Se organiza en salas, una de las cuales es constitucional.⁸⁰ Cuenta con la facultad de presentar iniciativas, en los términos y condiciones previstos en la Constitución y en la ley.⁸¹ Asimismo, tiene la potestad de dictar su reglamento interior.⁸²

Perú.

Establece que el Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes; y de manera general, señala que también tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales.⁸³

República Dominicana.

Su poder judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del orden judicial creados por la Constitución y las leyes. Se compone de por lo menos once jueces, pero podrá reunirse, deliberar y fallar válidamente con el quórum que determine la ley.⁸⁴

Entre sus facultades se advierte el derecho de iniciar leyes exclusivamente en asuntos judiciales y de sostener su moción ante la Cámara.⁸⁵

Rusia.

Cuenta con un Tribunal Constitucional de la Federación Rusa y un Tribunal Supremo de la Federación Rusa, que tienen el derecho a presentar mociones legislativas, dentro de la competencia de éstas.⁸⁶

Venezuela.

Tiene un Tribunal Supremo de Justicia al que le compete, entre otras facultades, la presentación de iniciativas sobre leyes relativas a la organización y procedimientos

⁷⁹Véase el artículo 200 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁸⁰Véase el artículo 258 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸¹Véase el artículo 203 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸²Véase el artículo 259 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸³Véase el artículo 197 de la Constitución Política de la República del Perú.

⁸⁴Véanse los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de la República Dominicana.

⁸⁵Véase el artículo 38 de la Constitución Política de la República Dominicana.

⁸⁶Véase el artículo 104 de la Constitución de la Federación Rusa.

judiciales.⁸⁷

De lo anterior, de manera parecida a los Estados de la República Mexicana, se puede concluir lo siguiente:

- El estudio de derecho comparado, muestra que la facultad de iniciativa que se otorga a la Corte es limitada, procediendo sólo respecto de las materias propias de su competencia.
- Pocas son las naciones que conceden a su Tribunal Supremo de Justicia, el derecho de iniciar leyes de manera amplia o ilimitada.
- Muchas de las naciones reconocen, al menos, el derecho de la Corte de emitir su propio reglamento interno, sin necesidad de la aprobación o intervención de otro poder público.

Capítulo V

Resultado de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, en relación con la facultad de iniciativa de la Corte.

Con motivo de la ya no vigente Ley para la Reforma del Estado, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, (CENCA) es un órgano integrado por todos los grupos parlamentarios, por los partidos políticos nacionales, que posibilita la participación de representantes de los poderes federales ejecutivo y judicial. Con tal integración se garantiza la contribución de los tres poderes de la unión, que son las vías por las cuales el pueblo mexicano ejerce su soberanía nacional.

La CENCA, a través del grupo de trabajo de “Reforma del Poder Judicial” y del subgrupo de trabajo “fortalecimiento del poder judicial”, en relación con el tema “Derecho de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, analizó las iniciativas y minutas existentes en el tema,⁸⁸ las propuestas de los partidos políticos

⁸⁷ Véase el numeral 4 del artículo 204 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁸ 1.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Cuauhtémoc López Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 14 de julio de 1994.

2.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 51, 65, 66, 71, 89 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Gerardo Ramírez Vidal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 21 de diciembre de 1999.

3.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 27, 71, 73, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 105, 107, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 20 de marzo de 2002.

4.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de abril de 2002.

5.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parla-

entregadas a la CENCA, las propuestas ciudadanas derivadas de la consulta pública⁸⁹ y las propuestas del Poder Judicial de la Federación⁹⁰.

Los consensos a los que se llegaron fueron los siguientes:

- a. Se debe otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo ciertos supuestos y reglas.
- b. Dicha facultad no puede ser amplísima.
- c. El texto constitucional debe consignar que la facultad de iniciativa es conferida, de manera genérica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que será a través de la ley reglamentaria, o de otras disposiciones normativas—reglamento, acuerdos generales—, donde se determinen las formalidades del proceso a seguir para presentar iniciativas.
- d. En cuanto al espacio material de validez de esta facultad, se coincidió en que esta facultad podrá ejercerse en temas relativos a la organización y al ejercicio de funciones del Poder Judicial de la Federación.
- e. En la reunión de fecha 28 de noviembre de 2007, el doctor Alfonso Oñate sometió a consideración del subgrupo la propuesta de reformas a la fracción

mentario del Partido de la Revolución Democrática el 22 de mayo de 2002.

6.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en fecha 24 de abril de 2003.

7.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Adalberto Madero Quiroga, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 10 de abril de 2003.

