**AMPARO EN REVISIÓN 552/2008 \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*.**

**MINISTRO SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ .**

**SECRETARIOS:**

**MIGUEL ÁNGEL ANTEMATE CHIGO**

**ROBERTO LARA CHAGOYÁN**

**ALFREDO VILLEDA AYALA**

**Vo.Bo.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno correspondiente al día **dos de octubre de dos mil ocho.**

**Cotejó:**

**VISTOS Y RESULTANDO**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el **veintiuno de diciembre de dos mil siete**, ante la **Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal,** **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*,** demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos del Congreso de la Unión (integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores) y de las Legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, consistentes esencialmente en la participación que cada una de esas autoridades tuvo en la aprobación de la reforma al artículo 41, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete; asimismo, los quejosos reclamaron del Presidente de la República, del Secretario de Gobernación, y del Director del Diario Oficial de la Federación, la promulgación, refrendo y publicación del mismo Decreto, en cuanto reformó precepto constitucional mencionado, que al efecto establece lo siguiente:

***“Artículo 41...***

***[...]***

***III.***

***[...]***

***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 de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.***

***[...].”***

En el proemio de la demanda también se mencionaron como quejosos **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*** y a **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*,** sin embargo, ninguno de ellos la suscribió.

**SEGUNDO.** La parte quejosa narró los antecedentes del caso, señaló como preceptos constitucionales, entre otros, los artículos 71, 72 y 135 de la propia Norma Fundamental, y los conceptos de violación que estimó pertinentes, de los cuales se sintetizan los relacionados con estos preceptos:

Las expresiones literales de los artículos 135, 71 y 72 constitucionales, no pueden entenderse como una hipérbole del lenguaje para decir más y significar menos; muy por el contrario, la significación y contenido de tales Normas Supremas deben fijarse en sentido amplio para consolidar el andamiaje de todo el sistema jurídico mexicano y su encauzamiento hacia el Estado democrático de derecho que preconiza el artículo 40 de nuestra Carta Fundamental.

Bajo los argumentos expuestos, se percibe que los artículos 71 y 72 clara y expresamente encomiendan a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión el derecho de iniciar leyes o decretos, sujetándose siempre a los trámites que designe el Reglamento de Debates, como expresión óptima del Estado democrático de derecho que enuncia el artículo 3° de la Constitución.

En resumen, tal derecho de iniciar leyes o decretos, bajo el trámite que designe el Reglamento de Debates, constituye la plena y eficaz realización de la soberanía popular en que el sistema constitucional se finca, y que se sustenta en la legitimación democrática del poder.

Hemos apuntado, y aquí reiteramos, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados se apartaron totalmente y transgredieron las normas procesales que precisó el Constituyente de 1917 para la adición o reforma de la Carta Fundamental de la República, a su placer las alteraron, para desembocar en un acto constitucionalmente nulo.

La irregularidad empieza cuando la Cámara de Senadores acepta y da trámite a un ***“proyecto de dictamen”*** suscrito por un grupo de legisladores integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión para reformar en su totalidad diversos preceptos constitucionales, a pesar de que los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal exigen que las iniciativas de ley, no de proyectos de dictamen, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. Desde luego cabe esclarecer que los artículos constitucionales se refieren a iniciativas de leyes, no a proyectos de dictamen, y que este derecho no puede ampliarse a otros supuestos, porque lo prohíbe el régimen de facultades expresas que preconiza el artículo 124 de la propia Carta Suprema del país. En suma, compete a los Diputados o Senadores al Congreso de la Unión la facultad de iniciar, como primer paso en el proceso legislativo, proyectos de leyes o reformas a las mismas.

Al respecto el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: (Se transcribieron los artículos 55 al 64, 87, 88, 95 y 179).

De la lectura de los transcritos numerales del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende: primero, los sujetos a quienes compete el derecho de iniciar la ley; segundo, que dicha iniciativa se turne a la Comisión respectiva para que ahí se dictamine y, posteriormente, se discuta.

Ahora bien, la intervención desafortunada e indebida de la Cámara de Senadores para admitir y dar trámite al ***“proyecto de dictamen”*** para reformar diversos artículos constitucionales, se añade también la indebida decisión para aprobarlo, a pesar de que con ello se mutilaba el proceso legislativo; así como la ilegal intervención de la Cámara de Diputados para aprobar lo hecho por la Cámara de Senadores.

