

II. AMPARO EN REVISIÓN 186/2008

1. ANTECEDENTES

Senadores y diputados de diversos grupos parlamentarios, presentaron el 31 de agosto de 2007, ante la Cámara de Senadores, un proyecto de reforma constitucional con el objetivo de modificar diversas disposiciones del sistema electoral mexicano; así, una vez llevado el proceso legislativo, el 13 de noviembre del mismo año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto mediante el cual se reformaron los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo al artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo anterior, el 7 de diciembre de 2007, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, el Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y del secretario de Gober-

nación, por la discusión, aprobación, promulgación, expedición, refrendo, rúbrica y orden de publicación del mencionado decreto, y en contra del hecho de que el Congreso de la Unión no dio a conocer cuál fue la mayoría de las Legislaturas de los Estados de la República que aprobó tal decreto, ni de cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo respectivo y la declaratoria en donde se acredita la aceptación de las modificaciones; por último, impugnó todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a las autoridades responsables.¹³

En su primer concepto de violación, el quejoso señaló que el Constituyente Ordinario, integrado por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, puede reformar o adicionar la Constitución Federal en su parte orgánica, siempre y cuando con motivo de dichas modificaciones no viole los principios esenciales contenidos en la parte dogmática de la misma, y que el juicio de amparo es el único medio de defensa que existe para verificar la conveniencia, acierto y eficacia de toda enmienda a la Constitución Federal. Lo anterior, por varias razones:

a) Señaló que la fracción I del artículo 103 constitucional establece que el juicio de amparo procede contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales y que el Constituyente Permanente carece de facultades para modificar los principios esenciales del orden constitucional. Asimismo, que expidió el decreto de reformas impugnado con carácter de ley con independencia de su jerarquía normativa, por lo que el decreto es una ley dirigida por el Congreso de

¹³ La parte quejosa señaló como garantías constitucionales violadas en su perjuicio las establecidas en los artículos 1o., 6o., 8o., 9o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la Unión al Presidente de la República en forma de decreto, y en virtud de que tales actos violan garantías individuales, procede el juicio de amparo.

b) Que en la reforma a la Norma Suprema, el Constituyente incurrió en una abierta contradicción al reafirmar, por un lado, la garantía de libertad de expresión y suprimir, por el otro, el ejercicio de esa misma garantía en la materia político-electoral.

En el segundo concepto de violación expresó que a partir de la Constitución de 1917, el Congreso Constituyente estableció como uno de los principios fundamentales y rectores del orden constitucional la garantía de libertad de expresión, la cual tiene una dimensión colectiva pues protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden y que, en ese sentido, mediante la reforma se ignoró el contenido de dicha garantía, al suprimir por completo esa libertad en materia político-electoral.¹⁴

En este sentido, la reforma al artículo 41, a juicio del quejoso, impide a los ciudadanos ejercer la libertad de expresión en materia política y electoral, al establecer que: "Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos

¹⁴ La parte quejosa consideró que los actos reclamados violaban las garantías individuales de libertad de expresión, del derecho de petición en materia política y de libertad de asociarse pacíficamente para formar parte en los asuntos políticos del país, consagradas en los artículos 6o., 8o. y 9o. de la Constitución Federal.

de elección popular", aun cuando las propuestas electorales de dichos sujetos atenten gravemente contra los intereses y derechos legítimos de otras personas, lo que priva a la ciudadanía del derecho de juzgar, en términos favorables o desfavorables, la conducta pública de los partidos políticos o candidatos a elección popular.

Además, puntualizó, con independencia de que dichas reformas hayan sido a la parte orgánica de la Constitución Federal, son claramente violatorias de su artículo 8o., ya que censuran la libertad de expresión en materia político-electoral y se anula el ejercicio del derecho de petición, al impedir que las peticiones en esa materia, se hagan del dominio público a través de la radio y la televisión.