8.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 Constitucional, presentada por la Diputada Margarita E. Zavala Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de diciembre de 2003.

9.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 71 Constitucional, presentada por el Diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en fecha 20 de abril de 2004.

10.- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 Constitucional y otras disposiciones, presentada por el Diputado Francisco Javier Bravo Carbajal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

11.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Violeta del Pilar Lagunas Viveros, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de abril de 2007.

12.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza en fecha 18 de septiembre de 2007.

13.- Minuta con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue remitida a la Cámara de Senadores el 15 de abril de 2004, y que por instrucciones de la Mesa Directiva se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, primera. Dicha iniciativa se encuentra sin dictamen.

⁸⁹Propuestas ciudadanas derivadas de la consulta ciudadana. Específicamente a cargo de María Zaragoza Sigler, Martín Pérez Valtierra, Héctor López Santiago, la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia, Rafael Ibarra Rubio y Elías Huerta Psihas

⁹⁰Propuesta del Poder Judicial de la Federación, a través de su representante.

III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que, en congruencia con los acuerdos aprobados, se otorgue a los poderes judiciales de las entidades federativas la misma potestad de iniciativa ante sus congresos locales.

Como resultado de lo anterior, se elaboró una iniciativa de ley, bajo los siguientes razonamientos:

- 1.- En la actualidad es necesario fortalecer al Poder Judicial de la Federación para que participe en el proceso legislativo de reformas a la ley, contribuyéndose con ello a su independencia y su posicionamiento frente a los demás poderes de la unión.
- 2.- Dicha potestad, no obstante, debe ser limitada a los asuntos de su estricta organización y funciones, ya que es evidente que ninguna injerencia e interés tendría en otros asuntos de carácter legislativo.
- 3.- Asimismo, es importante que dicha facultad sea ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las formalidades y procedimientos que el máximo tribunal establezca en sus normas internas, para el efecto de que su potestad no esté condicionada o sujeta a otras formalidades que establezcan las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.
- 4.- Con el fin de hacer una reforma integral al sistema de impartición de justicia del país, es importante fortalecer no sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino también a los poderes judiciales de las entidades federativas, por lo cual se consideró indispensable hacer extensiva dicha facultad a los mismos, respecto de sus congresos locales, con las mismas características y condiciones.

Con base en los referidos argumentos, se propuso la siguiente reforma constitucional:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71 y se adiciona un último párrafo a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 71.- El derecho a iniciar leyes o decreto compete:

I a III.-

IV.- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

“Artículo 116.- ...

...

I a II.- ...

III.- ...

...

...

...

...

...

Las constituciones de los Estados concederán al Poder Judicial de la entidad federativa la facultad de iniciar leyes en materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

IV a VII...”

El trabajo de la CENCA a que acabamos de hacer mención, es bastante claro, inclusive considero que no merece mayor explicación, salvo por una cuestión que, a mi parecer, es digna de una crítica netamente constructiva.

Considero del todo equivocado que se establezca en el artículo 116 constitucional la obligación de los Estados de regular, en sus constituciones locales, la facultad de iniciativa a favor del Poder Judicial de la entidad federativa, y que además tenga que ser regulada de manera restringida, únicamente a las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

La razón de mi negativa radica en tres cuestiones que aprecio importantes:

1. Como ya quedó demostrado en el capítulo III, las entidades federativas, desde hace varios años, reconocen a su Tribunal Superior de Justicia local entre los sujetos legitimados para ejercer el derecho de iniciar leyes, de tal manera que la propuesta objeto de esta crítica nos parece del todo tardía e innecesaria.
2. Asimismo, pretende obligar a las entidades federativas para que restrinjan el derecho de iniciativa de su Tribunal Superior de Justicia Estatal a las materias relativas a la organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial. Esta situación me parece impositiva y no razonada, ya que cada Estado debe tener la libertad de determinar el límite o la amplitud con que otorgue la facultad de iniciar leyes a su Tribunal de Justicia, de conformidad con sus propias necesidades y características.
3. La propuesta es contraria al federalismo que supuestamente se busca día a día, pues en vez de dejar que los Estados decidan libremente sobre su reglamentación interna—obvio con el límite de no contravenir las disposiciones de la Constitución Federal— y eso incluye la decisión de los sujetos que podrán legitimar para otorgarle la potestad de iniciar leyes, pretende más bien retroceder a regímenes centralistas, e imponer a los Estados estructuras constitucionales locales que debieran ser propias de la voluntad de cada entidad federativa.