Como se ve, el procedimiento seguido por la Cámara de Senadores, primero, y por la Cámara de Diputados después, está divorciado del proceso legislativo que señala el artículo 135, en relación con los numerales 71 y 72 de la Constitución Federal y los artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que implican la presentación de una iniciativa, su remisión a la Comisión que por razón de la materia corresponda conocer a ella. Posteriormente será la Comisión quien elabore el dictamen; y finalmente, su discusión.

En la especie el proceso legislativo de reforma a la Constitución no se ciñó a las disposiciones de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el grupo de Parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión no presentaron una iniciativa de ley, ni ha habido discusión sobre el proyecto de ley; ni el Congreso de la Unión discutió una iniciativa de ley.

Por lo demás, no se convocó a una asamblea especial y solemne para que el órgano Revisor de la Constitución discutiera la reforma propuesta y que haya hecho el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la adición.

Lo cierto es que el órgano Revisor de la Constitución ha desterrado el proceso legislativo que señala el artículo 135 constitucional, para convertir una reforma constitucional en un acto simplista e intrascendente, como si se tratara de la modificación de una ley.

En efecto, el precitado artículo 135 estatuye un procedimiento especial y distinto para la reforma o adición a la Constitución, que no es el mismo que el que se observa para la formación de leyes secundarias.

En el presente caso, la reforma a diversos preceptos constitucionales no nació ni fue acordada por el Órgano Revisor que instituye el artículo 135, sino que fue acordada por el grupo de Legisladores integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, presentando un ***“proyecto de dictamen”*** a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien a su vez lo turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos. El Órgano Revisor de la Constitución resultó ser en este caso el mismo Congreso de la Unión, pues nunca se convocó a las Cámaras de Diputados y Senadores para integrar al Órgano Revisor de la Constitución a fin de reformar la Constitución, no obstante que el Órgano Revisor de la Constitución es un órgano distinto que se integra exclusivamente previa convocatoria. El Congreso de la Unión actúa en el caso del artículo 135 cuando expresamente convoca para acordar las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, asumiendo la severidad igual que la solemnidad de su función y la fuerza que le es propia.

Ahora bien, el Congreso General en que se deposita el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del artículo 50 constitucional, conforma un órgano constituido con atribuciones expresas y limitadas, tanto para legislar en las materias de su competencia, como para reformar la Constitución, en los términos del artículo 135 constitucional. Y siendo distintas las competencias de cada órgano gubernativo, son también distintas sus funciones y su forma de actuar; y así, el Congreso General en su competencia ordinaria funciona previa convocatoria que para tal fin se le llama. El Congreso de la Unión, ejerciendo su competencia de Órgano Revisor de la Constitución, debe funcionar cuando con tal emplazamiento se le cita. Hay pues, una diferencia clara entre el Órgano Revisor de la Constitución y el Poder Legislativo por las materias que ambos regulan y por la diferencia de naturaleza en cada uno.

En resumen, el artículo 135 constitucional estatuye un procedimiento especial y distinto para la reforma o adición de la Constitución, que no es el mismo que el que se observa para la formación de leyes secundarias.

Por lo que mira al cómputo de los votos de las Legislaturas, el artículo 135 previene que lo hará el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente en los recesos de aquél. La literalidad de dicho numeral no permite considerar al Congreso de la Unión como un mero buzón u oficialía de partes, ni un amanuense de sumar y restar. Lo que implica que dicha facultad es algo mucho más serio, en consonancia con la importancia del proceso de reforma constitucional.

En efecto, el ejercicio de esta competencia lleva implícita la realización de una labor previa de análisis de constancia de documentos y acopio de información suficiente e indispensable que sirva de apoyo al juicio valorativo de que los votos de las Legislaturas son indubitables, eficaces y en número suficiente, por haberse producido de acuerdo con las normas que rigen el funcionamiento de cada Congreso local.

Pues bien, el Congreso de la Unión como parte del Órgano Reformador responsable, no ejercitó cabalmente su competencia, que implica la calificación de los antecedentes y elementos de corroboración acerca de la autenticidad, regularidad, eficacia y número de votos, sino que omitió la mencionada labor previa de análisis de constancias documentales y la justipreciación de tales elementos de prueba, y se conformó con hacer, por conducto de una de sus Cámaras, una suma aritmética de oficios de las Legislaturas de los Estados. Sólo teniendo a la vista y contando con tales medios de convicción, el Congreso de la Unión estaría en posibilidad de ejercer cabalmente la competencia que le otorga el artículo 135 constitucional; pero como se apartó y pasó por alto tales presupuestos, su proceder resulta viciado constitucionalmente.