También señaló que las reformas anulan el derecho de asociarse libremente para participar en los asuntos políticos del país, establecido en el artículo 9o., pues personas que no pertenezcan a un partido político como los sindicatos, consejos empresariales y organismos no gubernamentales, no pueden contratar propaganda en radio y televisión, lo que impide difundir públicamente sus expresiones políticas.

Por otra parte, que al derogarse el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal, se viola el régimen total de garantías individuales contenidas en su artículo 1o., así como las prerrogativas ciudadanas de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, ya que al suprimirse la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de investigar de oficio una violación grave del voto público, contraviene las fracciones I, II y III del artículo 35 constitucional, así como las garantías previstas

en los numerales 1o. y 9o., de la Norma Fundamental, pues impide que se estudie si se respetaron las prerrogativas ciudadanas antes aludidas y el derecho de petición en materia electoral.

Por último, afirmó que al no constar en parte alguna del decreto de reforma constitucional el cómputo de los votos mayoritarios de las Legislaturas de los Estados ni la declaración de aprobación, se violan las garantías de audiencia, seguridad jurídica y de legalidad, debido a que los gobernados no cuentan con la información necesaria para determinar si las reformas contenidas en los actos reclamados fueron aprobadas por dicha mayoría y, por tanto, formar parte de la Constitución, y que lo anterior no se pudo haber subsanado mediante la publicación de otro decreto, pues al tratarse de un requisito esencial para poder reformar la Constitución Federal, debió constar en aquél.

El Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, por acuerdo de 10 de diciembre de 2007, desechó de plano la demanda al considerar:

- a) Que a través del juicio de amparo no se puede cuestionar de manera directa o indirectamente una norma constitucional.
- b) Que dicho juicio sólo procede contra los actos del procedimiento legislativo ordinario, las leyes secundarias y los actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- c) Que no es jurídica ni materialmente posible, desligar los diferentes actos del procedimiento de reforma de los preceptos constitucionales modificados.

d) Que el procedimiento de reforma constitucional no puede ser considerado como un acto de autoridad, porque el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en esos casos, no actúan en su carácter de órganos ordinarios, sino como órgano reformador de la Constitución.¹⁵

Inconforme con tal resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión del que tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; sin embargo, los Magistrados integrantes de dicho órgano jurisdiccional solicitaron a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la facultad de atracción, ya que consideraron que ese asunto era importante y trascendente por impugnarse una reforma a la Constitución, para lo cual el Presidente de dicha Sala, el 28 de enero de 2008, admitió a trámite dicha solicitud, y turnó el asunto al Ministro Mariano Azuela Gutiérn para la elaboración del proyecto respectivo, dictándose resolución el 12 de marzo de ese año, en la cual se estableció que resultaba procedente ejercer dicha facultad ya que, en primer lugar, tendría que determinarse si el juicio de amparo podría o no ser la vía mediante la cual se examinara si un proceso de reforma constitucional se lleve a cabo conforme a las reglas establecidas en la misma Constitución y, en segundo, porque la sociedad, en general, está especialmente interesada en el resultado que puedan tener los juicios de amparo promovidos en contra de la reforma constitucional en materia electoral.¹⁶

¹⁵ Citó como apoyo a su criterio las tesis de rubro: "CONSTITUCIÓN. REFORMA A LA AMPARO IMPROCEDENTE." y "DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA."

¹⁶ Señalaron que no era impedimento para ejercer la facultad de atracción el contenido de la tesis de rubro: "FACULTAD DE ATRACCIÓN RESPECTO DE AMPAROS EN REVISIÓN. PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE AGOTAR EL ANÁLISIS DE TODOS LOS ASPECTOS CUYO ESTUDIO SEA PREVIO AL FONDO DEL ASUNTO (APLICACIÓN ANALÓGICA DEL ACUERDO PLENARIO 5/2001)". Lo anterior, debido a que aunque la materia del

Por lo anterior, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mandó notificar a las autoridades responsables y al procurador general de la República,¹⁷ y remitió el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución.