Conclusiones

- 1.El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
- 2.Los diputados y senadores del Congreso General, tienen derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal, leyes federales y algunos supuestos de leyes relativas al Distrito Federal.
- 3.Los congresos de los Estados tienen derecho de iniciativa sobre la Constitución Federal y las leyes federales.
- 4.La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene derecho de iniciativa respecto de la Constitución Federal en materias relativas al Distrito Federal, y respecto de algunos cuerpos normativos relativos al Distrito Federal.
- 5.El Poder Judicial no es sujeto legitimado para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, es decir, no tiene derecho de iniciativa.
- 6.La facultad de iniciativa de la Corte estuvo vigente en México en las Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- 7.Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de iniciar leyes, no constituye una invasión de competencias con el Poder Legislativo, toda vez que la facultad de la Corte sólo consistiría en presentar iniciativas, pero nunca en desahogar el procedimiento legislativo para su aprobación. El Congreso General continuaría siendo el poder de la unión que aprueba o no las iniciativas; no hay invasión de competencias.
- 8.Cualquier iniciativa, aun una elaborada por los ministros de la Corte, o por los mejores abogados litigantes del país, o por los más destacados catedráticos en la ciencia del derecho constitucional, por más cuidado que hayan tenido ellos en su estudio y redacción, es factible que tenga vicios de constitucionalidad que no aprecien en el momento, sino que éstos surgen a la luz hasta que comienza a aplicarse la ley o la norma. No podemos exigirle al Poder Judicial, ni tampoco al Ejecutivo o Legislativo que sus propuestas sean perfectas, que sean 100% libres de una afectación constitucional; sin embargo, sí debemos exigirle al Poder Judicial que estudie perfectamente la constitucionalidad de una norma, y que, aun y cuando ésta provenga de una iniciativa de la misma Corte, tenga la madurez suficiente para declararla inconstitucional.
- 9.Si se decide no otorgar a la Corte el derecho de iniciar leyes, ni siquiera las relativas a su organización interna, sería importante, al menos, establecer en el procedimiento legislativo los mecanismos necesarios para que se le conceda a la Corte el derecho de enviar representantes que participen con voz, pero sin voto, durante los debates de iniciativas que correspondan a la materia de su competencia. Finalmente, será la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación quien mejor conozca los aciertos, los desatinos, las lagunas, las antinomias, etc., del marco jurídico judicial que aplica en la práctica día a día.
10. Todas las entidades federativas ya tienen legitimado a su Tribunal Superior de

Justicia, para ejercer la atribución de iniciar leyes. Han superado a la Constitución Federal respecto a los sujetos autorizados para presentar iniciativas de ley. Empero, estamos claros que ello no puede constituir un argumento de absoluto peso para modificar la Constitución Federal y otorgar a la Corte la facultad de iniciar leyes, ya que los poderes judicial locales no son la última instancia judicial, como a diferencia sí lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ello por virtud del control concentrado de la constitucionalidad que ha establecido la Corte vía criterio jurisprudencial. Pero, por otro lado, sí debe tomarse en cuenta la voluntad que representan todas las entidades federativas, y que, en el caso concreto, se traduce en reconocer al poder judicial de entre los sujetos facultados para iniciar leyes, al menos en lo relativo a su administración interna, y tal vez a las materias propias de su competencia.

11. El estudio de derecho comparado muestra que la facultad de iniciativa que se otorga a la Corte de manera limitada, sólo respecto de las materias propias de su competencia. La mayoría de las naciones reconocen, al menos, el derecho de la Corte de emitir su propio reglamento interno, sin necesidad de la aprobación o intervención de otro poder público. Pocos son los países que conceden a su Tribunal Supremo de Justicia, el derecho de iniciar leyes de manera amplia o ilimitada.
12. La CENCA, a través del grupo de trabajo de “Reforma del Poder Judicial” y del subgrupo de trabajo “fortalecimiento del poder judicial”, en relación con el tema “Derecho de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, analizó las iniciativas y minutas existentes en el tema; las propuestas de los partidos políticos entregadas a la CENCA; las propuestas ciudadanas derivadas de la Consulta Pública;⁹¹ y las propuestas del Poder Judicial de la Federación.