En el mismo orden de argumentación, las Legislaturas de los Estados responsables también transgreden las disposiciones del artículo 135 constitucional, porque no acompañaron a los oficios que dirigieron al Congreso de la Unión las constancias necesarias para justificar y demostrar la autenticidad, regularidad del voto que aseguran emitieron aprobando las reformas constitucionales que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al trece de noviembre de dos mil siete.

Efectivamente, las Legislaturas de los Estados debieron remitir copia certificada de las convocatorias, si se trata del periodo ordinario o extraordinario de sesiones, o del acta que declara inaugurado tal periodo; el acta de la elección del Presidente y Secretarios de la Legislatura; el acta de la sesión en donde se discutió y aprobó la reforma constitucional, con señalamiento del número de diputados presentes, el sentido de la votación y firma del Presidente y Secretarios; los periódicos oficiales en que se publicaron los respectivos decretos, etcétera; omisiones todas que permiten calificar los votos en cuestión, como actos sin fundamento legal y sin adecuada y real motivación, por lo que son constitucionalmente inválidos.

Por último, la promulgación y publicación del decreto de reformas constitucionales en el Diario Oficial de la Federación del trece de noviembre de dos mil siete, por el Presidente de la República, también resulta contrario a las disposiciones del artículo 135 constitucional.

Es cierto que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal faculta al Presidente de la República para promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, pero expresamente le niega esta facultad cuando se trata de una reforma o adición a la Constitución, ya que el multicitado artículo 135, clara y expresamente dispone que sea precisamente el Congreso de la Unión y no el Presidente de la República, el que se encargue de hacer ***“la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”***.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 135 constitucional es del tenor siguiente: (Se transcribió).

En el presente caso el Presidente de la República indebidamente promulgó en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, la reforma a diversos artículos de la Constitución, para lo cual carece de facultades.

Todo lo anteriormente expuesto permite sostener la conclusión de que la reforma constitucional se llevó a cabo con violación flagrante de los requisitos formales y la solemnidad que establece el artículo 135 constitucional.

**TERCERO.** El **Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal**, a quien por razón de turno correspondió conocer del asunto, mediante proveído de **veintiséis de diciembre de dos mil siete**, registró el asunto con el número **1648/2007** y, con fundamento en el artículo 145 de la Ley de Amparo, por falta de firma del escrito respectivo, desechó la demanda presentada a nombre de **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***; así como la de los restantes quejosos, pero con apoyo esencialmente en el siguiente criterio:

***“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.”*** (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P./J. 39/2002, página: 1136).

Asimismo, el Juez de Distrito expuso en su proveído de desechamiento lo siguiente:

***“Es importante destacar que no compete a los quejosos impugnar el proceso legislativo de las reformas a la Constitución, por viciado que pudiera ser, sino únicamente sus consecuencias derivadas de la aplicación, que pudiesen traducirse en el acotamiento de su función de informar y opinar sobre sucesos de la política en general; sin embargo, la reforma no es dirigida a su persona, ni a su profesión, pues para que tal extremo pudiese ocurrir, tendrían además de su calidad de informadores y emisores de opinión, que contratar propaganda dirigida a influir las preferencias electorales de los ciudadanos, lo cual no les es propio de la naturaleza de su profesión que ejercen, ni les impide practicarla.”***

**CUARTO.** Inconforme con el proveído anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, cuyo Presidente registró el asunto con el número de toca **35/2008**.

**QUINTO.** En sesión privada del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el treinta y uno de enero de dos mil ocho, el Ministro José Fernando Franco González Salas, solicitó del propio Tribunal se ejerciera la facultad de atracción prevista en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los recursos de revisión derivados de los juicios de amparo donde se hubiera reclamado el Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

Mediante oficio SSGA-A-XII-3700/2008, de ocho de febrero de dos mil ocho, el Subsecretario General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicó a los Tribunales Colegiados de Circuito el acuerdo emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta y uno de enero del mismo año, para que se remitieran a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los recursos de revisión derivados de juicios de garantías donde se hubiera reclamado el Decreto citado.