El Tribunal en Pleno, previo al análisis de fondo del problema planteado, se declaró competente para conocer y resolver el recurso de revisión,¹⁸ determinó que el recurso fue presentado en tiempo y estableció que la materia de la revisión tendría que ver estrictamente con la admisibilidad de la demanda de amparo planteada ante el Juez de Distrito; para resolver la anterior cuestión, el Pleno formuló las preguntas siguientes:

- 1) ¿Es procedente un juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?
- 2) Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿una demanda de amparo procede con respecto al contenido material de la reforma o sólo con respecto al procedimiento respectivo?
- 3) ¿Cuál es el sentido de admitir una demanda de amparo de estas características?

recurso era resolver si fue o no jurídicamente acertado el desechamiento de la demanda de garantías por parte del Juez de Distrito, para ello es necesario determinar si el juicio de amparo podía ser o no un medio efectivo para examinar reformas constitucionales.

¹⁷ El Ministerio Público pidió que se declararan inoperantes los conceptos de violación, debido a que, a su juicio, era improcedente el amparo contra reformas constitucionales, aun cuando se afirme que el sistema electoral implementado viola derechos fundamentales.

¹⁸ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Primero y Tercero, fracción II, del Acuerdo General número 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 21 de junio de 2001, toda vez que se interpuso contra de un acuerdo dictado por un Juez de Distrito, el cual desechó de plano una demanda de amparo.

Para resolver las anteriores cuestiones, el Alto Tribunal procedió al análisis de los agravios aducidos por el recurrente contenido en los argumentos siguientes:

- a) Las garantías individuales, la forma de gobierno y la división de poderes son cuestiones que no pueden dejarse al arbitrio del Constituyente ordinario, porque alterarían el orden jurídico nacional. Por ello, los planteamientos de la demanda deben ser analizados en una sentencia de fondo y no mediante un simple auto de desechamiento.
- b) El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o cualesquier tipo de actos de la autoridad que violen garantías individuales, por tanto, su procedencia no está limitada a leyes o actos que provengan de disposiciones legales secundarias.
- c) Las reformas o adiciones a la parte orgánica de la Constitución adquieren el carácter de Ley Suprema de la Unión en la medida en que no contravengan la parte dogmática.
- d) El Constituyente ordinario expidió el decreto reformatorio impugnado con carácter de ley, es decir, las reformas o adiciones a la Constitución se expresan en leyes aprobadas por los referidos órganos. En consecuencia, si el acto impugnado es un decreto con carácter de ley que bajo el pretexto de reformar y adicionar algunos preceptos de la propia Norma Fundamental vulnera las garantías individuales, es procedente el juicio de amparo.
- e) Se violó el párrafo segundo del artículo 135 constitucional, en virtud de que en el decreto impugnado no se dio a conocer cuál fue la mayoría de las Legislaturas de los

Estados que aprobaron la reforma constitucional, ni cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo respectivo y la declaratoria de aprobación correspondiente.

f) Que fue erróneo lo sostenido por el Juez de Distrito al afirmar que la "actuación ilegal" del Congreso de la Unión no es susceptible de control por vía jurisdiccional, toda vez que al realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales y emitir la declaración de aprobación, no son funciones ordinarias sino facultades de carácter constitucional que no admiten control externo.

2. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL EN PLENO

El Alto Tribunal realizó su análisis a partir de la solución a las siguientes interrogantes:

a) *¿Existe en la Ley de Amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?*

El Tribunal en Pleno señaló que el sistema de procedencia del amparo en México está compuesto por normas de carácter permisivo que se encuentran previstas en el artículo 103 constitucional¹⁹ y en el 1o. de la Ley de Amparo, que prácticamente reproduce el contenido de aquél; y de carácter prohibitivo

¹⁹ Texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

reguladas por el artículo 73 de la misma ley, el cual establece una lista importante de supuestos en los que no procede el juicio de garantías.

Así, mediante el análisis de los anteriores artículos, determinó que no se encuentra de manera expresa alguna permisión ni tampoco una prohibición con relación a la procedencia del amparo respecto a una reforma constitucional.

