

EL JUICIO DE AMPARO VS. LA REFORMA ELECTORAL: UNA VUELTA DE TUERCA

Carlos PÉREZ VÁZQUEZ*

La reciente reforma electoral aprobada por el Congreso de la Unión en el verano del año 2007, parece estar siendo cuestionada desde distintos ángulos. Analistas, académicos, partidos políticos, la cuestionan. También los ciudadanos, tal como la oleada de amparos en su contra lo demuestra.

En realidad, creo que no existen razones de fondo para ser pesimistas. El hecho de que grupos de ciudadanos se organicen y cuestionen, mediante los mecanismos legales, las reformas que el congreso constituyente lleva a cabo, es deseable en cualquier democracia, sea cual sea su nivel de desarrollo.

En este texto me referiré brevemente a una de esas vías: el juicio de amparo. En asunto puede encerrarse en una pregunta: ¿sirve el juicio de amparo para proteger a los ciudadanos en contra de presuntos abusos constitucionales cometidos por los legisladores al reformar la Constitución? Me parece que sí y para tratar de justificar mi argumento, haré un estudio en general de los tipos de amparo que la Suprema Corte de Justicia puede atraer y un análisis particular del amparo que recientemente le fue concedido a la organización empresarial a la que ya me referí.

El artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece tres rutas por medio de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede atraer un juicio de amparo.

1. *Atracción y conocimiento de acuerdo con el artículo 107, fracción V, último párrafo y fracción VI de la CPEUM.* La SCJN puede atraer amparos directos y conocerlos, cuando su interés y trascendencia así lo ameriten. La Ley de Amparo, con base en lo dispuesto por los artículos 84, fracción III, 182 y 185 regulan el procedimiento que debe llevarse a cabo en la Sala. La Sala conoce, debate y resuelve el asunto concediendo o negando el amparo. El artículo 190 de ese ordenamiento señala que las sentencias emitidas por la Sala no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo; debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo.
2. *Atracción y conocimiento de amparos en revisión con amplia jurisdicción.* El artículo 107, fracción VIII, inciso b, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede una amplia jurisdicción a la Suprema Corte para que conozca de amparos en revisión que, por su interés y trascendencia así lo ameriten. Aquí la jurisdicción también es amplia. Cabe mencionar que, aunque no hay remi-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

sión constitucional expresa, el artículo 10, fracción I, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, recoge el asunto, al otorgar al Pleno la facultad de conocer de estos amparos. Lo curioso es que al parecer existe una contradicción entre esta norma y la establecida en el artículo 21, fracción II, inciso b del mismo ordenamiento, pues el precepto otorga la misma facultad a la Sala.

Conviene agregar que el caso no está regulado expresamente en la Ley de Amparo. De hecho el artículo 84, fracción III, de la Ley de Amparo no es aplicable porque el artículo 107, fracción VI, de la Constitución señala que esa ley reglamentaria regulará sólo a las atracciones o revisiones contenidas en la fracción V y no a las contenidas en las fracciones VII y VIII de ese mismo precepto constitucional.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede regular el procedimiento para desahogar este tipo de atracciones de amparos en revisión y puede, de acuerdo con la mayoría de los ministros, aplicar o no los acuerdos generales que existan para regular otros tipos de atracciones. De hecho, en un extremo, parecería que no es necesario hacer justificaciones legales o constitucionales expresas para atraer.

Revisiones fundadas en el artículo 107, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aquí la discusión gira en torno a cuándo puede revisarse una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado. El artículo constitucional señala que, cuando a juicio de la Suprema Corte de Justicia y con base en los acuerdos generales que la misma expida, la resolución del Tribunal Colegiado que decide sobre la inconstitucionalidad de una ley o establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución signifique la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, la resolución del Colegiado se revisará. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión. La facultad está regulada por el artículo 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 21, fracción III, de la misma Ley Orgánica. Lo interesante es que bajo el criterio de importancia y trascendencia, en una lectura estricta del artículo 21, fracción III, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sólo las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden revisar las sentencias dictadas por Tribunales Colegiados en amparos directos, bajo el supuesto establecido en el artículo 107, fracción V, inciso d, segundo párrafo, de la Constitución. Esto es interesante porque ese supuesto no es el de la revisión, sino el de la atracción de un amparo directo para su conocimiento y resolución.

No hay remisión a la Ley de Amparo pero, el artículo 88, párrafo segundo, de ese ordenamiento señala que el escrito que contenga el recurso de revisión contra la sentencia emitida por un Tribunal Colegiado, debe transcribir la parte de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley o establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución. Suponiendo que la constitucionalidad de este requisito pudiera sostenerse, el mismo se puede cumplir por acción u omisión (cuando el Tribunal no responde al agravio constitucional hecho en la demanda principal hecha por el quejoso, por ejemplo).