**SEXTO.** Una vez recabados los recursos de revisión respectivos, entre los cuales se encontraba el presente asunto, el nueve de julio de dos mil ocho, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó resolución en el expediente 4/2008-PL, relativo a la solicitud de ejercicio de facultad de atracción para conocer de los juicios de amparo en revisión en los que se hubiera reclamado el Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, en el sentido de que era el caso de atraer la competencia para conocer del presente asunto, así como la de otros cuarenta más en los que se materializaba el mismo supuesto.

**SÉPTIMO.** Medianteproveído de quince de julio de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el asunto con el número **552/2008**, admitió el recurso de revisión interpuesto y turnó el asunto al Ministro que por razón de turno correspondía formular el proyecto de resolución respectivo.

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO.** **Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción III, párrafo primero, y de la Ley de Amparo; y 10, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpuso en contra de un proveído dictado por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en el que se reclamó la aprobación, promulgación y refrendo del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, aspecto que la Primera Sala de este Alto Tribunal consideró de interés y trascendencia al resolver la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción número 4/2008-PL.

**SEGUNDO.** **Oportunidad y legitimación.** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente el **dieciocho de enero de dos mil ocho**, ya que si el proveído recurrido fue hecho del conocimiento a la parte quejosa el **cuatro de enero de dos mil ocho** (fojas **119** del cuaderno de amparo) tal notificación surtió efectos el día hábil siguiente, y por tanto, el plazo previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió **del ocho al veintiuno de enero de dos mil ocho**, conforme el siguiente calendario en el que aparecen sombreados los días inhábiles:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Enero 2008 | | | | | | |
| Domingo | Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado |
|  |  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6 | 7 | **8** | **9** | **10** | **11** | 12 |
| 13 | **14** | **15** | **16** | **17** | **18** | 19 |
| 20 | **21** | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 |
| 27 | 28 | 29 | 30 | 31 |  |  |

Por otra parte, el recurso fue interpuesto por persona legitimada para ello, ya que fue firmado por el licenciado **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***, en su carácter de autorizado para oír y recibir notificaciones de la parte quejosa, en los términos amplios previstos en el artículo 27 de la Ley de Amparo, personalidad que le reconoció el Juez de Distrito en el propio auto recurrido.

**TERCERO.** **Agravios.** La parte quejosa formuló entre otros agravios los siguientes:

“b) Por otro lado, el motivo de improcedencia aducido por la A quo toca uno de los aspectos más debatidos en nuestro país en los últimos años, respecto del cual no se ha dicho la última palabra a nivel jurisprudencial, es decir, el referente a la promoción del juicio de amparo contra el proceso de reforma constitucional. Por lo que hace al criterio jurisprudencial en amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene sentado la siguiente tesis:

‘REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.’ (Se transcribió).

Por lo demás, en el escrito de demanda de amparo se transcriben, en relación con el tema, (fojas 9-17), los argumentos que hicieron valer los señores Ministros en el amparo en revisión número 2996/96:

(Se transcribió).

Por lo que mira al debate doctrinal, la mayoría de los estudiosos mexicanos (Felipe Tena Ramírez, Mario de la Cueva, Elisur Arteaga Nava, entre otros) y prácticamente la totalidad de la más autorizada doctrina extrajera, así como las experiencias legales y jurisdiccionales en el Derecho Comparado apuntan en sentido contrario al sostenido por la Juez de Distrito. La corriente mundial es hacia el control de constitucional de los actos de todas las autoridades y respecto de las violaciones a los derechos humanos de cualquier naturaleza. La cuestión, por ende, no sólo dista mucho de ser clara e inobjetable, sino que es opinable. Basta la existencia de incertidumbre jurisprudencial y de la gran cantidad de opiniones diversas a la que apoya la resolución combatida, para corroborar que el motivo de improcedencia que se aduce no es manifiesto ni indubitable.

Así las cosas, reitero la opinión expresada por el Señor Ministro Mariano Azuela Güitrón en la sesión pública que resolvió el amparo en revisión número 2996/96, promovido por \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, a saber:

(Se transcribió).

c) En el escrito (sic) evolucionado en que se encuentra el derecho de amparo en México no es factible afirmar que la improcedencia en contra del proceso de reforma a la Constitución sea una cuestión clara e inobjetable. Por el contrario, es un tema en plano desarrollo jurisdiccional, a través de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo demás, resulta incuestionable que mediante la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación poco a poco se ha venido aceptando la procedencia del amparo en contra del proceso de reformas a la Constitución. El Poder Judicial de la Federación ha posibilitado la evolución de la procedencia del juicio de amparo cuando los actos reclamados además de tener una connotación como la planteada en la demanda de amparo, entrañan la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna.”