El Pleno estableció que del argumento sistemático llevado a cabo por el Juez de Distrito²⁰ de los artículos 10., fracción I, 11,²¹ y 73 de la Ley de Amparo, así como de la fracción I del artículo 103 constitucional, mediante el cual desechó la demanda de amparo, no se puede concluir que el amparo no proceda contra una reforma constitucional, pues el acto reformatorio puede perfectamente ser entendido como un acto de autoridad.

Lo anterior, en virtud de que de la sola referencia de un precepto (la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo) a los restantes, no puede obtenerse una disposición que contemple la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional y que, en virtud de lo anterior, el Juez de Distrito construyó otro argumento interpretativo del artículo 11 de la misma ley, al estimar que: "el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en casos como éste **no actúan en su carácter**

²⁰ El Juez de Distrito construyó un argumento interpretativo de tipo sistemático, según el cual la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que se refiere a "los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley", lo que le llevó a considerar que entre "esos casos" se encuentran los supuestos establecidos en la fracción I del artículo 103 constitucional, así como en los artículos 10., fracción I, y 11 de la Ley de Amparo.

²¹ Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

de órganos ordinarios, sino como órgano reformador de la Constitución."

De este modo, el Juez entendió que el amparo es improcedente contra un acto reformatorio de la Constitución Federal, habiendo, sin embargo, admitido que el decreto de reforma es un acto potencialmente violatorio de garantías individuales, pero negando que el Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución sea una autoridad para efectos del juicio de amparo.

Por tanto, el principal argumento del Juez de Distrito se basó en el concepto de autoridad responsable, esto es, en el ámbito de la competencia, y no en el contenido del decreto de reformas.

De lo anterior, la mayoría de los señores Ministros determinó que no existe una norma constitucional o legal que prohíba expresamente la procedencia de un juicio de amparo contra un decreto de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) ¿Cuál es el carácter del Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución?

El Pleno hizo alusión a que en la teoría constitucional contemporánea, se plantea una distinción entre Poder Constituyente y Poder Reformador.

Según lo anterior, se postula que cuando no se reconocen límites para reformar la Constitución, entonces tanto el Poder Constituyente como el Poder Reformador se fusionan y actúan al unísono.

En cambio, cuando se entiende que las reformas tienen fronteras que no puede traspasar el Poder Reformador, entonces, lo que se está estableciendo es la diferencia entre éste y el Poder Constituyente.

Así, se admite que el actuar del Poder Reformador es "limitado" y se corresponde con el principio jurídico de supremacía constitucional, mientras que el Poder Constituyente es "ilimitado" y se corresponde con el principio político de soberanía popular.

Conforme a lo anterior, se identifican diversos tipos de límites al Poder Reformador entre los que destacan, por un lado, los explícitos (o cláusulas de intangibilidad) y, por otro, los implícitos.²²

Los primeros quedan establecidos en el propio texto constitucional y tienen un doble significado:

- Jurídico: en virtud de que el texto constitucional está compuesto por dos clases de enunciados normativos: unos de mayor jerarquía que forman lo que se conoce como "supralegalidad constitucional" y otros de menor jerarquía.
- Político: porque se supone que en el texto constitucional se funden en uno solo los conceptos de legitimidad y legalidad.

²² También se habla de límites autónomos y heterónomos, y abstractos y relativos, entre otras clasificaciones. Para los efectos de la resolución, sólo se tomaron en cuenta los señalados. Véase, DE VEGA, Pedro, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, ed. Tecnos, 3a. ed., 1995, p. 240 y ss.

Los límites implícitos, por el contrario, no se encuentran en el texto constitucional, sino que su existencia sólo puede ser deducida indirectamente, ya sea de una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional en su conjunto, o bien, del significado contenido en determinados artículos de la Constitución.