Ahora bien, si a juicio de la mayoría de los ministros el asunto es relevante y una vez cumplidos otros requisitos, procede la atracción. En mi opinión, sólo citar o mencionar un precepto constitucional no es suficiente, pues la Constitución establece una condición que debe cumplirse en todos sus extremos: declaración de inconstitucionalidad de una ley, interpretación directa de un precepto de la Constitución, determinación por parte de la Corte, con base en acuerdos generales, de que el asunto puede fijar un criterio importante y trascendente.

En este sentido, si sólo se menciona un artículo constitucional o se hace una interpretación floja de algún precepto de la Constitución, el verdadero filtro estará en otro lugar: la determinación de que el caso implica la fijación de un criterio importante y trascen-

dente, lo cual depende del ejercicio de una facultad discrecional, subjetiva y, en todo caso, razonable que sólo compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El amparo ganado por el capítulo de Coparmex en Morelos, que ya estuvo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no regresa al máximo tribunal del país en su nueva dimensión al momento de escribir estas líneas. No sabemos aún qué vía seguirá, mediante qué tipo de mecanismo nuestra Corte conocerá del mismo. Sin embargo, existen ya elementos para creer que la Suprema Corte puede sustituirse en un Tribunal Colegiado para que, de ser el caso y mediante revisión interpuesta por quien esté legitimado para hacerlo, conozca de este amparo con amplia jurisdicción aplicando el mecanismo explicado en el punto 2 que aparece antes en este texto.

En todo caso, vale la pena hacer algunos comentarios en relación con este asunto que involucra la apreciación judicial de la prohibición constitucional para contratar espacios en medios de comunicación con el fin de transmitir mensajes electorales.

Estoy de acuerdo con la consideración de la jueza en el sentido de que el juicio de amparo no se contrapone a la existencia de las facultades que la Constitución otorga a la Suprema Corte para revisar acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, ni con las facultades de las autoridades electorales para revisar la constitucionalidad y legalidad de actos electorales. La jueza es clara al señalar que el juicio de amparo sirve para "combatir cualquier ley que aun cuando su denominación o contenido sea esencialmente electoral, una de sus disposiciones pudiera vulnerar alguna garantía individual" (p. 25). Me parece que es correcta la apreciación de la juzgadora en el sentido de que existe un sistema integral de defensa integrado por tres vías de acceso contencioso, a saber, las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los medios de impugnación a desahogarse por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el juicio de amparo por violación a garantías individuales del cual conocen los jueces federales.

La jueza está en lo correcto al afirmar que "el juicio de amparo contra normas de carácter electoral es procedente siempre y cuando los conceptos de violación giren en torno a la violación de alguna garantía individual consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (p. 27).

La juzgadora considera que no se configura improcedencia en contra del agravio alegado en relación con el artículo 41, apartado "A", párrafo cuarto, de la Constitución Política. Sí considera que es improcedente el juicio en contra de los artículos 97, 99, 108, 116, 122 y 134, relacionado con el artículo 60. todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La improcedencia se deriva de la ausencia de conceptos de violación.

En concreto, se otorga el amparo en contra de la aplicación del artículo 41, apartado "A", párrafo cuarto, de la Constitución Política por violar los artículos 14, 16 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Congreso de la Unión no realizó el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados que se exige para el caso de las reformas constitucionales y tampoco se hizo la declaratoria formal de haber sido aprobadas las reformas o adiciones de que se trate por el voto mayoritario de las legislaturas de los estados. En el caso concreto, las razones de la jueza se derivan de su lectura del *Diario de los Debates* que narra lo sucedido en las sesiones de las cámaras del Congreso de la Unión en las cuales se aprobó la reforma.

En opinión de la jueza, se documentaron algunas irregularidades procedimentales:

1. La sesión de la Cámara de Senadores en la cual se aprobó la reforma, no se realizó a la hora en la que estaba citada. Además, no se asentó debidamente si la sesión se levantó a las doce horas de ese día (12 de septiembre de 2007) o del día siguiente (13 de septiembre de 2007).

Se advierte que, en estricto sentido, esto no es una violación procedural, pues no hay leyes secundarias que regulen y desarrollen el procedimiento a seguir en el caso de una reforma constitucional.

2. No se asentó que las reformas hayan sido aprobadas por las dos terceras partes de los legisladores del Congreso Federal presentes, tal como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es una irregularidad procedural. La Constitución ordena que se exprese formalmente la mayoría calificada.