**CUARTO. Materia de la revisión**. Como consecuencia de lo señalado en el apartado anterior, la **materia de la revisión** se constriñe a determinar si la parte quejosa logra, con sus agravios, desvirtuar las razones por las que el Juez de Distrito desechó la demanda de amparo interpuesta en contra del Decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se reformaron los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante precisar que el análisis que se emprenderá en esta resolución tendrá que ver estrictamente con la admisibilidad de la demanda de amparo planteada ante el Juez de Distrito y no con el contenido material de algunos de los agravios planteados. Esto es, el recurrente acude a esta revisión a impugnar la resolución del juez de amparo mediante la cual fue desechada, por notoriamente improcedente, su demanda de garantías; en consecuencia, este Tribunal Pleno deberá analizar los agravios que combaten ese desechamiento a la luz de la procedencia del juicio de amparo. Para ello, será muy importante tomar en cuenta tres cuestiones importantes:

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?

**QUINTO. Estudio del recurso.** Para estar en condiciones de analizar el presente recurso, se estima necesario, en primer término, determinar qué argumentos habrán de ser analizados. Posteriormente, se abordará cada uno de los temas surgidos de cada uno de estos argumentos, con lo que se estructurará el presente considerando.

Como se ha dicho, el Juez de Distrito desechó la demanda de amparo esencialmente porque a su juicio se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1°, fracción I, y 11 de la referida ley de la materia. Con dicho fundamento, determinó lo siguiente:

a) El juicio de amparo no es un mecanismo establecido para cuestionar de manera directa o indirecta una norma constitucional.

b) Únicamente procede contra los actos del **procedimiento legislativo ordinario**, las leyes secundarias, y los actos realizados por los propios poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

c) No es jurídica ni materialmente posible desvincular los diferentes actos del procedimiento de reforma de los preceptos constitucionales modificados.

d) 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**; y

e) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el amparo es improcedente cuando se interpone en contra de una reforma constitucional, a través de las tesis: “CONSTITUCIÓN. REFORMA A LA. AMPARO IMPROCEDENTE” y “DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA”.

Por su parte, el recurrente adujo esencialmente en sus agravios los siguientes argumentos:

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 artículo 103 constitucional establece que 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. De acuerdo con ese artículo, la procedencia del amparo no está limitada a leyes o actos que provengan de disposiciones legales secundarias.

c) Cuando se reforma o adiciona la parte orgánica de la Constitución por el constituyente ordinario, las respectivas reformas o adiciones 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 Constitución vulnera las garantías individuales, entonces se surte la hipótesis de la procedencia del juicio de amparo.

e) En la demanda de amparo se combatió el hecho 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; por ello, se violó el párrafo segundo del artículo 135 constitucional. Sin embargo —dice—, el Juez de Distrito sostuvo 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.

En consecuencia, los argumentos que este Tribunal Pleno debe analizar son los siguientes:

1) ¿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?

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

3) 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?

4) Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del pueblo, entonces ¿puede ser considerado como una autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales?

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

**Tema 1. ¿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 sistema de procedencia del amparo en México está compuesto por normas de carácter permisivo y otras de carácter prohibitivo.

Las primeras se encuentran previstas en el artículo 103 constitucional y en el 1° de la Ley de Amparo que prácticamente reproduce el contenido de aquél; las segundas, por el artículo 73 de la misma ley. Así, el primero de los preceptos establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; 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 por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 73 de la Ley de Amparo establece una lista importante de supuestos en los que no procede el juicio de garantías, tales como: actos de la Suprema Corte de Justicia; resoluciones dictadas en los juicios de amparo; actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso; resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral; resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente; actos consumados de un modo irreparable; actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; actos consentidos tácitamente; determinadas resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo; actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio; cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

En las normas aludidas no se encuentra de manera expresa ninguna permisión ni tampoco una prohibición con relación a la procedencia del amparo con respecto a una reforma constitucional. 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”*, lleva al intérprete a considerar que entre “esos casos” se encuentran los supuestos establecidos en la fracción I del artículo 103 constitucional, así como en los artículos 1°, fracción I, y 11 de la Ley de Amparo. Los dos primeros establecen, en sentido positivo, la procedencia del amparo contra leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales; el último, define qué debe entenderse por “autoridad responsable” en el amparo: la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Del mero argumento sistemático 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 en los términos planteados. Es decir, de la mera remisión de un precepto (la fracción XVIII del artículo 73) a los restantes, no se puede obtener un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional. Por eso, el Juez de Distrito construye otro argumento interpretativo, esta vez del artículo 11 de la Ley de Amparo: el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en casos como éste **no actúan en su carácter de órganos ordinarios, sino como órgano reformador de la Constitución.** De este modo, el Juez de Distrito entendió que el amparo es improcedente contra un acto reformatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