Los límites implícitos se obtienen del aceptar como fundamentales dos principios: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes, por lo que cualquier reforma que vaya contra alguno de ellos tendría que interpretarse, necesariamente, no como una modificación constitucional, sino como una auténtica destrucción.²³

Para determinar cuáles son los límites implícitos, solían invocarse tradicionalmente los esquemas del iusnaturalismo racionalista que llegó a considerar, sin más, que los derechos naturales tenían un valor absoluto y, por tanto, inalcanzable por cualquier texto legal. Por ello, se ha dicho que:

... justificar la existencia de límites implícitos a la reforma —en cuanto suponen el establecimiento de zonas exentas a la discusión política y al poder de revisión—, basándose en el carácter indiscutible y absoluto de los derechos, y en la naturaleza irrenunciable del principio de división de poderes, representaría sencillamente una operación sin fundamento. Puesto que, tanto los derechos fundamentales como la división de poderes han perdido su condición de dogmas, ni aquéllos ni ésta podrán seguir concibiéndose como barreras infranqueables a la revisión constitucional.²⁴

²³ Así lo sostiene Arnoult, citado por Pedro de Vega, en *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, op. cit., p. 268.

²⁴ DE VEGA, Pedro, en *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, op. cit., p. 273.

Derivado de lo anterior, se considera más conveniente atender al concepto contemporáneo de lo que se entiende por Constitución en su significado político y de los principios que lo integran.

Tales principios son:

1) El de supremacía constitucional, de donde derivan los llamados límites implícitos formales, que se centran básicamente en las propias normas reguladoras del procedimiento de reforma, por lo que son perfectamente delimitables.

2) El de soberanía popular, del que emanan en conexión solidaria con el resto de los derechos fundamentales los límites implícitos materiales, cuya fundamentación y desarrollo han de ser extraídos de la legitimidad, y de los valores en los que se basa la idea del moderno Estado constitucional,²⁵ los cuales, precisamente por lo anterior, y a diferencia de los formales, son más difíciles de identificar.

Como se indicó anteriormente, nuestra Constitución Federal no establece límites explícitos, pero sí implícitos, y de éstos al menos se pueden identificar los formales, los cuales se contienen en el artículo 135 constitucional, referido al procedimiento de reforma:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen

²⁵ La esencia de los derechos fundamentales, el principio democrático, la división de poderes, el Poder Constituyente del pueblo, entre otros.

a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Del anterior artículo, que es el que da facultades al Poder Reformador, es posible admitir que éste es un poder limitado, pues no puede ser, sin más, identificado con el Poder Constituyente Originario.

En conclusión, el Pleno estableció que los límites formales se refieren a que en cualquier reforma del texto constitucional se debe respetar estrictamente el procedimiento establecido, y los límites materiales del Poder Reformador tendrían que ser definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en todo caso, estarían relacionados con la garantía de los derechos y con la división de poderes.

c) Si el Poder Reformador de la Constitución es limitado, ¿esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución?

Con respecto a este tema, el Tribunal en Pleno trajo a colación dos precedentes que, sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había resuelto:

i) El amparo en revisión 1334/98, resuelto el 9 de septiembre de 1999, en el que, entre otras cosas, admitió que cuando se impugna un proceso de reforma constitucional lo que en realidad se pone en tela de juicio no es la Constitución misma, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma. Por eso se estimó que cabía la posibilidad de ejercer un medio de control constitucional en caso de que se detectaran irregularidades en el procedimiento, mas no en el contenido de la reforma.

El criterio anterior quedó reflejado en una tesis aislada, en los términos siguientes:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las

formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.²⁶

ii) El 6 de septiembre de 2002, por mayoría de ocho votos, el Tribunal en Pleno, al resolver la controversia constitucional 82/2001 determinó, en esencia, que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, porque "lo encuentra en sí mismo". Se dijo que cuando las autoridades competentes llevan a cabo un procedimiento de reforma constitucional, actúan en su carácter extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, y que realizan una función de carácter "exclusivamente constitucional" que no es equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales; que no actúan, pues, en su carácter de "órganos ordinarios constituidos".

²⁶ Tesis P. LXII/99, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 11. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérnán. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Con ello, se sostuvo que la función del Poder Reformador de la Constitución es soberana y que, obviamente, no puede estar sujeta a algún tipo de control externo, "porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía."