Los consensos a los que se llegaron fueron los siguientes:

- a. Se debe otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo ciertos supuestos y reglas.
- b. Dicha facultad no puede ser amplísima.
- c. El texto constitucional debe consignar que la facultad de iniciativa es conferida, de manera genérica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que será a través de la Ley reglamentaria, o de otras disposiciones normativas – reglamento, acuerdos generales-, donde se determinen las formalidades del proceso a seguir para presentar iniciativas.
- d. En cuanto al espacio material de validez de esta facultad, se coincidió en que ésta podrá ejercerse en temas relativos a la organización y al ejercicio de funciones del Poder Judicial de la Federación.
- e. En la reunión de fecha 28 de noviembre de 2007, el doctor Alfonso Oñate sometió a consideración del subgrupo la propuesta de reformas a la fracción

⁹¹Propuestas ciudadanas derivadas de la Consulta Ciudadana. Específicamente a cargo de María Zaragoza Sigler, Martín Pérez Valtierra, Héctor López Santiago, la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia, Rafael Ibarra Rubio y Elías Huerta Psihas

III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que, en congruencia con los acuerdos aprobados, se otorgue a los poderes judiciales de las entidades federativas la misma potestad de iniciativa ante sus congresos locales.

Con motivo de ello se elaboró una propuesta de reforma constitucional, para establecer en los artículos 71 y 116 constitucionales, la facultad de iniciativa de la Corte y de los tribunales superiores de justicia locales, respectivamente.

Al respecto, considero del todo equivocado que se establezca en el artículo 116 constitucional la obligación de los Estados de establecer, en sus constituciones locales, la facultad de iniciativa a favor del Poder Judicial de la entidad federativa, y que además tenga que ser regulada de manera restringida, únicamente a las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

La razón de mi negativa radica en tres cuestiones que aprecio importantes:

- a) Como ya quedó demostrado en el capítulo III, las entidades federativas, desde hace varios años, reconocen a su tribunal superior de justicia local entre los sujetos legitimados para ejercer el derecho de iniciar leyes, de tal manera que la propuesta objeto de esta crítica nos parece del todo tardía e innecesaria.
- b) Asimismo, pretende obligar a las entidades federativas para que restrinjan el derecho de iniciativa de su tribunal superior de justicia estatal a las materias relativas a la organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial. Esta situación me parece impositiva y no razonada, ya que cada Estado debe tener la libertad de determinar el límite o la amplitud con que otorgue la facultad de iniciar leyes a su tribunal de justicia, de conformidad con sus propias necesidades y características.
- c) La propuesta es contraria al federalismo que supuestamente se busca día a día, pues en vez de dejar que los Estados decidan libremente sobre su reglamentación interna—obvio con el límite de no contravenir las disposiciones de la Constitución Federal—y eso incluye la decisión de los sujetos que podrán legitimar para otorgarle la potestad de iniciar leyes, pretende más bien retroceder a regímenes centralistas, e imponer a los Estados estructuras constitucionales locales que debieran ser propias de la voluntad de cada entidad federativa.

Bibliografía

1. Arteaga Nava, ELISUR, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., Universidad Autónoma Metropolitana, Biblioteca de derecho constitucional, 2000.
2. Burgoa Orihuela, IGNACIO, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

3. Castro, JUVENTINO V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
4. De la Hidalga, LUIS, *Teoría constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2007.
5. Duarte Olivares, HORACIO, *LA Suprema Corte y la posibilidad de iniciar leyes*, Debate Legislativo, México, año 2, núm. 39, 25 de mayo de 2004.
6. Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006.
7. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, número 6, primer semestre de 2000.
8. Salazar Abaroa, ENRIQUE ARMANDO, *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, México, Editorial Porrúa, 2005.
9. Tena Ramírez, FELIPE, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Legislación nacional vigente.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes; publicada en el periódico oficial del estado el 13 de agosto de 1950; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Aguascalientes el 26 de enero de 2009.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; publicada en el Periódico Oficial No. 23, de Fecha 16 de Agosto de 1953, Tomo LXVI; última reforma del 4 de diciembre de 2008.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur; publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 15 de Enero de 1975; última reforma publicada el 24 de diciembre de 2008.
5. Constitución Política del Estado de Campeche; emitida por decreto número 190 de fecha 29 de mayo de 1965, expedido por la XLIV Legislatura, entró en vigor el 10 de julio de 1965; última reforma expedida por decreto número 173, periódico oficial 4115 del 9 de septiembre de 2008.
6. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; publicada en el Periódico Oficial, el 19 de febrero de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial el 11 de julio de 2008.

7. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", los días 20, 27 de octubre 3, 10, 17 y 24 de noviembre de 1917; última reforma decreto 364, aprobada 25 de septiembre de 2008.

8. Constitución Política del Estado de Chiapas; publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de febrero de 1921; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado en el número 114 tomo III, de fecha 3 de septiembre de 2008.