El énfasis argumental del Juez de Distrito se ubica, pues, en el concepto de autoridad responsable, esto es, en el ámbito de la competencia, y no el ámbito material relativo al contenido mismo del decreto reformatorio de la Constitución Federal.

Con lo dicho hasta aquí se puede contestar la pregunta que encabeza este sub-apartado: 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. Puede, en cambio, aceptarse que implícitamente existe esa prohibición mediante un argumento interpretativo; sin embargo, por esa misma vía, cabe también la posibilidad interpretativa de que implícitamente está permitida tal procedencia.

**Tema 2: ¿Cuál es el carácter del Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución?**

En la teoría constitucional contemporánea, se plantea una distinción entre poder constituyente y poder de reforma. Se dice que cuando no se reconocen límites de ningún tipo a la operación de reforma constitucional, entonces se está proclamando la identificación entre poder constituyente y poder de reforma. En cambio, cuando se entiende que la reforma tiene unas fronteras que de ningún modo puede sobrepasar el poder de reforma, lo que se está consagrando es la diferencia tajante entre poder constituyente y poder de revisión. Así, se admite que el poder de reforma 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.

Aceptando entonces que el poder reformador es un poder limitado, se identifican diversos tipos de límites, entre los que destacan los explícitos (o cláusulas de intangibilidad) e implícitos[[1]](#footnote-1). Los primeros, como su nombre lo indica, quedan establecidos en el propio texto constitucional y tienen un doble significado jurídico y político: jurídico, en tanto que se entiende 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.

Los límites implícitos, por el contrario, no se encuentran en el texto constitucional, sino que su existencia sólo puede ser deducida indirectamente, ya sea como una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional en su conjunto, o bien como correlato de ciertos significados contenidos en determinados preceptos de la Constitución.

Estos límites implícitos se obtienen básicamente de la aceptación de dos principios fundamentales: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes. A partir de tales principios se entiende que cualquier reforma atentatoria contra alguno de ellos tendría que interpretarse, necesariamente, no como una modificación del ordenamiento constitucional, sino como una auténtica **destrucción** del mismo[[2]](#footnote-2).

No obstante lo anterior, la obtención racional de los límites implícitos no es un asunto apacible. Tradicionalmente, solían invocarse para ello 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 positivo. Por ello, se ha dicho que *“[j]ustificar la existencia de límites implícitos a la reforma —en cuanto suponen el establecimiento de zonas exentas a las 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 aquellos ni ésta podrán seguir concibiéndose como barreras infranqueables a la revisión constitucional”[[3]](#footnote-3).*

Así, se estima más conveniente apelar a los supuestos que, para la conciencia jurídica y política de nuestro tiempo, definen y legitiman ahora el **concepto político** de la Constitución. Tales principios son el de **supremacía constitucional**, de donde derivan los llamados **límites implícitos formales** y, el principio político de **soberanía popular**, del que emanan, en su conexión solidaria con el resto de los derechos fundamentales, los **límites implícitos materiales**.

El principio jurídico de supremacía constitucional impone, entonces, el reconocimiento de unos límites implícitos formales que se centran básicamente en las propias normas reguladoras del procedimiento de reforma; por su parte, el principio político de soberanía popular condiciona la obligada aparición de unos límites implícitos materiales, cuya fundamentación y desarrollo han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como correlato necesario de los valores materiales en los que se basa la idea del moderno Estado constitucional.