El criterio dio lugar a la tesis de jurisprudencia siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.—De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.²⁷

²⁷ Jurisprudencia P.J. 39/2002, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 1136. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatoni, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

Conviene señalar que en el voto de minoría formulado por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza, en relación con el recurso de reclamación 361/2004-PL, derivado

De los anteriores precedentes, el Alto Tribunal reconoció dos puntos de vista donde, por un lado, el Poder Reformador no puede ser ilimitado respecto al procedimiento de reformas y, por el otro, se trata de un poder ilimitado soberano. Para resolverlo, el Pleno estableció que no se puede tomar como si fuera lo mismo el Poder Reformador que el Poder Constituyente, porque se daría un rango inferior al principio jurídico de supremacía constitucional sobre el principio político de soberanía popular, lo que no debe suceder ya que estos principios pueden coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio de que se trate.

El Poder Constituyente es soberano, ilimitado del pueblo, y no puede quedar restringido o acotado por el ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales.²⁸ Por ello, ese poder se ejerce como fuerza externa al sistema, ya que siempre y en todo momento se podrá reformar la Constitución existente o la de establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho o atendiendo a cuestiones de carácter polí-

de la controversia constitucional 104/2004, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 2 de marzo de 2005, sostuvieron que no compartían las razones del Tribunal Pleno reflejadas en esta jurisprudencia. Asimismo, dijeron que en la fecha en que se resolvieron las controversias de las que derivan la tesis citada, la Suprema Corte de Justicia aún funcionaba con la integración original posterior a las reformas de diciembre de 1994 y, por tanto, el Ministro José Ramón Cassio Díaz no formaba parte de la integración del Alto Tribunal.

²⁸ Así lo sostiene, por ejemplo, Pedro de Vega, en *La reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, op. cit., p. 235.

tico, esto es, mediante un proceso revolucionario,²⁹ como manifestación de la soberanía popular.

En cambio, ningún poder constituido puede ir más allá de las facultades o competencias que le otorga la Constitución, por lo que no es aceptable pretender convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador —ordenado y regulado en la Constitución— o viceversa.

Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es normal, sino una facultad extraordinaria, ello no implica (o no puede implicar) que se identifique esta facultad con el poder soberano.

Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el poder de revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; en cambio, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento.

En resumen, las facultades materiales del Poder Reformador son sólo las que la Constitución le confiere, ya que tiene el poder de reformarla, pero no para destruirla.³⁰

²⁹ *Ibidem*, pp. 238-239. Incluso, hay quienes —como Sieyés—, han sostenido que el Poder Constituyente es "un poder independiente de toda forma constitucional ... que puede querer como deseas ... al margen de todo derecho positivo ...".

³⁰ Es ya clásica la afirmación de Marbury, según la cual: "*the power to amend the Constitution was not intended to include the power to destroy it!*". Anota Pedro de Vega: "La explicación [de que el poder reformador es limitado] es muy simple, y se basa en un viejo argumento empleado ya por Vattel en su Derecho de Gentes. Si el título y la autoridad del poder de reforma descansa en la Constitución, ¿podría ese poder destruir aquellos supuestos constitucionales que constituyen su propio fundamento y razón de ser? Nada tiene de particular, por lo tanto, que mientras el Poder Constituyente se presenta como un poder, por definición, absoluto e ilimitado, la doctrina más consciente entienda que el poder de reforma es, en esencia, en cuanto poder constituido, un poder limitado. Sus posibilidades materiales de actuación terminan donde la modificación constitucional implique la destrucción de su legitimidad como poder de revisión.". *Ibidem*, p. 237.

Por tanto, si se considera al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse por encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la Norma Fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica *lex superior* y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica.

Para dar por terminado este punto, el Pleno concluyó que si el Poder Reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que deben preverse medios de control sobre los actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales, es decir, es posible ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio.