9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua; publicada en el Periódico Oficial del Estado número 48 del 17 de junio de 1950; última reforma aplicada en el decreto 364-08, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 99 del 10 de diciembre de 2008.

10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; emitida por decreto 11, en los periódicos oficiales del 48 al 21, de fecha 1º de noviembre de 1917 al 14 de marzo de 1918; última reforma por decreto 187, LXIV Legislatura, periódico oficial número 6, de fecha 12 de noviembre de 2008.

11. Constitución Política para el Estado de Guanajuato; publicada en el periódico oficial, 18 de octubre de 1917, decreto número 147; última reforma publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado de Guanajuato, número 127, segunda parte, del 8 de agosto de 2008.

12. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado números 18, 19 y 20 del 3, 10 y 17 de noviembre de 1917 y número 1 del 5 de enero de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado número 37, el martes 06 de mayo de 2008.

13. Constitución Política para el Estado de Hidalgo; publicada en el Periódico Oficial, el 1 de octubre de 1920; última reforma publicada en el periódico oficial del 23 de abril de 2007.

14. Constitución Política del Estado de Jalisco; entró en vigor el 2 de agosto de 1917; última reforma de fecha 24 de julio de 2008.

15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; entró en vigor el 16 de agosto del 2006; última reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 25 de julio del 2007, en el decreto 50.

16. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado el 11 de septiembre del 2008, número 73, tomo: CXLIV, segunda sección.

17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; publicada en

el Alcance al número 377 de "Morelos Nuevo", Periódico Oficial del Estado de Morelos, correspondiente al 16 de noviembre de 1930; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Morelos el 6 de junio de 2007.

18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial el 28 de agosto de 2008.

19. Constitución Política del Estado de Nuevo León; publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de Diciembre de 1917. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922; última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado del 15 de noviembre de 2008.

20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; publicada el 2 de octubre de 1917; última reforma del 24 de octubre de 2008.

21. Constitución Política del Estado de Querétaro; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado "La Sombra de Arteaga" el día 31 de diciembre de 2008 (No.76).

22. Constitución Política del Estado de Quintana Roo; dado en el salón de sesiones de la legislatura constituyente en la ciudad de Chetumal, capital del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el viernes diez de enero de mil novecientos setenta y cinco; última reforma publicada en el Periódico Oficial el 02 de julio del 2008.

23. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los treinta días del mes de octubre de mil novecientos cuarenta y tres.

24. Constitución Política del Estado de Sinaloa; expedida por la Vigésima Novena Legislatura el 22 de junio de 1922, que reforma la del 25 de agosto de 1917; última reforma del 22 de octubre de 2008.

25. Constitución Política del Estado de Sonora; dado en el salón de sesiones del Congreso Constituyente de Sonora, en la Villa de Magdalena, a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete; última reforma del 22 de febrero de 2007.

26. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; publicada por bando solemne en todo el Estado, el 5 de abril de 1919; última reforma publicada en el periódico oficial: 6916 suplemento v de fecha 17 de diciembre de 2008.

27. Constitución Política del Estado de Tamaulipas; dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, el 27 de enero de 1921; última reforma aplicada 25 de diciembre de 2008.

28. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; última reforma

publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 14 de noviembre de 2008.

29. Constitución Política del Estado de Veracruz- Llave; publicada en el alcance a la gaceta oficial del estado número 24 de fecha 03 de febrero de 2000; última reforma publicada en la gaceta oficial número extraordinario 378 de fecha 14 de noviembre de 2008, decreto número 298.

30. Constitución Política del Estado de Yucatán; publicada el 14 de enero de 1918; última reforma del 18 de agosto de 2008.

31. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; publicada el 9 de enero de 1918; últimas reformas del 19 de abril de 2008.

Legislación nacional abrogada

1. Leyes constitucionales de 1836.
2. Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843)

Legislación internacional

1. Constitución de Andorra.
2. Constitución de la Nación Argentina.
3. Constitución Política de Bolivia.
4. Constitución Política de la República del Brasil.
5. Constitución Política de la República de Chile.
6. Constitución Política de Colombia.
7. Constitución Política de la República de Costa Rica.
8. Constitución de la República de Cuba.
9. Constitución de Ecuador.
10. Constitución Política de El Salvador.
11. Constitución Política de la República de Guatemala.
12. Constitución Política de la República de Honduras.
13. Constitución Política de la República de Nicaragua.

14. Constitución Política de la República del Panamá.
15. Constitución Política de la República de Paraguay.
16. Constitución Política de la República del Perú.
17. Constitución Política de la República Dominicana.
18. Constitución de la Federación Rusa.
19. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.