Los límites implícitos formales resultan, en su proyección normativa, perfectamente delimitables en las disposiciones reguladoras del procedimiento de reforma. En cambio, los materiales son más difíciles de identificar en tanto que se corresponden con un número más o menos variable de contenidos que se suponen aceptados como base axiológica del Estado (la esencia de los derechos fundamentales, el principio democrático, la división de poderes, el poder constituyente del pueblo, entre otros).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece límites explícitos o cláusulas de intangibilidad, pero sí implícitos. De éstos, al menos podemos identificar los formales que 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 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”.***

El artículo que acaba de ser transcrito viste de facultades al poder reformador de la Constitución; es el sustento constitucional que le da vida. Con lo dicho hasta aquí, es posible admitir que se trata de un poder limitado, pues no puede ser, sin más, identificado con el poder constituyente originario. Los límites que pueden ser inmediatamente identificados son, se ha dicho, de tipo formal, lo que se traduce en que cualquier reforma que del texto constitucional se intente ha de respetar estrictamente el procedimiento establecido. Los límites materiales del poder reformador tendrían que ser definidos por esta 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.

**Tema 3: 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, existen dos precedentes paradigmáticos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que convienen traer a colación:

1) Este Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 1334/98 el nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, 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 contra de esos actos, en el supuesto de que la autoridad jurisdiccional detectara que los protagonistas de los mismos no se ajustaron a las formas o esencias consagradas en la mecánica del procedimiento de reforma.

Asimismo, se sostuvo que no podía impugnarse, mediante un juicio de amparo, el contenido de alguna disposición constitucional, pero que sí era posible dirigir una demanda de garantías en contra del procedimiento reformatorio. En ese caso —se dijo—, el interés jurídico se identificaría con los efectos que produciría la vigencia del nuevo precepto constitucional que podrían producir un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

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

“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[[4]](#footnote-4).

2) El seis de septiembre de dos mil dos, por mayoría de ocho votos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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”. Con ello, se sostuvo **que la función del Poder Reformador de la Constitución es soberana** y que, obviamente, no puede estarsujeta 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”.

El criterio dio lugar a la siguiente tesis de jurisprudencia:

“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”[[5]](#footnote-5).

Este Tribunal Pleno estima que los dos precedentes citados sugieren interesantes puntos de vista con respecto a la naturaleza del Poder Reformador de la Constitución: por un lado, se reconoce que el referido poder no puede ser ilimitado, al menos en lo que se refiere al ejercicio de las facultades constitucionales relativas al procedimiento de reforma; por otro, se llega a sostener que se trata de un **poder ilimitado soberano.**

Más allá de la polémica que puede suscitarse con respecto a cuál criterio debe prevalecer u obligar al presente Tribunal Pleno, es conveniente esgrimir razones justificativas que soporten la decisión relativa al tipo de poder del constituyente permanente. Esto es, resulta más productivo y racional estudiar el fondo del tema que la obligatoriedad de los criterios anteriores mediante razones relacionadas con el carácter “aislado” o “jurisprudencial” de aquéllos, o relacionados con la posterioridad o anterioridad de los pronunciamientos.

De este modo, y a partir de lo que se ha venido sosteniendo a lo largo de este considerando, este Tribunal Pleno considera que no se puede identificar el Poder Reformador con el Poder Constituyente, porque entonces queda en entredicho el principio jurídico de supremacía constitucional, dando prevalencia al principio político de soberanía popular. Con ello, se produce una confusión que en nada beneficia al Estado Constitucional, pues tales principios pueden coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio de que se trate.

En efecto, el Poder Constituyente, soberano, ilimitado del pueblo, 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[[6]](#footnote-6). Por ello, se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema; siempre y en todo momento 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**, esto es, mediante un proceso revolucionario[[7]](#footnote-7).

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 de reforma —ordenado y regulado en la Constitución— como la aspiración contraria de hacer del poder de revisión un auténtico y soberano poder constituyente.

Ya se dijo que el poder de reforma es un poder 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** —como lo ha dicho este Tribunal Pleno— o, si se quiere, una **“competencia de competencias”**, ello no implica (o no puede implicar) 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; en cambio, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento.

En suma: las posibilidades de actuación del Poder Reformador de la Constitución son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere. Asimismo, lo son sus posibilidades materiales en la modificación de los contenidos de la Constitución. Esto último, porque el poder de reforma que tiene la competencia para modificar la Constitución, pero no para destruirla[[8]](#footnote-8).

Por lo anterior, 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.

Esta caracterización del Poder Reformador es perfectamente compatible con la idea de un Poder Constituyente que permanece con toda su fuerza junto con el primero. Esa fuerza, sin embargo, es externa al sistema constitucional y su posible actuación no puede ser explicada en términos jurídicos, sino de otro tipo. Recuérdese que el principio sobre el que se sostiene este poder es un principio de carácter político: el de **soberanía popular.**

Con lo dicho hasta aquí, se está en condiciones de concluir 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 un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio.