En México, en el caso de los individuos, es el juicio de amparo y, en el caso de los Poderes del Estado, la controversia constitucional.³¹

d) Si el Poder Reformador de la Constitución no se identifica con el Poder Constituyente soberano e ilimitado del

³¹ En el voto de minoría relativo al recurso de reclamación 361/2004-Pl, derivado de la controversia constitucional 104/2004, se expusieron diversas razones por las que se considera que los procedimientos de reforma constitucional si admiten un medio de control la Controversia Constitucional.

pueblo, entonces ¿puede ser considerado como una autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales?

A partir de todo lo dicho hasta este momento, es posible construir el siguiente argumento:

- i) De la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la misma Ley, no es posible concluir la procedencia o la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional.
- ii) El Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está limitado, en principio, por las normas del procedimiento de reforma establecidas en el artículo 135 constitucional.
- iii) El medio de control constitucional para proteger al individuo contra las posibles violaciones a las garantías individuales es el juicio de amparo.
- iv) El artículo 11 de la Ley de Amparo define quiénes son autoridades responsables en este juicio, a saber: las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.
- v) El Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, cuando actúan en su carácter de Poder Reformador (limitado) de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional.

vi) Es posible que el Poder Reformador de la Constitución emita actos apegados al procedimiento constitucional de reforma, y también es posible que los emita con desapego a tal procedimiento.

Por tanto,

vii) Es posible considerar al Poder Reformador de la Constitución como autoridad responsable en el juicio de amparo, siempre que se impugnen presuntas violaciones al procedimiento de reforma constitucional.

A partir de este argumento, es conveniente determinar si existe una relación entre la violación al procedimiento de reforma y la vulneración de las garantías individuales. Si en el caso de que se trate, el Poder Reformador de la Constitución modificó el contenido de alguna de estas garantías, entonces la respuesta no puede ser más que afirmativa, pues es claro que si se altera el texto constitucional en esos rubros, el titular de las garantías tiene todo el derecho de alegar ante los tribunales su inconformidad con dicha alteración, ya que la transformación del contenido de los derechos fundamentales no es un asunto trivial. El Estado, en consecuencia, tiene el deber de vigilar, vía jurisdiccional, que la referida transformación, al menos, se haya llevado a cabo con apego a las normas procedimentales.

e) ¿En el caso concreto existe algún planteamiento relativo a la posible vulneración de garantías individuales relacionadas con el procedimiento de reforma?

En el caso concreto, existieron alegatos referidos a la presunta violación de reglas procedimentales ya que, entre otros argu-

mentos, se señaló, por parte del recurrente, que en su demanda de amparo combatió el hecho de que en el Decreto no se dio a conocer cuál fue la mayoría de las Legislaturas de los Estados que aprobaron la reforma constitucional, y cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo respectivo y la declaratoria de aprobación correspondiente, violando el párrafo segundo del artículo 135 constitucional.

Conforme a lo anterior, quedó superado el argumento del Juez de Distrito según el cual el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales no pueden ser consideradas como autoridades responsables en el juicio de amparo.

En las relacionadas condiciones, lo procedente fue declarar fundado el agravio analizado y, en consecuencia, revocar el acuerdo recurrido.

La consecuencia de este pronunciamiento fue que el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco dictara otro acuerdo mediante el cual, de no existir diverso motivo manifiesto e indudable de improcedencia y cumpliéndose los requisitos contenidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, admitiera la demanda de garantías.

3. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Al resolver el amparo en revisión 186/2008, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las tesis aisladas P. LXXV/2009 y P. LXXVI/2009, publicadas en las páginas 14 y 15, respectivamente, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, de rubro, texto y precedentes siguientes:

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATORIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular –los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate–. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador –ordenado y regulado en la Constitución– como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución

no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica *lex superior* y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformatorio.

Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José

Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXV/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil nueve.

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA.— Cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implica que es jurídicamente posible que dicho poder emita alguna reforma con desapego a tal procedimiento. Cuando esto sucede y algún particular promueve juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no pueden, sin más, considerar que en esos casos se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la propia Ley de Amparo, no puede obtenerse un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional. Lo anterior lleva a concluir que ese fundamento no es válido para desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de

seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güítrón. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXVI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil nueve.