3. Los presidentes de ambas cámaras hicieron la declaratoria de viva voz, pero sin incluir, en el caso de la Cámara de Diputados, la mención del único Estado que se opuso a la reforma, es decir, Coahuila.

En mi opinión esto no constituye una violación procedural, pues la Constitución no exige que la declaración formal incluya la mención de los estados que voten en contra de la reforma. En este caso es importante agregar que la sentencia que la jueza cita incorrectamente el oficio que recibió el Congreso de la Unión del estado de Morelos y no del estado de Coahuila, lo cual ya daría motivos para atacar su sentencia por ser imprecisa.

4. No existe constancia de que la presidenta de la Cámara de Diputados haya enviado al titular del Ejecutivo Federal el proyecto de decreto contenido la declaratoria formal del cómputo de los estados que la aprueban. Esto es importante porque en el Decreto aparece la firma de la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

Esto podría constituir una irregularidad procesal porque sabemos que el artículo 135 de la Constitución debe leerse en conjunto con el 14 y el 16. La presidenta de la Cámara de Diputados debe fundar y motivar sus actos de autoridad.

La principal crítica que se puede hacer a la sentencia es que, usando el argumento de violación al 135, aunque no se hayan formulado agravios, es imposible dejar en pie partes del decreto. La violación al debido proceso, afecta a todo el documento. Es obvio que este argumento puede ser esgrimido por la Suprema Corte empleando su amplia jurisdicción.

Me parece que en el caso de que este asunto tuviera que ser revisado por la Suprema Corte de Justicia, *la concesión del amparo debe sostenerse* por las siguientes razones:

1. No existe una ley que desarrolle las bases constitucionales que rigen la reforma constitucional. En este sentido, ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establecen normas específicas que regulen el procedimiento. En este sentido, no queda claro que la normatividad aplicable a la creación de leyes federales, pueda aplicarse analógicamente al procedimiento de reforma constitucional.

Al respecto es importante señalar que, en una interpretación posible, el procedimiento de reforma constitucional es una facultad propiamente legislativa que se sostiene en la diferencia semántica entre el concepto "publicar" y el concepto "promulgar". Sabemos que la Constitución otorga al presidente de la República la facultad de promulgar las leyes del Congreso (artículo 89, fracción I, de la Constitución) y de publicar las leyes y decretos del Congreso (artículo 72, primer párrafo y fracción A de la Constitución). En este sentido, no queda claro que el presidente tenga facultades para promulgar decretos.

Publicar significa dar a conocer (publicar sentencias, de acuerdo con el ejemplo que nos da el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua) y promulgar (que en derecho es publicar formalmente una ley para que ésta se cumpla y se haga cumplir). En esta interpretación, el presidente no tiene porqué promulgar los decretos que con-

tienen reformas constitucionales, como tampoco tiene la facultad de promulgar las sentencias que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si esta interpretación fuera correcta, entonces, ante la falta de ley secundaria, al constituyente no le queda más que seguir palabra por palabra el texto del artículo 135. Así, si como en este caso, omite seguir al menos uno de los pasos establecidos en la secuencia señalada por la Constitución, se transgrede el procedimiento constitucional, lo cual vulnera lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Es importante reconocer el alcance de este argumento. Desde un punto de vista teórico, todas las reformas constitucionales que hayan sido promulgadas por el presidente de la República, es decir, tratadas como leyes emitidas por el Congreso, podrían considerarse contrarias a la Constitución.

2. Los jueces, magistrados y ministros que conforman al Poder Judicial de la Federación, deben ser particularmente puntillosos al interpretar el alcance de las garantías de debido proceso cuando éstas obligan a las autoridades, especialmente a las que conforman a uno de los poderes de la Unión. En otras palabras, no es posible que la justicia federal sea más quisquillosa con que los individuos que litigan en amparo se apeguen estrictamente a las reglas (demostrar el interés jurídico, desarrollar claramente la causa de pedir, etcétera), que con el apego de las autoridades a los procedimientos que les permiten funcionar e imponer cargas, derechos y obligaciones a los individuos.

La reforma constitucional del año 2007 está haciendo agua, ha exhibido en poco tiempo sus muchas limitaciones y sus excesos. Me parece que la posibilidad de que sus reglas puedan ser revisadas judicialmente por nuestros jueces federales y no sólo por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (juez y parte desde esta perspectiva), es una manera provechosa de echar más leña a ese fuego que puede quizás, como lo hubieran querido algunos ancestros nuestros, purificarnos.