En el caso mexicano ¿cuáles serían estos límites? Indudablemente, en el caso de los individuos, el juicio de amparo y en el caso de los poderes del Estado, la Controversia Constitucional[[9]](#footnote-9). Los tribunales competentes de dichos medios de control, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cabeza, están facultados constitucionalmente para ejercer ese control sobre los procedimientos de reforma que puedan poner eventualmente en entredicho los valores antes mencionados.

**Tema 4: Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del 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:

1) De la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1°, fracción I, de la misma Ley de Amparo, no es posible obtener un enunciado normativo que contenga la procedencia o la improcedencia del amparo en contra de una reforma constitucional.

2) 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.

3) El medio de control por antonomasia para proteger al individuo contra las posibles violaciones a las garantías individuales es el juicio de amparo.

4) El Artículo 11 de la Ley de Amparo define quiénes son autoridades responsables en el juicio de amparo, a saber: las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el **acto reclamado**.

5) 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.

6) 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 lo tanto,

7) 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.

**Tema 5: ¿En el caso concreto existe algún planteamiento relativo a la posible vulneración de garantías individuales relacionadas con el procedimiento de reforma?**

Resta sólo por determinar si en el caso concreto, existieron alegatos referidos a la presunta violación de reglas procedimentales. La respuesta es afirmativa, ya que la parte recurrente, entre otros argumentos, señaló que en su demanda de amparo combatió el hecho de que en el Decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, en su concepto, no se ajustó a las prescripciones legales que regulan el proceso de reformas a la Constitución.

De este modo, por un lado, queda demostrado que existió un planteamiento referido a los posibles vicios en el procedimiento de reforma y, por otro lado, de acuerdo con lo dicho a lo largo del presente considerando, queda 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 es declarar **fundado** el agravio analizado y, en consecuencia, revocar el acuerdo recurrido.

La consecuencia de este pronunciamiento será entonces que el Juez de Distrito del conocimiento dicte 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, admita la demanda de garantías.

Por lo expuesto y fundado,

**S E R E S U E L V E :**

**ÚNICO**. En la materia de la revisión, se revoca el acuerdo recurrido para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

**Notifíquese**,con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al Juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo y Valls Hernández votaron en contra y se reservaron su derecho para formular votos particulares.

No asistió a la sesión el Ministro Azuela Güitrón, al estar disfrutando de vacaciones por haber integrado la Comisión de Receso del Primer Periodo de Sesiones del año en curso.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro ponente y el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE**

**DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA**

**PONENTE**

**MINISTRO SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ**

Esta hoja corresponde a la última de la sentencia relativa al amparo en revisión 552/2008, promovido por **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*.** Fallado en sesión del día dos de octubre de dos mil ocho, en el sentido siguiente: “**ÚNICO.** En la materia de la revisión, se revoca el acuerdo recurrido para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.” Conste.

1. También se habla de límites autónomos y heterónomos, y abstractos y relativos, entre otras clasificaciones. Para los efectos de la presente resolución, sólo se tomarán en cuenta los señalados. Véase, *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, cit., pp. 240 y ss. [↑](#footnote-ref-1)
2. Así lo sostiene Arnoult, citado por Pedro de Vega, en *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, cit., p. 268. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pedro de Vega, en *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, cit., p. 273. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tesis P. LXII/99, emitida por el Tribunal 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. **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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 Quiatoní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón 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 la controversia constitucional 104/2004, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día dos de marzo de dos mil cinco, sostuvimos que no compartíamos las razones del Tribunal Pleno reflejadas en esta jurisprudencia. Asimismo, dijimos 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 Cossío Díaz no formaba parte de la integración de este Alto Tribunal. [↑](#footnote-ref-5)
6. Así lo sostiene, por ejemplo, Pedro de Vega, en *La reforma Constitucional…* cit., p. 235. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibidem., pp. 238-239. Incluso, hay quienes como Sieyés, ha sostenido que el poder constituyente es “un poder independiente de toda forma constitucional…que puede querer como desee…al margen de todo derecho positivo…”. Citado por Pedro de Vega, *Ibidem,* p. 237. [↑](#footnote-ref-7)
8. Es ya clásica la afirmación de Marbury, según la cual: “the power to amend the Constitution was not intended to incluye 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 al 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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 sí admiten un medio de control: la Controversia Constitucional. [↑](#footnote-ref-9)